



Universidad de San Andrés

Maestría en Investigación Histórica

Un Nuevo Momento de Reformas: Santa Fe y la
Consagración del Ciudadano a pie (1983-2005)

Autor: Sebastián G. Cortesi

Mentora: Sabrina Ajmechet

Firma

Resumen

La presente tesis tiene como objetivo analizar las transformaciones institucionales atravesadas por la democracia argentina a partir de 1983. Para ello situaremos el foco de atención en las leyes electorales provinciales. Desde allí indagaremos el surgimiento de un ímpetu reformista que alteró el mapa electoral de la argentina. En términos específicos, esta tesis ofrece un estudio de caso centrado en la provincia de Santa Fe (1989-2005) y atento a las sinergias con las demás provincias así también como con la política nacional. De esta manera señalaremos que el período en cuestión reviste un nuevo momento reformista en nuestra historia electoral, comparable al del ciclo 1890-1912 y al primer peronismo.



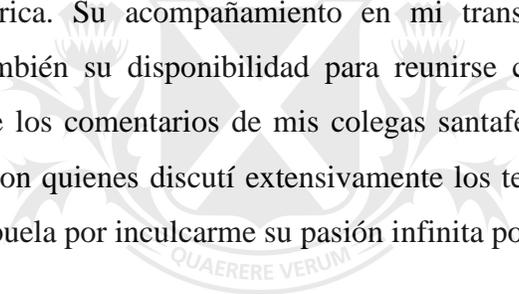
Abstract

This thesis analyses Argentina's democracy institutional transformations since 1893. In order to do so, we shall focus on provincial electoral legislation. This allows us to inquire on the origins of a reformist momentum that changed Argentina's electoral map. Specifically, this thesis displays a study case -Santa Fe (1898-2005) - with a special focus on the synergies with other provinces as well as with national politics. Altogether, we argue that the period must be regarded as yet another reformist momentum in Argentina's electoral history, just like those of 1890-1912 and classic Peronism.

Agradecimientos

La presente tesis fue elaborada en el marco de la maestría en Investigación Histórica de la Universidad de San Andrés. La dedicación con la que el programa acompaña a cada tesista durante el transcurso de su investigación es sin lugar a dudas uno de sus rasgos más destacables. Esta tesis no hubiese sido la misma de no haber sido acompañada por la atenta lectura de Lila Caimari. A su vez, los comentarios de Eduardo Zimmermann y Sergio Serulnikov contribuyeron en gran medida a la elaboración de los capítulos iniciales.

Extiendo un especial agradecimiento a Sabrina Ajmechet, responsable por mi viraje a la investigación histórica. Su acompañamiento en mi transición disciplinar resultó invaluable, así como también su disponibilidad para reunirse cada vez que lo solicité. Agradezco especialmente los comentarios de mis colegas santafesinos Mariano Rinaldi y Aníbal Germán Torres, con quienes discutí extensivamente los temas aquí abordados. Por último, agradezco a mi abuela por inculcarme su pasión infinita por el conocimiento.



Universidad de
San Andrés

Índice

Resumen.....	2
Agradecimientos.....	3
Introducción.....	6
Capítulo 1- Estado de la cuestión.....	8
1.1- La política reciente.....	11
1.2- Propuesta: marco teórico e hipótesis.....	14
Capítulo 2- Origen y desarrollo del régimen electoral santafesino.....	17
2.1- La Santa Fe decimonónica: el legado institucional conservador.....	17
2.2- El siglo XX: una provincia entre dos reformismos.....	22
2.3- Nuevo régimen, viejos problemas. Los partidos en los ochenta.....	31
Capítulo 3- El ciudadano de a pie ante el déficit representativo (1989-1991).....	35
3.1- Un nuevo momento reformista.....	35
3.2- Internismo y <i>affaires</i> : el origen de una clase política.....	37
3.3- La ley de lemas en el congreso.....	45
3.4- Una jornada polémica: el debate en Diputados.....	50
Capítulo 4- Los avatares de la reforma política finisecular (1991-2002).....	58
4.1- La Santa Fe de los '90: un nuevo régimen de competencia.....	58
4.2- La reforma política durante la segunda mitad de los '90.....	63
4.3- La reforma política en territorio santafesino.....	67
Capítulo 5- El final de la ley de lemas en Santa Fe (2002-2004).....	79
5.1- La crisis del 2001: una interpretación.....	80

5.2- Neolemas: una trama institucional.....	83
5.3- La antesala de la reforma.....	86
5.4- La lucha por la derogación.....	90
Epílogo- ¿Un nuevo momento de reformas? Balance provisorio.....	97
6.1- ¿Qué novedades trajo el nuevo reformismo? Continuidades entre momentos de transformaciones.....	99
6.2- A modo de cierre.....	103
Bibliografía.....	107
Fuentes y repositorios.....	115



Universidad de
San Andrés

Introducción

La presente tesis se interroga por las transformaciones experimentadas por los regímenes electorales provinciales durante las últimas dos décadas del siglo XX. Al respecto, los relevamientos señalan que entre 1983 y 2005 se han consumado en las provincias 33 reformas constitucionales y 57 reformas electorales. No obstante, la historiografía aún no ha reparado en un fenómeno de semejante magnitud. Esta tesis busca dar los primeros pasos en ese sentido. Para hacerlo, hemos conducido un estudio de caso atento a las sinergias con la nación y las demás provincias. Santa Fe reviste una unidad de análisis de gran relevancia. Con más de tres millones de habitantes, constituye el tercer padrón electoral de la Argentina y elige 19 diputaciones nacionales. Además, Santa Fe es una zona agrícola-ganadera por excelencia y también cuenta con un polo industrial en el Gran Rosario. Su actividad económica representa alrededor del 8% del PBI nacional. Aquello la posiciona, junto con Buenos Aires y Córdoba, entre las tres provincias que más aportan a la economía nacional.

Como podrá advertir el lector, dos hipótesis animan este trabajo. En primer lugar, la tesis sugiere que el período 1983-2005 constituye un momento reformista en la historia electoral Argentina. En ese contexto, nuestra propuesta consiste en ofrecer una lectura unitaria de las reformas acontecidas en la provincia de Santa Fe. Las transformaciones institucionales aquí estudiadas no son simplemente una serie de resultados coyunturales. Por el contrario, esta tesis argumenta que las mismas integran un conjunto coherente al que denomina “reformismo santafesino”.

En cuanto a la organización de la tesis, hemos dedicado un capítulo a cada una de las reformas que tuvieron lugar en Santa Fe entre 1983 y 2005. Pero antes, la tesis ofrece un capítulo propeutéutico en el cual se despliega un panorama de larga duración del régimen electoral provincial. El segundo capítulo aborda la que sin lugar a dudas ha sido la ley electoral más relevante de la Argentina post 1983, la ley de lemas. El tercer capítulo se concentra en los cambios institucionales que tuvieron lugar al calor de la crisis del 2001. El capítulo siguiente desentraña las causas y los motivos que condujeron a que la ley de lemas

fuera derogada y en su lugar se adoptara el actual sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. Finalmente, el epílogo recupera la perspectiva de larga duración del primer capítulo a los efectos de ofrecer una reflexión comparativa sobre los períodos de reforma que hacen a la historia electoral argentina.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 1: Estado de la cuestión

Las leyes electorales son un pilar del sistema político. Estas definen cuántos y quiénes son aquellos habilitados para elegir y ser elegidos. A su vez, demarcan territorialmente el ámbito de la representación política y de la organización electoral. Además, reviste especial importancia el hecho de que determinan las modalidades mediante las cuales las preferencias se expresan en votos. Esto refiere a la forma de emisión del sufragio, ya sea a viva voz, o mediante una boleta que puede ser electrónica o papel, partidaria o única, cerrada y bloqueada o abierta como también a las características que deben tener las mesas, las urnas y los establecimientos de votación. Estas proveen también las fórmulas mediante las cuales los sufragios son traducidos en bancas legislativas o cargos ejecutivos. Incluso, uno podría argumentar que al establecer el calendario electoral, las leyes electorales estructuran la temporalidad misma de la política.

Estos aspectos, entre otros, han hecho de las leyes electorales un objeto privilegiado del análisis político, donde por lo general prima un enfoque técnico. Este las concibe como estructuras complejas que plasman las características procedimentales de la competencia política. Tal enfoque suele ir acompañado de una concepción estratégica acerca de su origen. Es decir, se considera que el legislador busca maximizar sus beneficios en términos de representación o bien aminorar eventuales costos o pérdidas.

La perspectiva técnica del análisis político primó en las más recientes investigaciones de historia política santafesina del siglo XX. Es posible identificar en la producción académica un problema y una preocupación recurrente, proveniente del siglo anterior, que recorre buena parte de las periodizaciones y se hace presente en las coyunturas más diversas. Nos referimos al carácter faccioso de los elencos políticos y su impacto sobre la dinámica política provincial. Pareciese que independientemente del régimen político, del contexto socioeconómico o del posicionamiento en el sistema político cada partido reúne en su seno bandos o grupos, más o menos estables u organizados, en permanente pugna. Esta característica de las fuerzas dificulta la acción colectiva generando enfrentamientos entre

las facciones en el gobierno y la legislatura, parálisis institucionales y situaciones de inestabilidad gubernamental o de gabinete.

A modo de ejemplo, pueden mencionarse las dificultades atravesadas por la primera gestión radical (Carrizo 2007; 2011; 2013; 2014). La escisión provocada con motivo de la selección de la fórmula ejecutiva provocó que las autoridades partidarias, identificadas con la facción derrotada, rechazaron cualquier vinculación con la gestión de su correligionario. En ese sentido, buena parte de la historiografía ha optado por rastrear los orígenes del faccionalismo a partir de las herramientas analíticas provistas por la sociología política y más específicamente la teoría organizacional de los partidos políticos. Esta decisión, como cualquier otra tomada en la investigación social, supone priorizar ciertos elementos y hacer otros a un lado. La adopción de grandes teorías explicativas acerca de los partidos, que suponen una definición apriorística del objeto y sus condiciones de posibilidad, desestima su sentido nativo, las ideas con las que los actores abordaban la cuestión partidaria (Persello, 2000). No obstante, las teorías más utilizadas han proporcionado a los trabajos un importante bagaje de categorías e hipótesis (Sartori, 1980; Panebianco, 1990). En efecto, la distribución y control de los recursos, los cambios en el entorno o la influencia del período formativo permiten elaborar explicaciones acerca del origen del conflicto interno como también dar cuenta de resultados disímiles; es decir, explicar por qué algunas experiencias lograron sobrellevarlo e impedir que entorpeciese la gestión gubernamental y otras no.

Para ejemplificar nuevamente, buena parte de los conflictos al interior de la coalición dominante radical 1912-1930 son presentados como consecuencia de las dificultades que consistió el pasaje de partido de oposición a uno de gobierno. La adaptación ambiental de las distintas facciones al frente del gobierno, es decir el hacerse de los recursos y resortes estatales para construir la propia máquina electoral y generar lealtades, provocó el enfrentamiento con las demás facciones. Estas, desprovistas de tales recursos, apelaron a incentivos colectivos, especialmente el ideario revolucionario y regenerativo, para disputar el dominio de la organización.

Las agendas de investigación que adoptan este enfoque analítico han contribuido al conocimiento de los orígenes y los mecanismos de la política santafesina, destacando al

espacio provincial como uno de productividad política y no de reproducción de las tendencias nacionales. De hecho, han probado como, en ciertas coyunturas, la dinámica organizacional de los partidos santafesinos influyó sobre la política nacional. La forma en la cual se desarrolló el colegio electoral en 1916 y la consagración de Yrigoyen como presidente no se comprenden sin la gravitación de los acuerdos electorales entre el radicalismo disidente y el Partido Demócrata Progresista en la disputa por la gobernación (Piazzesi, 2009). En otro período, como fue el primer peronismo, el estudio extra-céntrico de Mercedes Prol (2005) ha matizado con éxito las afirmaciones y periodizaciones de los relatos más estilizados sobre la centralización de la conducción del Partido Peronista (Mustapic, 2002).

Las leyes electorales no pasan desapercibidas en ninguna de estas pesquisas. Difícilmente puede hablarse de los partidos sin mencionarlas¹. Sin embargo, estas suelen aparecer como aspectos subordinados a las estrategias de los elencos gubernamentales o de las coaliciones partidarias dominantes². Esta lectura resulta indudablemente favorecida por la falta de alternancia o más bien por el hecho de que esta nace como imposición, haciendo coincidir las periodizaciones del régimen político con las partidarias (Botana; 1985:19)³. De esta forma, los sistemas electorales resultan una materia circunscripta a la disputa entre interesados. Estos no difieren en sus preferencias; es decir, todos buscan maximizar su potencial electoral. Las ideas o tradiciones políticas no parecen influir demasiado sobre las opciones institucionales. Estas parecen más bien insumos, incentivos colectivos, a que se recurre para cristalizar una identidad capaz de encapsular y fidelizar al electorado. El análisis ideográfico es ponderado únicamente cuando se trabajan períodos caracterizados por el fraude o la baja competitividad (Macor y Piazzesi, 2005).

Esto no significa que las relaciones más amplias entre la sociedad y la política, las ideas y representaciones que operan en el espacio público hayan sido desatendidas. Sin

¹ La literatura distingue a los partidos políticos de otras organizaciones mediante múltiples criterios (Abal Medina, 2002; Pousadela, 2004). Una de las propuestas más utilizadas es la de A. Panebianco (1990), quien define a los partidos en función del ambiente en el cual desarrollan sus actividades, es decir, la arena electoral.

² En ese sentido resulta teóricamente indiferente si se trata de una norma que rige la competencia por cargos gubernamentales o partidarios.

³ En consonancia con Botana, aquí entendemos a los regímenes políticos como conjuntos de reglas de sucesión (Botana, 1985:19).

embargo, los historiadores que han explorado el registro de lo político han prescindido del análisis institucional. Pauli (2016) y Roldán (2006), desde el análisis de discurso y la sociología de la cultura respectivamente, han trabajado las representaciones sociales puestas en marcha por parte de elites políticas en momentos apartados de la competencia electoral, pero no por ello carentes de contenido político, como los festejos del centenario y los festivales en Rosario y Santa Fe. Quien más se acercó a unir estos polos, aparentemente inconexos, ha sido Mauro (2007) en su estudio de la fallida convención constituyente de 1921. El autor sostiene que el espectáculo de la convención y la hábil intervención de la prensa masiva de tendencia católica y conservadora lograron “consagrar simbólicamente en el imaginario social el distanciamiento entre un sistema político preocupado por su propia reproducción como entidad autosuficiente y el soberano constitucional real” (Mauro, 2007: 101).



Los episodios más próximos de la política provincial representan sin lugar a dudas un problema teórico y metodológico para la historia profesional. No obstante, los historiadores han logrado matizarlo en virtud de un diálogo interdisciplinar con otras ciencias sociales, particularmente la sociología y la ciencia política. Como contrapartida, este diálogo se ha realizado en detrimento del enfoque extra-céntrico que caracterizaba la historiografía local, como también una circunscripción de la discusión al plano netamente histórico.

Gran parte de la producción reciente se consagra al estudio de los vaivenes del justicialismo (Maina, 2008; Rinaldi, 2017; Baeza Belda, 2010; Lascurain, 2014, 2015, 2017) y una minoría al Partido Socialista Popular (Guberman, 2004; Suárez, 2013). El notorio interés por la estructura provincial del justicialismo se justifica en virtud del predominio que él mismo ha detentado en el sistema de partidos santafesino, ocupando la

gobernación desde la transición democrática hasta 2007⁴. Adicionalmente, los resultados de las elecciones de 1983 posicionaron a Santa Fe como el principal bastión justicialista. De las doce provincias en las que el partido conformó gobierno, está descollaba en términos de recursos institucionales y económicos⁵. Esto otorgó a los dirigentes santafesinos un lugar preponderante en las decisiones vinculadas con la conducción del partido nacional.

De esta forma, el justicialismo santafesino constituyó un mirador privilegiado para los investigadores interesados en descifrar las transformaciones de la organización partidaria a partir de la década del ochenta. Esta agenda, inspirada en los aportes de Levitsky (2003; 2005), construyó una historia política en la cual las decisiones estratégicas, las transformaciones institucionales y en gran medida el éxito electoral peronista constituyen epifenómenos de las mutaciones que debió emprender la estructura partidaria para afrontar la derrota de 1983 y el agotamiento de la matriz estado céntrica (Cavarozzi y Casullo, 2002). Para este corpus, el caso santafesino resulta arquetípico de un exitoso proceso de des-sindicalización (Gutiérrez, 1998; Lacher, 2015,2016) y de surgimiento de una nueva conducción concebida como una apuesta instrumental tendiente a la recuperación de la competitividad electoral (Mora y Araujo, 1992; Baeza Belda, 2010).

Estos procesos condujeron al partido a adoptar una “desorganización organizada” (Maina, 2008). Es decir, un esquema sumamente lábil y por ende adaptativo que permitió alcanzar acuerdos fundamentales sin obturar las disputas al interior del movimiento. En ese sentido, las reformas electorales son concebidas como la llave que permitió al justicialismo metabolizar sus históricas disputas de poder y llevar adelante su conversión partidaria sin ser derrotado (Mustapic, 2002; Macor, 2011). En especial, la ley de lemas ha sido descrita como una “manipulación extrema del sistema electoral” (Tula, 1997:6) o el “dispositivo institucional que le permitirá al peronismo, desde ahora reutemanista, controlar el poder provincial hasta 2007” (Macor, 2011:467).

⁴ En Santa Fe el justicialismo ha triunfado en todas las contiendas ejecutivas “con porcentajes que siempre superaron el 40% de los votos positivos” (Calvo y Escolar, 2005:264). Además, ganó todas las elecciones para diputados nacionales del período 1987-1995 (Puig de Stubrin; 2007).

⁵ Santa Fe, Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, La Rioja, Catamarca, San Luis, La Pampa y Santa Cruz.

Semejante interpretación sintoniza con los aportes provenientes de la ciencia política. Fueron justamente los politólogos los primeros que viraron su atención a los espacios subnacionales. Allí hallaron un enorme universo de casos, que abordaron en tanto “laboratorios experimentales” (De Riz, 1992:178). Estos estudios se preocupan principalmente por el funcionamiento del sistema de partidos, y en función de ello es que analizan las leyes electorales. Estos pueden clasificarse en dos grupos claramente definidos por su posicionamiento teórico.

Por un lado, están aquellos que abrevan en la tradición clásica de la disciplina y que consideran a las leyes electorales variables independientes respecto a los *outputs* del sistema de partidos (Rae, 1971; Duverger, 1992). Este enfoque no es inteligible sin actores concebidos acorde a las premisas del *rational choice*⁶. Dado que es posible prever los efectos que provocarán determinadas leyes electorales, se asume que los reformadores pretenden maximizar sus beneficios a la hora de competir. Dentro de este grupo se encuentran los trabajos comparativos que analizan los impactos de todas las reformas subnacionales y elaboran conclusiones generales acerca del nuevo paisaje político (De Riz, 1992; Calvo y Escolar, 2005; Calvo y Micozzi, 2005). Otros estudios tratan el impacto de la ley de lemas tanto en perspectiva comparada (Tula, 1997; Reynoso, 2004), como específicamente en el caso de Santa Fe (Robin, 1994; Robin y Geary, 2005; Borello y Mutti, 2003; Mutti, 2012; Fernández 2017; Bouchet y Ávalos Theules, 2012). En términos generales, estas investigaciones han arribado a conclusiones similares. Ya sea por influjo de la ley de lemas, el incremento de los umbrales o bien por distintas políticas de distritamiento; los reformadores, usualmente gobiernos justicialistas, han logrado maximizar la representación legislativa de su caudal electoral, dificultar a los nuevos competidores el acceso a la representación o bien aminorar el impacto que dicho acceso hubiese tenido en caso de no haberse efectuado la reforma. En forma conjunta, todas estas reformas provinciales habrían contribuido a la disminución de la competitividad electoral y a un creciente aislamiento respecto a los vaivenes de la política nacional.

En cambio, el segundo grupo de textos invierte los términos de la cuestión (Colomer, 2005; Benoit, 2007). Los sistemas electorales pasan a ser pensados como

⁶ Se asume que los agentes tienen preferencias perfectamente ordenadas y que actúan acorde al cálculo costo-beneficio.

instituciones de equilibrio, es decir objetos que requieren ser explicados. Aquí identificamos aportes como los de Ratto (2007), quien señala la presencia de factores comunes entre las provincias al momento de emprender reformas. También se inscriben aquí las investigaciones que abordan ciertos episodios del reformismo santafecino, y se distinguen por “apartarse de la premisa casi irrefutable que sostiene que *las reformas electorales solamente se explican a partir de la búsqueda de mejores resultados y el mantenimiento del poder*”⁷ (Rulli y Lappas; 2006: 179).

Este tipo de enfoques ofrecen una aproximación más contextual. Estos asumen la necesidad de reparar la complejidad del proceso para comprender cómo fue posible que agentes racionales produjeran soluciones subóptimas; es decir, por qué el justicialismo derogó el sistema electoral bajo el cual jamás había sido derrotado. Sin embargo, este ejercicio analítico solo se logra dividiendo el objeto de estudio, los distintos episodios del trayecto reformista, y aplicando a cada uno un modelo explicativo diferente. Se pierde de vista la unidad de lo que aquí consideramos un único proceso histórico y se oscurece la indagación acerca de las continuidades entre lo que se presenta como un heterogéneo agregado de resultados coyunturales.

Universidad de
San Andrés
Propuesta: marco teórico e hipótesis

En esta tesis adopta un enfoque generalmente desestimado por la literatura reciente. Recuperamos la idea de Liliana de Riz, que reconoce que el debate finisecular en torno a los sistemas electorales en la Argentina implicó una reflexión que “trasciende el campo de la sistemática electoral” (De Riz, 1992: 170). En el mismo sentido, el politólogo uruguayo Daniel Buquet señaló que los debates provinciales sobre la introducción de la ley de lemas implican una decisión sustantiva acerca de la naturaleza deseable de los partidos políticos (Buquet, 2003: 332). Este registro suele ser abandonado por los análisis que ponderan los efectos empíricos de las reformas. Los debates y las ideas allí expresadas poco tendrían que

⁷ El resaltado no es propio.

decir frente a la contundencia del dato. Estas perspectivas resultan válidas y contribuyen al conocimiento, pero distan de ser la única aproximación posible.

Esta tesis adopta las ideas y planteos de la renovación historiográfica en el estudio de las leyes electorales (De Privitellio, 2003, 2006,2011; De Privitellio y Persello, 2009; Ajmechet, 2012; Ajmechet y De Privitellio, 2016; Ternavasio, 2001; Ternavasio y Sábato, 2011) que ha tomado un fuerte impulso e inspiración a partir del estudio clásico de Rosanvallon (2006) y sus reflexiones historiográficas (Rosanvallon, 2016). El autor asegura que las leyes electorales despliegan y cristalizan una variedad de concepciones acerca de lo político; tales como la caracterización de la sociedad, los mecanismos para su correcta representación, la calidad de los representantes y la naturaleza del poder legítimo. Esto no desmiente el hecho de que las leyes electorales estructuran la competencia política y que, por ende, los actores involucrados procuran un beneficio egoísta. Pero, si aceptamos que su agencia está íntimamente vinculada a la conveniencia “la propia idea de lo que sería conveniente debe ser explicada e iluminada” (De Privitellio y Persello, 2009:91) porque aunque “es cierto que toda ley electoral cristaliza o ayuda a crear, según los casos, relaciones de poder, estas se inscriben, de nuevo, en un sistema de imágenes y convicciones que no solo les otorga legitimidad sino que, además, las hace inteligibles” (Rosanvallon, 2002:92).

Es justamente en este aspecto donde nos distanciamos de las visiones y los enfoques anteriormente reseñados. Estos acaban reduciendo procesos reformistas a la disputa por la elección del dispositivo técnico más adecuado para representar una sociedad, pasible de ser definida *a priori*. Bajo ese lente, las concepciones de lo político vertidas en los debates legislativos sirven “como un *Caballo de Troya* que ha permitido a los partidos electoralmente dominantes la obtención de beneficios extraordinarios” (Calvo y Escolar, 2005:5). Al obturar la relevancia del campo de lo político, se ignoran los debates electorales en tanto mirador privilegiado del clima de ideas de la época.

En resumen, al pretender desenmascarar los mecanismos mediante los cuales las elites confiscan el poder a la sombra del andamiaje representativo es que se abandonan preguntas relevantes (Rosanvallon, 2016:37). ¿Cuál fue la representación política deseable en determinado contexto histórico? ¿Qué implicaba votar y cómo se interpretaban los

resultados? Estos interrogantes sitúan a los elencos políticos frente a un problema fundamental de la política moderna: *la figuración del pueblo*. Esta consiste en la “contradicción interna” entre un régimen construido sobre la base del *principio político democrático*, el postulado de una abstracta voluntad popular, y el *principio sociológico* de ese sujeto colectivo, cuya imperativa aparición tiende a quitarle consistencia y visibilidad (Rosanvallon, 2006:39). El pueblo en cuestión es “un amo indisociablemente imperioso e inapresable” puesto que no existe sino mediante sucesivas representaciones aproximativas (Rosanvallon, 2006:23). Las leyes electorales se sitúan en el centro de esta aporía, cuya respuesta, siempre precaria y parcial, nos proyecta hacia un registro más amplio de ideas y concepciones. Este no remite a un hecho social que antecede la representación, sino a un amplio campo de significaciones, un imaginario global de la colectividad en el cual la elite política emprende una intervención privilegiada y consciente. Dichas apuestas revisten una importancia fundamental en tanto “organizan en el marco intelectual y mental en el que se estructura un cierto campo de posibilidades en un determinado momento histórico (...) constituyen «infraestructuras» reales y poderosas en la vida de las sociedades” (Rosanvallon, 2006:35).

Esta tesis rastrea este registro en las leyes electorales y principalmente en la discusión parlamentaria, al entenderla como un mirador privilegiado de los diagnósticos que realizó la clase política santafesina. En ese sentido, la hipótesis que buscaremos desplegar a lo largo del trabajo afirma que las reformas que tuvieron lugar en la provincia de Santa Fe entre 1990 y 2004 adquieren sentido en función de un imaginario político construido alrededor de la figura del “ciudadano de a pie”. Sin plantear una total coincidencia entre los diagnósticos, ni tampoco negar la presencia de intereses encontrados en torno a la distribución del poder político; apostamos por ponderar las coordenadas de continuidad que permiten vislumbrar la unidad conceptual de un proceso histórico al cual denominamos “reformismo santafesino”. De este modo, aspiramos a que nuestra intervención aporte a la historia electoral, como también a la historia de las ideas.

Capítulo 2: Origen y desarrollo del régimen electoral

Santafesino

La Santa Fe decimonónica: el legado institucional conservador

A lo largo de casi todo el siglo XIX, el poder político circuló por el mundo notabiliar capitalino. Controlar y organizar políticamente el territorio se impuso como imperativo fundamental para un Estado provincial que, promediando el siglo, dominaba “poco más que la ciudad de ese nombre, una franja costera del Paraná al sur de la misma y el área de los caminos que la conectaban con el interior” (Djenderedjian, 2008: 133). Alcanzada hacia finales de la década del '80, la soberanía territorial fue secundada por una ingeniería social modernizante⁸. La misma consistió en un acelerado proceso de transferencia de las nuevas tierras fiscales tendiente a la generación de un esquema de pequeños y medianos colonos-productores, principalmente inmigrantes⁹. De ese modo, las elites capitalinas buscaron crear un vector civilizatorio capaz de motorizar el desarrollo capitalista (Bonaudo y Sonzogni, 2000; Bonaudo, 2006). En efecto, Santa Fe se convirtió en el principal centro exportador de cereales para la última década del siglo (Cortés Conde, 1979: 64). No obstante, la modernización introdujo resultados no esperados por las autoridades provinciales. Por un lado, la política colonizadora condujo a la concentración demográfica y económica. El contraste entre el desarrollo del centro-sur y del norte

⁸ Iniciada en 1858 con la expedición del gobernador Fraga, la expansión territorial santafesina fue espectacular. En once años el área territorial de la provincia se cuadruplicó, abarcando casi la mitad de los 132.500 km. cuadrados que actualmente componen el territorio provincial (Gallo, 1983: 34).

⁹ La tierra fue entregada a precios bajos o incluso gratuitamente, con la condición de que fuese subdividida para la radicación de inmigrantes extranjeros, a los cuales se eximia del pago de la contribución directa (Gallo, 1983: 39). Principalmente italianos, los extranjeros representaban hacia 1895 el 41,9% de una población provincial que prácticamente se había decuplicado con respecto a los datos del censo nacional de 1858. Además, los extranjeros constituían alrededor del 70% de la población potencialmente activa. Santa Fe fue la provincia pampeana que más rápidamente creció en términos relativos durante el período (Sonzogni, 2006:19; Gallo, 1983:269).

sustentó uno de los clivajes fundamentales de la política santafesina, imprimiéndole un considerable sesgo territorial. Además, la debilidad financiera y la permeabilidad del incipiente aparato administrativo permitieron a los intereses empresarios mediar entre el colono y el Estado¹⁰. Aquello condujo a la ampliación y transformación del universo notabiliar. El patriciado periférico se fortaleció y surgieron hombres nuevos, cuyo éxito como empresarios colonizadores dotó de prestigio y poder social (Gallo, 1983; Bonaudo, 2006).

Al frente del Estado se hallaba una reducida red política que “si bien no reprodujo taxativamente las tramas dirigenciales de la vida económica y social, tuvo en ellas su principal sustento” (Bonaudo, 2006: 106). Los elencos políticos y el funcionariado provenían de una compleja trama de relaciones, estructurada a partir de personajes pertenecientes a las *familias gobierno* y activada con ocasión de cada coyuntura electoral. Estos referentes recurrían a su capital social para desplegar estrategias personalistas y construirse una red, sumamente móvil y cambiante, de jerarquías subordinadas. El lugar privilegiado para tal empresa lo constituían los espacios propios de la sociabilidad notabiliar¹¹. Fue así como comenzó una dinámica facciosa, en la que grupos de organización laxa y circunstancial competían por el poder político (Reyes, 2009: 72).

Las exigencias del manejo político y administrativo de un territorio creciente junto con el auge de la actividad electoral post Caseros sofisticaron la red notabiliar, superponiendo otras formas de gestación y promoción de candidatos (Sábato y Ternavasio, 2011: 92). Los partidos políticos aparecieron en la provincia hacia comienzos de la década de 1850. Estos reclutaban apoyos y medían los del adversario, reservándose a los clubes o comités la definición de la disputa¹². Esta nueva estructura organizativa fue la herramienta

¹⁰ Gallo (1983:47) ha señalado la situación en la que se hallaba el erario provincial a la hora de atender funciones de seguridad y justicia. Por ejemplo, en 1870 el 80% de un presupuesto provincial era destinado al pago de sueldos del personal administrativo. El estado de la economía imposibilitaba la introducción de nuevos impuestos y la costosa Guerra del Paraguay impidió cualquier ayuda financiera por parte del Estado Nacional. Ante esta situación, la administración provincial debió recurrir a empréstitos extranjeros y al concurso de empresarios nacionales. La tierra pública era la única moneda para retribuir a los acreedores.

¹¹ Se destacan el Club del Orden y la Sociedad de Beneficencia, pero también instituciones educativas como el Colegio de La Inmaculada.

¹² Esta división funcional del trabajo político era producto de las concepciones políticas de la época. El término partido solía utilizarse para designar posiciones en el debate público y distaba de señalar cualquier

funcional para la resolución de las pujas facciosas, ya fuese por medio de trabajos electorales o la acción revolucionaria. En principio el Partido Liberal predominó en la escena política, hasta la revolución de 1868 desplazó a Nicasio Oroño e inauguró el período de hegemonía situacionista¹³.

Los partidos crearon un esquema institucional centralizado y propenso a su propia reproducción. La Jefatura Política fue el primer eslabón del andamiaje conservador. Tomada de la Constitución de Cádiz, la institución buscó asegurarle al gobierno la presencia y el control territorial. Este agente del poder ejecutivo precedió los órdenes locales y por ello asumió un amplio abanico de funciones que ejerció con discrecionalidad¹⁴. Para ello, dispuso de un conjunto jerarquizado de auxiliares entre los cuales se encontraban los jueces de paz y comisarios. La jefatura tenía una función primordial: subordinar las tramas facciosas locales mediante los resortes administrativos y contenciosos del proceso electoral. Aunque la política notabiliar procurase reservar la selección de candidatos al entorno de su sociabilidad, eso no la libraba de la necesidad de controlar un segundo momento, el de la autorización, donde existía siempre una cuota considerable de imprevisibilidad. El primer filtro en ese sentido lo constituía el empadronamiento, que se realizaba de forma voluntaria y simultánea al acto electoral¹⁵. Si bien en 1871 se creó un registro de inscripción oficial, los padrones resultantes eran controlados por Juntas Calificadoras designadas por los poderes provinciales, que a su vez también designaban a las autoridades de mesa¹⁶.

El sistema electoral fue el segundo pilar institucional de la hegemonía capitalina. Posiblemente este haya sido el motivo por los cuales fue incluido en la constitución.

agrupamiento regular. Imperaba una visión unitaria del cuerpo político. La función de las elecciones consistía en seleccionar a los más calificados para atender los asuntos públicos. En este contexto, el partido no podía declarar legítimamente la pretensión de impulsar a los suyos a los espacios de poder. Las disputas se desarrollaban por fuera. Cada sector se proclamaba representante del conjunto de las aspiraciones legítimas y acusaba al adversario de ser faccioso y parcial (Sábato, 2009).

¹³ Facción dominante vinculada al aparato estatal, de fuerte arraigo en la ciudad capital e identificada al autonomismo nacional

¹⁴ Se le otorgaron amplias atribuciones como el control de la recaudación fiscal, la aplicación del código de policía urbana y rural, y competencias electorales.

¹⁵ Los jueces de paz o comisarios “invitaban a todos los individuos hábiles para elegir, a concurrir a sus respectivos cuarteles en día y hora estipulados” (Bonaudo, 2006: 129).

¹⁶El registro exigía una edad que oscilaba entre los 17 y los 21 años, y un comprobante de enrolamiento en la Guardia Nacional. Su creación tuvo la ventaja de formalizar el período de inscripción.

Apenas abordada por la historiografía, la constitucionalización del sistema electoral es en efecto un dato fundamental del régimen político provincial. La reforma constitucional de 1856 sentó las bases de la organización política. Al igual que la nación, este texto concibió dos órdenes de representación: uno político y otro administrativo. El primero fue sustancialmente transformado. El ejecutivo incorporó la figura del vicegobernador y la legislatura abandonó la unicameralidad de 1841 en pos de una representación mixta. El nuevo diseño legislativo fue la llave del sistema electoral, en tanto permitió el control político del distritamiento y el consecuente *malapportionment*¹⁷ (Nohlen, 1994). Los diputados detentaron una representación poblacional, mientras que los senadores respondieron a un novedoso espacio jurisdiccional: el departamento¹⁸. Por lo tanto, el criterio poblacional y la propia organización electoral fueron subordinados al nuevo imperativo territorial. Aunque la constitución preveía la creación de 19 departamentos, ocurrió que “durante casi tres décadas el mapa electoral santafesino mantuvo la división en cuatro departamentos, a pesar de las modificaciones en la densidad de población experimentadas” (Bonaudo, 2006: 128). Para 1890 se perfiló el diseño departamental definitivo “que –con sus avances y demoras- dio cuenta de la intencionalidad de consolidar ciertos grupos en el poder, desplazando a otros”¹⁹ (Bonaudo, 2006: 108).

El último aspecto relevante del diseño institucional decimonónico residió en la institucionalización de la representación administrativa. Surgido de las urgencias del Estado y las demandas de los colonos, el municipio no fue concebido como un escalafón más del orden federativo²⁰ (Bonaudo, 2006; Ternavasio, 1991). El enfoque predominante concebía al municipio como una comunidad de *vecinos*, reunidos con el solo fin de administrar asuntos domésticos. De la apoliticidad de sus funciones se desprendían los criterios de autonomía y de descentralización administrativa. El principio de inclusión desaparecía en

¹⁷ Desigualdad en la relación de votos que son necesarios en los distintos distritos para obtener una misma cantidad de escaños.

¹⁸ “De los 19 departamentos en que se dividía la provincia 7 elegían dos diputados cada uno (pertenecientes a la región sur salvo uno que integraba el centro). Tres departamentos elegían tres diputados (de la región centro); el departamento Rosario 10; y los ocho departamentos restantes elegían uno (de los cuales 7 eran de la región norte)” (Carrizo y Piazzesi, 2013: 6)

¹⁹ Las desplazadas eran las redes del centro-sur provincial, donde se concentraba el crecimiento poblacional y económico.

²⁰ Hacia fines de la década de 1860 todas las constituciones provinciales tenían un capítulo dedicado a la cuestión municipal, dando lugar a un escenario laxo en cuanto a las formas representativas y las funciones otorgadas (Ternavasio, 1991).

favor la representación de los intereses y la consecuente delimitación censitaria del cuerpo electoral municipal (De Privitellio, 2003: 26).

El municipio no tardó en desfasarse del imaginario administrativo. La reforma de la Ley Orgánica Municipal de 1872 fue la primera en regir en todo el territorio provincial²¹. A diferencia de la provincia de Buenos Aires, la legislación santafesina identificó al municipio con la ciudad, excluyendo de su jurisdicción a la campaña (Ternavasio, 1991: 73). La ley estableció un umbral de 1500 habitantes para el reconocimiento municipal, que implicaba la obtención de un poder ejecutivo y otro deliberativo, con atribuciones administrativas y electorales, junto con la transferencia de la justicia de paz, devenida electiva²². Todo contribuyente mayor de 17 años podía elegir y ser electo. Las elites de la ciudad capital no tardaron en experimentar problemas en el espacio municipal. La cuestión residía en el potencial desestabilizador de los influyentes locales, algunos de ellos hombres nuevos, quienes rápidamente hegemonizaron la vida electoral local²³ (Bonaudo, 2006:117).

En consecuencia, se adoptaron medidas tendientes a recortar la autonomía municipal y a mantener el control de la producción electoral²⁴. La tendencia alcanzó un punto álgido en 1890, cuando una nueva reforma constitucional privó del voto al extranjero y eliminó el carácter electivo de las intendencias. El recrudecimiento del antiguo régimen coincidió con la implementación de una doctrina fiscal que incorporaba a todos los habitantes de la provincia al mantenimiento del Estado²⁵ (Bonaudo y Sonzogni, 2010:241). En este marco se comprende el apoyo alcanzado en 1898 por la nueva escisión del

²¹ Santa Fe fue la primera provincia en sancionar una Ley Orgánica Municipal en el año 1858 (Ternavasio, 1991:66). La misma solo regía para la ciudad de Rosario. Pocos años después Santa Fe, San Lorenzo, San Jerónimo y San José fueron convertidos en municipios (Bonaudo, 2006:116).

²² Aquellas por debajo del umbral debieron esperar hasta 1885 para constituirse en Comisiones de Fomento, con la condición de que aportaran al tesoro provincial una renta anual de \$10.000. Las comisiones eran conformadas por “vecinos respetables” designados por el Poder Ejecutivo.

²³ Estos podían exhibir una gran cohesión y negarse a participar de la trama mayor del partido notabiliar o, peor aún, aliarse con sectores marginales de la elite.

²⁴ La reforma de 1883 revirtió significativamente las pautas de la norma anterior. La barrera poblacional se elevó a 5000 habitantes y se exigió ser mayor de 20 años y estar alfabetizado para ser reconocido como elector. Estos nuevos parámetros fueron implementados recién a partir de los resultados del censo de 1887 debido a las presiones ejercidas por las poblaciones y las facciones disidentes. La enmienda de 1886 inhabilitó al extranjero a ocupar la intendencia.

²⁵ Aquello supuso un traslado al consumo de las cargas provinciales que el comercio exterior ya no podía afrontar (Bonaudo, 2006: 189). Además, el gobierno encargó la recaudación del impuesto a empresarios que “muchas veces ejercieron su función en forma brusca y desconsiderada” (Gallo, 1983: 404).

autonomismo, que llevaba como candidato al ex unionista José Bernardo Iturraspe²⁶. Esta victoria inauguró un breve período de gobiernos ajenos al círculo estrecho de la capital. Sin embargo, la derrota del situacionismo no fue el resultado de una estrategia electoral de bases ampliadas. La labor de la incipiente dirigencia radical fue fundamental para el corrimiento de las relaciones de fuerza. Conformada por miembros del patriciado excluidos del reparto del poder, participó con otras facciones de la elite en el armado de redes de comités opositores. El fortalecimiento organizacional y público, logrado al calor de las revoluciones del 93 y el 95, les permitió penetrar los engranajes de la maquinaria electoral (Reyes, 2009).

El siglo XX: Una provincia entre dos reformismos

La Santa Fe finisecular no fue ajena a la volatilidad que atravesaba la Argentina desde 1890. Los gobiernos ajenos al círculo capitalino debieron procurar mayores lealtades locales y la facciocidad intra elite aumentó (Pauli, 2016: 149). La crisis política se montó sobre una sociedad complejizada por la inmigración y la modernización económica (Roldan, 2012; Karush, 2006). Este contexto permitió la consolidación de un diagnóstico. Los males que acechaban la vida pública eran el resultado de una política autonomizada de la sociedad. Una representación artificial, cuyas disputas implicaban crecientes cuota de violencia. Por ende, la solución consistía en introducir a la sociedad en la representación, asumiendo que su presencia erradicaría los vicios (De Privitellio y Persello, 2009). De estas premisas generales partieron las iniciativas que caracterizaron el primer período reformista del siglo XX, coronado con la sanción de la denominada Ley Sáenz Peña²⁷.

²⁶ Iturraspe fue candidato de la Unión Provincial; “coalición electoral de las fuerzas opositoras al autonomismo (radicales, iriondistas, cívicos nacionales e « independientes »)” en las famosas elecciones de 1894 (Reyes, 2009:86). Iturraspe también integró la Comisión de Notables que gobernó brevemente la provincia con motivo de la renuncia del gobernador Juan Manuel Cafferata, provocada por la revolución de julio de 1893. Su gestión implementó, e incluso superó, las promesas de por su antecesor. Iturraspe devolvió el voto al extranjero, consagró el secreto del sufragio y redujo el impuesto a los cereales.

²⁷ La reforma saenzpeñista consistió en tres leyes diferentes: la Ley de Enrolamiento General (8129), la de Padrón Electoral (8130) y la Reforma Electoral (8871).

Santa Fe fue un laboratorio para la apuesta saenzpeñista²⁸ (Karush, 2006:39, De Privitellio, 2011). La reforma no representaba una amenaza para un andamiaje que hallaba su sustento en legislación y autoridades distritales. Es por ello que para desmontar la máquina local, Sáenz Peña debió intervenir personalmente²⁹ (De Privitellio, 2011:167). Aunque en esa ocasión el presidente logró garantizar una elección considerablemente transparente, la política santafesina mostró continuidades contrarias a las aspiraciones saenzpeñistas. Si bien resultaba difícil volver a montar un andamiaje electoral como el decimonónico, no por ello dejaron de resultar decisivas las prácticas vinculadas a la producción del sufragio como los corralones, la venalidad, la sustracción de libretas, el reemplazo de electores, etc. La política provincial continuó pautada por la circunstancial colaboración o competencia entre facciones, de un mismo o diferente partido. De hecho, la intervención federal y las intrigas institucionales constituyeron las únicas fórmulas para la alternancia durante buena parte del siglo.

Las gobernaciones radicales ilustran esta tímida hibridación. Hasta 1932 Santa Fe asistió al predominio electoral de una identidad que cobijó en simultáneo al oficialismo y a la oposición (Piazzesi, 2009:2). La heterogeneidad de visiones y estrategias del radicalismo no tardó en proyectarse una vez ganadas las elecciones. Las facciones al frente del gobierno utilizaron los resortes estatales para generar lealtades e influir en las elecciones. Algo similar sucedió con las facciones radicales situadas en la legislatura o la estructura partidaria. Estas o bien abandonaron sus cargos para construir coaliciones con la oposición, o los utilizaron para obstruir la sanción de leyes y disputarle al gobierno la identidad radical. Los roles se invertían una vez que los recursos de poder cambiaban de manos (Carrizo, 2014; Karush, 2006).

El período radical no introdujo mayores cambios en el régimen electoral. Se realizaron modificaciones en el padrón y las Comisiones de Fomento pasaron a ser electivas. El aspecto más destacado de la agenda institucional de esos años fue, sin lugar a

²⁸ La intervención federal al gobierno de Ignacio Crespo fue motivada por la escalada de su conflicto con el congreso, dominado por La Coalición. Este conglomerado de fracciones opositoras exigió el juicio político días después de que el gobernador no diera el mensaje inaugural del período legislativo.

²⁹ El interventor A. Gil procedió a adoptar el nuevo padrón nacional, reemplazó a los 19 jefes políticos y prohibió la participación electoral de los empleados públicos.

dudas, el intento de reforma constitucional de 1921³⁰. El texto apuntalaba las funciones del legislativo, otorgaba los principales municipios la potestad de confeccionar sus propias cartas orgánicas, volvía electivas todas las intendencias y los consejos escolares, consagraba la estabilidad del empleo público, incorporaba el sufragio femenino, eliminaba cláusulas ultramontanas y, por último, buscaba recomponer el notable *malapportionment* del diseño departamental. A pesar de su fracaso, el proceso constituyente marcó a fuego las identidades políticas y delimitó una agenda de problemas ineludibles (Mauro, 2007; 104). Las visiones delimitadas al calor del conflicto de 1921 se plasmaron institucionalmente a lo largo de la década del treinta.

El Partido Demócrata Progresista (PDP) fue el primero en aprovechar el nuevo escenario. El partido aprovechó el vínculo entre su líder, Lisandro de la Torre, y Uriburu³¹, más luego sorprendió a todos al formar una alianza opositora de cara a las elecciones de 1931³². Como partícipe central del debate político de los años veinte, el PDP comprendía el potencial de una oferta electoral planteada en términos de progresismo o conservadurismo. La victoria de la fórmula Molina-Carrera se explica solo parcialmente por la efectividad del planteo, atractivo para buena parte del electorado yrigoyenista³³. Resultó fundamental además la neutralidad de la concordancia es esos comicios³⁴.

Una vez en la Casa Gris, Luciano Molina desplegó un ambicioso programa de democratización institucional (Macor, 1998: 112). La sanción de la Constitución del '21 fue acompañada por una reforma electoral que fue presentada como la continuación de la obra saenzpeñista (Macor y Piazzesi, 2009:26). Además de consagrar el padrón nacional,

³⁰La asamblea constituyente comenzó fuera de los plazos previstos y encontró serias dificultades para sesionar. Un proyecto de reforma electoral, favorable al oficialismo, provocó el ausentismo y finalmente la renuncia de los convencionales demoprogresistas. La fracción radical menchaquista finalmente encargó al PDP la redacción de la nueva carta.

³¹ Uriburu quería que Lisandro de la Torre accediese a la presidencia encabezando una coalición conservadora. Es por ello que algunos demoprogresistas santafesinos fueron incorporados al gobierno durante la intervención federal.

³² La Alianza Civil fue un frente electoral entre el PDP y el Partido Socialista.

³³ Tanto el PDP como la UCR Antipersonalista apelaron al electorado radical. Los resultados electorales del período, analizados por Macor y Piazzesi (2009), dan cuenta de la efectividad de la estrategia.

³⁴ El nuevo interventor podría haber nombrado, al igual que Saavedra, nuevos jefes políticos. Sin embargo, los guarismos ya preveían un colegio electoral propio, y por ello no desearon favorecer a un antipersonalismo que aún no se declaraba favorable a Justo.

posibilitar la emisión de certificados electorales supletorios³⁵ y prohibir los corralones³⁶; la reforma introdujo innovaciones sustanciales en cuanto a las formas de procurar la verdad del sufragio. A diferencia de 1912, la reforma demoprogresista contemplaba la existencia material de los partidos y además les otorgaba un rol institucional en la administración y control del proceso electoral. Con la reforma, los afiliados de los partidos pasaron a desempeñarse como autoridades de mesa y a integrar el flamante organismo electoral provincial³⁷.

El impulso reformista enfrentó varios escollos. La legitimidad que aspiraba construir fue jaqueada, desde afuera, por el abstencionismo radical, como también por voces disonantes dentro de la alianza civil, que se disolvió antes de que la ley electoral fuese implementada en 1934. A su vez, la gestión gubernamental cayó presa de los conflictos al interior del propio PDP. El sesgo territorial de la política santafesina, particularmente caro a los orígenes del partido, provocó la escisión de la facción antelista³⁸, que privó sistemáticamente de quórum al gobierno.

El reacomodamiento del escenario político nacional marcó el final de la experiencia demoprogresista. El triunfo del sabinismo en Córdoba hizo que Justo finalmente atendiera los reclamos intervencionistas del anti personalismo. En efecto, Justo evaluó menos costoso la aplicación del fraude en Santa Fe que en la provincia de Buenos Aires. Esta ofrecía un importante número de electores presidenciales y la reacción por parte de la opinión pública sería menor (Macor, 1998; Macor y Piazzesi, 2009). Para asegurar su posición, Justo introdujo una reforma que reimplantaba el sistema de mayoría y quitaba a la Cámara de Diputados la potestad de juzgar sus diplomas (De Privitellio, 2011:205).

³⁵ El robo de libretas fue una práctica difundida durante las gestiones radicales. El miembro informante del proyecto oficialista hizo eco de las 600 libretas que se encontraron en poder de la policía en el departamento de San Javier al momento de estallar la revolución del 6 de Septiembre.

³⁶ La legislación prohibía la realización de comidas o reuniones en los comités el día anterior a los comicios. Los corralones eran largas veladas que reunían grupos que luego votaban grupalmente (Macor y Piazzesi, 2009:27)

³⁷ La reforma creó una Junta Central, conformada por un presidente proveniente de la Cámara de Apelaciones de la 1º circunscripción judicial y dos vocales designados por los dos partidos más votados en las últimas elecciones.

³⁸ Facción identificada con el ex Ministro de Gobierno y poseedora de la mayoría legislativa.

Manuel María de Iriondo, líder del antipersonalismo, fue el encargado de montar la maquinaria electoral para las cruciales elecciones de 1937. Reinstaurar el fraude luego de las reformas del PDP requirió trabajar en diferentes planos. Por un lado estaba el partido, que había apuntalado su capacidad de movilización a partir de la incorporación de las figuras de Cepeda y Caballero. Sin embargo, estos también representaban una amenaza para Iriondo a la hora de conducir y coordinar el fraude concordancista³⁹. Para evitar inconvenientes fueron manipuladas las internas del antipersonalismo, se intervinieron departamentos para remover intendentes y presidentes comunales díscolos e incluso se desafilió a varios diputados. Adicionalmente, Iriondo cooptó dirigencias extra partidarias con presencia territorial en las jurisdicciones intervenidas. Una vez dominada la situación partidaria la labor pasó al plano institucional, donde la primera medida consistió en derogar la Constitución de 1921. Luego se sancionó una nueva ley electoral que reinstauró el sistema de mayoría simple, devolvió a la policía el custodio de los comicios, hizo de la abstención electoral del empleado público una causal de despido y estableció la pérdida de personería para aquellos partidos optaran por la abstención.

Sin embargo, el Iriondismo fue más que fraude y coacción. Como fenómeno político, este representó una forma diferente de concebir la democracia y el vínculo entre el estado y la sociedad civil. Los imperativos del mundo de posguerra no podían ser asumidos por facciosas asambleas deliberativas. Había llegado la hora de un ejecutivo responsable y eficaz, dotado de una estructura administrativa ajena al *spoils system*. Solo la burocracia técnica, portadora de un saber científico y neutral, parecía en condiciones de asimilar la voluntad general y alcanzar la unanimidad como manifestación de la pura razón (De Privitellio, 2011:212). La apuesta del Iriondismo consistió en vincular la legitimidad con la efectividad de la gestión gubernamental, disociándola de los problemas de la aritmética política. Iriondo y sus voceros señalaron la necesidad de reformar las bases mismas del sistema representativo, pero la consideraron una tarea privativa del presidente. La ausencia de medidas concretas en materia electoral operó, al igual que en la argumentación justista, como una justificación del fraude.

³⁹ Las borrarinas amenazaron la coordinación del fraude. Cepeda, caudillo electoral de gran relevancia, renunció temporalmente a su banca y al partido, para luego impulsar una candidatura alternativa a la de Ortiz. Aquello expuso la fragilidad del armado concordancista, que debió recomponerse por intermedio de la presencia de figuras nacionales y del nombramiento de su hijo en la jefatura política de Rosario.

Paradójicamente, la proyección política de Iriondo fue frustrada por la revolución de la cual surgiría el presidente que finalmente emprendió la requerida reformulación representativa⁴⁰. En ese sentido, el peronismo se distinguió de las experiencias iliberales precedentes justamente por haber proporcionado una respuesta coherente a la cuestión electoral (De Privitellio, 2011: 216). La misma consistió en un bloque de reformas que, guiadas por la búsqueda de la unanimidad y de la encarnación de la voluntad general en el conductor, alteraron radicalmente el mapa electoral argentino (Ajmechet, 2016:21)⁴¹.

En Santa Fe, la coalición peronista fue producto de una construcción silenciosa y efectiva⁴² (Badaloni, 2006:132). El conflicto, que caracterizó la coalición desde un comienzo, devino en fractura cuando un sector del laborismo se apoderó de la estructura del flamante Partido Peronista⁴³. Los sectores excluidos formaron un bloque en la legislatura desde donde exigieron, junto con el radicalismo Junta Nacional, la intervención federal al gobierno. La división fue aprovechada por el gobernador Waldino Suarez, quien hizo de ella una forma más de resistirse a la concentración decisoria de Perón⁴⁴(Macor y Bacolla, 2013). La estrategia facciosa del presidente de los Círculos de Obreros Católicos condujo a la parálisis legislativa y a la presencia de dos listas peronistas en las elecciones del '48.

El control del proceso constituyente determinó la intervención del partido y de los poderes provinciales, marcando un punto de inflexión en el desarrollo del peronismo local. A partir de 1949 se verificó una tendencia hacia la centralización. La “constitución de Perón” era un objetivo político fundamental y una pieza clave en la construcción del imaginario oficial (Macor, 2004:51). Por un lado, incorporaba instrumentos que autonomizaban al Poder Ejecutivo y reducían el impacto de los problemas de

⁴⁰ Iriondo fue proyectado como vicepresidente en la próxima fórmula oficial.

⁴¹ Conforman el bloque la sanción del sufragio femenino (1947), la reforma de la Constitución nacional (1949), el primer estatuto de partidos políticos (1949), la extensión de derechos políticos a los habitantes de los territorios nacionales, varias provincializaciones y, por último, la reforma de 1951 que reintrodujo la circunscripción uninominal para la categoría de diputados nacionales.

⁴² El patrocinio de las nuevas agencias del Estado nacional permitió el desarrollo en el sur de dos espacios de sociabilidad política: los sindicatos y los centros cívicos y culturales. Estos proporcionaron un caudal electoral decisivo (Prol, 2005; Prol, 2012).

⁴³ La facción del Partido Laborista acaparó las juntas partidarias departamentales, lo cual permitió controlar el proceso de afiliación y las listas de convencionales.

⁴⁴ Suarez creó un Ministerio de Trabajo y Economía para limitar la intromisión nacional. Además, el gobernador además lanzó un Plan Trienal para articular a nivel local las nuevas directrices nacionales en materia de política pública.

governabilidad en las provincias (Prol, 2005:11). Pero, sobre todo, la constitución significaba la consagración del régimen político de la nueva Argentina. Las viejas convicciones liberales eran removidas de la constitución dogmática. La larga tensión entre la unanimidad y la aritmética política carecía de sentido frente a la extraordinaria naturaleza de un conductor capaz de encarnar al pueblo (Ajmechet, 2016, 2012).

Santa Fe hizo a un lado la autonomía que caracterizaba su tradición constitucional para adaptarse al nuevo marco legal nacional⁴⁵. La delegación justicialista, seleccionada por el interventor Lasciar, introdujo cambios mínimos al proyecto oficial⁴⁶. Este extendía los mandatos ejecutivos y legislativos a 6 años, replicando el régimen de simultaneidad nacional (Ajmechet, 2012: 60; Molinelli, 1991: 36). Para acceder a la gobernación se establecía una elección directa, en distrito único y a simple pluralidad; sin reelección inmediata. La Cámara de Diputados alteró parcialmente su fórmula poblacional⁴⁷. Por último, se incurrió en una nueva reducción de la autonomía municipal. El gobernador volvió a atribuirse la designación de los intendentes. La Legislatura absorbió las funciones del Concejo Deliberante de la ciudad capital, que dejó de existir, y pasó a dictar ella las cartas orgánicas municipales.

La reforma constitucional de 1962 buscó lidiar con una herencia institucional centenaria y dio al sistema electoral provincial su formato contemporáneo. El éxito en la labor constitucional, particularmente cara a la tradición política santafesina, contrasta notablemente con la volatilidad de reglas y estrategias que caracterizaron la política argentina a partir de 1955 (Persello, 2011). La necesidad de revisar, una vez más, la carta provincial se impuso cuando el nuevo interventor, Carlos Garzoni, abolió la constitución de 1949, dejando vigente el texto de 1900⁴⁸. En efecto, la Revolución Libertadora dismanteló los instrumentos con los que el peronismo cimentó su poder (Spinelli, 2001).

⁴⁵ El decreto que convocó las sesiones constituyentes reconocía al “gobierno provincial como agente natural del gobierno federal, que debe arbitrar las medidas para que se cumpla con lo dispuesto por la Constitución Nacional” (Macor, 2004:58).

⁴⁶ El único aspecto que se apartó del proyecto original fue el judicial. El debate público logró instaurar la noción de que la reelección de los jueces cada 6 años representaba un retraso institucional. La concesión a la opinión pública consistió en la creación de una Corte Suprema de Justicia, cuyos integrantes solamente podían ser destituidos mediante juicio político.

⁴⁷ Para las magnitudes de cada distrito se estableció el ratio de una banca cada 40.000 habitantes o fracción superior a los 20.000. La Cámara no estaba habilitada a superar los 50 integrantes.

⁴⁸ Santa Fe ya se encontraba intervenida, la Revolución únicamente nombró un nuevo delegado.

Sin embargo, su reemplazo no resultó posible a causa de la divergencia de opiniones y el oportunismo del gobierno militar y de los partidos⁴⁹. Eso condujo a que la reapertura electoral de 1958 se rigiese por la fórmula saenzpeñista.

La disciplinada actuación del electorado peronista permitió al radicalismo intransigente obtener mayorías legislativas y casi todas las gobernaciones. El triunfo resultó particularmente notorio en Santa Fe, donde la fórmula Begnis-González dobló el caudal obtenido por la intransigencia en 1957⁵⁰ (Macor, 2011: 435). Como consecuencia, la situación del gobernador quedó atada al destino político del presidente. Las expectativas que este generó lo beneficiaron electoralmente y el desencanto político posterior le costó importantes deserciones⁵¹ (Arminda y Filiberti, 2006:137). Hallándose aislados, ambos ejecutivos trazaron sus estrategias en torno a las elecciones venideras. Frondizi decidió adelantar, para diciembre del '61, la renovación de las gobernaciones de Santa Fe, Catamarca y San Luis⁵².

Por su parte, Carlos Sylvestre Begnis aprovechó el tramo final de su mandato y convocó a elecciones constituyentes simultáneas. El gobernador parecía haber tomado nota de la experiencia de 1957 al establecer que la Convención se integrase conforme al principio de representación propuesto para el texto constitucional⁵³. La astucia institucional favoreció a la delegación intransigente con quórum y mayoría propia. El cuerpo sesionó entre el 16 de enero y el 14 de abril en un clima de enorme tensión política. Los triunfos de 1961 no habían calmado las expectativas sobre la participación peronista del año próximo. La elección bonaerense de marzo acabó por ratificarlas, marcando el final para la

⁴⁹ Ni la Junta Consultiva Nacional ni la Convención Constituyente de 1957 alcanzaron los consensos necesarios para redefinir las reglas del juego político.

⁵⁰ La UCRI pasó del 14,81% al 41% en tan solo un año. A su vez, el voto en blanco se redujo del 31.5% al 7.83%.

⁵¹ La concesión de contratos petroleros, la polémica laica-libre y el plan de estabilización acordado con el FMI provocaron la renuncia del vicepresidente A. Gómez y el alejamiento de otros sectores. A nivel provincial, la renuncia del ministro de educación R. Alcalda fue seguida al mes siguiente por la del vicegobernador.

⁵² El presidente buscó ensayar la integración neoperonista allí donde daba por descontado el triunfo (Persello, 2011; Macor, 2011).

⁵³ Las deliberaciones de la Convención Constituyente de 1957 se realizaron en el paraninfo de la Universidad Nacional del Litoral. La fórmula electoral D'Hondt permitió que la representación se fragmentase entre 15 partidos, muchos de ellos abiertamente opositores a la reforma. Estos expresaron su desacuerdo retirándose, dejando 85 escaños vacantes.

presidencia de Frondizi. Santa Fe fue intervenida 10 días después de culminadas las sesiones constituyentes. El recambio de interventores y Ministros del Interior echaron un manto de dudas acerca de la validez de lo obrado. Finalmente, el 16 de mayo el Poder Ejecutivo Nacional resolvió la nulidad de los comicios y reconoció el accionar de la convención.

La carta contempló un sistema electoral orientado a la gobernabilidad. Aquello supuso lidiar con buena parte de la tradición institucional provincial, proclive al surgimiento de gobiernos divididos. La reforma congració al Poder Legislativo con la representación mixta prevista en 1856. La influencia territorial de la jurisdicción departamental fue reducida al Senado, donde se continuaron eligiendo 19 representantes en circunscripciones uninominales. En cambio, la Cámara de Diputados adoptó una conformación fija de 50 representantes electos en su totalidad a distrito único. La fórmula elegida para la asignación de escaños fue, al igual que para la Convención Constituyente, una de premio a la mayoría. Según esta, le corresponden 28 bancas (56%) a la lista que alcanza la simple pluralidad de sufragios⁵⁴. Los 22 curules restantes (44%) se asignan proporcionalmente a las minorías utilizando la fórmula D'Hondt. Ambas Cámaras se renuevan cuatrienalmente y de forma simultánea a la elección del Gobernador. En conjunto, la concurrencia electoral y el premio a la mayoría apuntan a producir gobiernos con respaldo parlamentario. Adicionalmente, la reforma estableció la creación de una nueva autoridad electoral, el Tribunal Electoral Provincial⁵⁵. Estas disposiciones no tuvieron completa operatividad hasta 1983. Dos décadas de reaperturas democráticas, pautadas por normas nacionales ad-hoc, colocaron al nuevo sistema provincial en una zona de ambigüedades político-institucionales⁵⁶ (Macor, 2011:408).

⁵⁴ El proyecto original de la UCRI preveía un premio de 34 escaños para la fuerza más votada. El número final resultó del compromiso con la oposición, que bregaba por un sistema proporcional mixto (Lodi, 2017: 147).

⁵⁵ El art. 29 indica que su conformación y atribuciones del tribunal deben ser establecidos mediante legislación ordinaria. En cuanto al primer aspecto, la ley 4990 indicó que se integrase por altos miembros del Poder Judicial, con un año de duración en funciones, y un Secretario Electoral designado por el gobierno (Torres, 2016: 135).

⁵⁶ Las medidas del Ministro C. Adrogé en 1963 condujeron a la reedición del Colegio Electoral. Allí se reunieron, respetando el nuevo tamaño de Diputados, 69 electores para ungir la fórmula Tessio-Malaponte. Los 19 departamentos provinciales debieron ser agrupados en 3 distritos electorales, para así disponer de una magnitud que permitiese aplicar la fórmula D'Hondt. Algo similar ocurrió durante la salida

Nuevo régimen, viejos problemas. Los partidos en los ochenta

La sociedad argentina vislumbró la democracia en su horizonte a partir de Malvinas. A diferencia de las transiciones democráticas anteriores, en esta ocasión las normas sancionadas establecieron una relación de complementariedad con el sistema electoral provincial⁵⁷. En primer lugar, se establecieron nuevos parámetros para la conformación de la Cámara de Diputados⁵⁸. La competencia consistiría en un escrutinio de lista, cerrada y bloqueada, donde la fórmula D'Hondt distribuiría escaños únicamente entre aquellas que superasen el umbral del 3%. Además, se volvió a adoptar el régimen de simultaneidad de 1959. Por esta razón, se impuso que todas las boletas fueran confeccionadas de forma separada y con colores distintos para cada ámbito territorial. La administración del proceso electoral fue depositada en la Justicia Nacional Electoral⁵⁹, que a su vez comenzó a contar con el respaldo de la flamante Dirección Nacional Electoral⁶⁰.

En Santa Fe, el gobernador Roberto Casis sancionó una Ley Orgánica de Partidos Políticos que reproducía lo establecido por el estatuto de Bignone⁶¹. Para actuar en el ámbito de la provincia los partidos debían contar con una carta orgánica, votar periódicamente a sus autoridades y acreditar una afiliación equivalente al cuatro por mil del padrón. Si bien la norma les reservaba “en forma exclusiva la nominación de candidatos para el desempeño de funciones públicas electivas” (Dec. N°4856, pág.2), esta no reguló ningún aspecto de dicha competencia (De Luca, 2005). La provincia enfrentó la transición

electoral de 1973, organizada por A. Mor Roig. En esta ocasión, el Senado debió recurrir nuevamente al improvisado esquema distrital. Además, se impuso un sistema de doble vuelta para las categorías de Gobernador y Senador Nacional.

⁵⁷ Decreto-ley 22.838 y 22.864

⁵⁸ Se determinó que cada provincia obtendría un diputado cada 161.000 habitantes o fracción superior a 80.500 acorde al censo de 1980. A este criterio se agregaron dos más de orden “compensatorio”. Por un lado, se sumaron 3 bancas a la magnitud correspondiente al dato censal. Además, se estableció una representación mínima de 5 escaños a los efectos de evitar que ninguna provincia viese reducida su representación con respecto al último período democrático. Para la provincia de Santa Fe esto significó un diputado extra, posicionándose como el 3° distrito más grande del país.

⁵⁹ 25 Juzgados Nacionales con competencia electoral fueron los encargados de los comicios. Los electores habilitados rondaron los 18 millones.

⁶⁰ Heredera del Servicio Electoral saenzpeñista, la DINE fue creada por Llamil Reston en el ámbito de la Subsecretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior. Al frente del organismo se designó al coronel A.L. Borla (Torres, 2016:55)

⁶¹ Decreto N° 4856

con un régimen electoral que jerarquizaba a los partidos en el proceso electoral y, a su vez, un sistema electoral orientado hacia la gobernabilidad.

El primer dato saliente del panorama santafesino fue la presencia de sectores que “buscaron combinar infructuosamente el liderazgo político de la transición y la constitución de una oferta electoral continuista” (Maina, 2014:122). Estos adquirieron visibilidad a partir de los cuestionamientos de la Multipartidaria, que condujeron finalmente a la renuncia del Gobernador y el Intendente de Rosario. En febrero de 1983, Roberto Casis abandonó la Casa Gris y volvió a afiliarse a la organización a la que había pertenecido desde sus inicios en política, el Movimiento Línea Popular. El partido se dividió entre quienes apostaron a preservar la identidad y aquellos que buscaron entablar alianzas electorales. Por su parte, el ex intendente capitalino, Alberto Natale, regresó al PDP y logró que su lista se impusiera abrumadoramente sobre la confluencia opositora liderada por Ricardo Molinas.

Los partidos nacionales experimentaron situaciones similares. El radicalismo santafesino presentaba divisiones al interior de dos corrientes, profundamente enfrentadas. La Línea Histórica de Pascual Silva permitió que sectores no alfonsinistas obtengan espacios, mientras que La Junta Coordinadora encabezada por Luis Cáceres se opuso. El conflicto se definió parcialmente con la proclamación de una fórmula que no halló contendientes internos. La oposición optó por retirar sus listas frente a la derrota experimentada unos meses antes en la interna por cargos partidarios⁶². Por su parte, el justicialismo experimentó los beneficios y las complicaciones de un notorio patrocinio sindical (Maina, 2008, 2014; Lacher, 2016). Los recursos gremiales posicionaron a sus principales referentes en lugares de relevancia, permitiéndoles condicionar los alineamientos al interior del partido⁶³. Frente a la ausencia de un claro ganador, los distintos sectores del sindicalismo desplegaron un esquema de negociaciones informales: “La

⁶² Las corrientes internas confluyeron en dos listas. La Roja del Movimiento de Afirmación Yrigoyenista, que contaba con el respaldo del Movimiento Intransigente Radical, La Línea Santa Fe y grupos de extracción balbinista entre los cuales se hallaba Eugenio Malaponte. Por otro lado, la Lista Blanca respondía a la vertiente delaurrista de la Línea Nacional.

⁶³ Esto se reflejó en las internas, donde cada una de las listas fue patrocinada por un sindicato. El clivaje fundamental era la histórica rivalidad entre la UOM rosarina y el Sindicato de la carne. Los primeros lograron imponerse por un escaso margen y ubicaron a Raúl Carignano en la presidencia del partido, mientras que los otros obtuvieron la mayoría de los congresales.

Cooperativa”. Las prescripciones del estatuto y la participación del afiliado fueron obviadas por una serie de acuerdos, donde los grandes electores se distribuyeron los espacios en las listas⁶⁴.

Los resultados de las elecciones fueron eclipsados por la posibilidad del fraude durante el escrutinio. La polémica estalló a las 5 AM del día 31, cuando la transmisión de datos resultó interrumpida por un repentino apagón en el Centro de Cómputos. El regreso del suministro eléctrico fue acompañado por una reversión de la tendencia en la categoría de gobernador. El radicalismo, reproduciendo la lógica del pacto militar-sindical, adjudicó el hecho a las excelentes relaciones entre la UOM y la dirigencia militar⁶⁵ (Maina, 2014:134). La gobernabilidad del principal bastión justicialista nació jaqueada. A la restricción presupuestaria se le sumaron los condicionamientos provenientes de un virtual empate institucional con la UCR⁶⁶. Vernet debió enfrentar la parálisis de las municipalidades y comunas, sucesivos paros docentes e, incluso, un acuartelamiento policial. Las elecciones habían puesto de manifiesto los problemas que atravesaron la política partidaria, y también evidenciaron la brecha que las distanciaba de las expectativas ciudadanas.

La renovación legislativa de 1985 reactivó las disputas al interior de “La Cooperativa”. El gobernador, que había logrado imponer su lista en las internas, se vio

⁶⁴ El artículo 19 de la Carta Orgánica del PJSF establecía la convocatoria de elecciones directas para seleccionar candidatos para los cargos electivos. Sin embargo, el Congreso Partidario recurrió a las históricas reglas del tercio y las 62 organizaciones. Allí surgió el binomio para la gobernación, integrado por un asesor de la UOM durante el proceso y un dirigente de la industria alimenticia capitalina. Además, los sindicalistas obtuvieron nueve diputaciones nacionales y siete provinciales. El porcentaje faltante en la legislatura provincial, respecto del tercio sobre una lista de 28, fue compensado con espacios dentro del gabinete (Lacher, 2016: 29).

⁶⁵ El 11 de Noviembre fueron finalmente reconocidos los resultados que daban por ganador al justicialismo. Este obtuvo 588.206 votos (41,41%), superando los 572.750 (40,32%) del radicalismo. Al respecto se han ensayado dos explicaciones. Lodi (2016: 52) sostiene que “algunos años después, algunos peronistas reconocieron que hubo en esos comicios una diferencia de unos 12.000 votos a favor del radical”. En cambio, Robin afirma que el resultado resulta plausible dado que faltaban escrutarse alrededor de 60.000 sufragios. El resultado habría sido producto “del corrimiento de adhesiones protagonizado por la clientela electoral del PDP, que optó por volcar su fuerza electoral a favor de la fórmula presidencial del radicalismo, manteniendo una actitud consecuente con su partido para la elección de autoridades provinciales” (Robin, 1994: 89).

⁶⁶ El peronismo obtuvo la mayoría en Diputados y los radicales la del Senado. En el ámbito municipal también hubo paridad. El justicialismo cosechó 17 intendencias (incluyendo la capital) y el radicalismo obtuvo la de Rosario junto a otras diez. Otro tanto sucedió en las comunas, donde el agregado fue de 115 peronistas y 121 radicales.

obligado a rearmar su gabinete como respuesta a la fractura de la bancada. El panorama del radicalismo tampoco era prometedor. En Rosario, la interna radical se trasladó a las relaciones entre el Concejo Deliberante y el intendente Usandizaga. Por su parte, “El Vasco” Usandizaga afirmó que la fórmula de Renovación y Cambio únicamente estaba en condiciones de disputarle la interna porque “cuenta con el aparato partidario y de algunos sectores del gobierno que están oficialmente al servicio”⁶⁷.

Las provincias sugirieron soluciones institucionales a la disputa política. Al promediar el año 1986, San Luis y Córdoba emprendieron importantes reformas que contrastaron con la inmovilidad de la política nacional, cuyo único resultado consistió en algunos nombramientos en la Cámara Nacional Electoral⁶⁸. En San Luis la innovación fue por partida doble, puesto que para seleccionar convencionales constituyentes se implementó por primera vez en el país el Doble Voto Simultáneo (DVS). Mejor conocido como “ley de lemas”, la normativa atrajo rápidamente la atención de políticos y analistas en la medida que acababa con el monopolio de las candidaturas por parte de los partidos políticos. De hecho, en Santa Fe un senador provincial por el justicialismo, Alberto Monti, impulsó un proyecto de lemas que obtuvo media sanción en la cámara alta (Monti, 1990:79). Para 1987, el DVS integraba los sistemas electorales de Formosa, La Rioja, Misiones y Salta.

⁶⁷ De todos modos, el intendente de Rosario aseguró que Cáceres no se haría de la gobernación “ya que el pueblo no es zonzo” (Clarín, 28/9/1986; El Diario, 30/9/1986).

⁶⁸ Con acuerdo del Senado de la Nación se incorporó a los camaristas Rodolfo Munné, Enrique Rocca y Héctor Orlandi.

Capítulo 3: El Ciudadano de a pie ante el déficit representativo (1989-1991)

Este capítulo aborda el proceso que condujo a la sanción de la ley que marcó el inicio del reformismo santafesino. Dar cuenta de la adopción de la ley de lemas requiere desplegar una narrativa capaz de ponderar dos planos explicativos. Por un lado, están los eventos que trastocaron el débil equilibrio político que caracterizó la política provincial durante la década del ochenta. Las imprevistas elecciones de 1989 y el juicio político al vicegobernador Antonio Vanrell alteraron notablemente las expectativas de los actores políticos. Por otra parte, la dinámica política provincial no puede comprenderse de forma aislada. Lejos de revestir una situación atípica, la política santafesina participó del ímpetu reformista que recorría las provincias desde 1986. Por ende, argumentamos que la adopción de ley de lemas fue un resultado contingente dentro de una serie de desenlaces posibles. Precisamente allí nuestra lectura difiere de la ofrecida por la literatura. En vez de sugerir la presencia de un equilibrio institucional, la información obtenida a partir del trabajo documental invita a trazar un recorrido argumental donde ningún desenlace ofrece indicios de necesidad.

Universidad de
San Andrés
Un nuevo momento reformista

Para comprender las transformaciones institucionales emprendidas por las provincias debemos distanciarnos del optimismo que permeó el discurso de los actores y los analistas durante la transición democrática. Este ancló sus expectativas en los resultados del proceso de afiliación partidaria iniciado en 1982⁶⁹. En unos meses se conformó un universo de afiliados que rondaba el tercio del electorado. Muchos analistas consideraron -a contramano de la tendencia que se verificaba en occidente desde hacía ya una década- que

⁶⁹ Se efectuaron 2.966.472 nuevas afiliaciones, de las cuales 1.489.565 correspondieron al PJ y 617.251 a la UCR. El remanente se distribuía entre el resto de los partidos de alcance nacional (Mustapic, 2002:149).

la democracia en ciernes en la Argentina sería una de partidos (Manin, 1997). El proceso de afiliación fue interpretado como una señal de aceptación de los partidos por parte de la sociedad. El lugar privilegiado que el entramado legal les tenía reservado en el proceso electoral era revalidado (Persello, 2000; Mustapic, 2002; Maina, 2014). Los partidos no serían simples organizadores de la masividad del sufragio, sino que se tenía la expectativa de que operasen como verdaderos vectores de regeneración democrática. Únicamente ellos se hallaban en condiciones de dar cuenta de las demandas y los conflictos sociales, de encauzarlos y proveer a la sociedad de soluciones colectivas.

Los resultados del 30 de octubre de 1983 parecían validar el argumento. El radicalismo desempeñó el rol esperado. Los sectores agrupados bajo la denominación Renovación y Cambio habían logrado canalizar buena parte de la oleada participativa. Para los analistas, el hecho de que 92% de las preferencias fueran acaparadas por el PJ y la UCR sugería la presencia de un sólido bipartidismo. Este modelo no solo era el más ponderado por las modernas teorías del gobierno representativo, sino que aparecía como la solución histórica a la inestabilidad que había caracterizado la política argentina durante el siglo XX.

No obstante, lo cierto es que apenas las instituciones democráticas comenzaron a funcionar, surgieron iniciativas para su reforma. El contenido de las propuestas, como veremos, invertía los términos del diagnóstico. El viraje comenzó en 1986, cuando San Luis y Córdoba anunciaron ambiciosos proyectos reformistas. Las victorias de Menem del 9 de julio y del 14 de mayo de 1989 ratificaron el rumbo. En ese contexto, un considerable cúmulo de propuestas de reforma electoral comenzaron a circular en forma de artículos de opinión, publicaciones especializadas y proyectos legislativos. Las opciones conformaban un amplio abanico: las internas abiertas, la ley de lemas, diferentes variantes del *panachage* e incluso apuestas de mayor envergadura como la adopción del distritamiento uninominal o mixto, al estilo alemán. Más allá de sus diferencias técnicas, todas las iniciativas compartían un mismo objetivo. Todas apuntaban a fortalecer la voluntad de los gobernados, dotarlos de una mayor incidencia y control sobre sus representantes. Para lograrlo, cada una concebía una forma diferente para permitirle al elector ejercer una influencia mayor sobre la selección de los candidatos.

La forma en la cual se seleccionan los candidatos es un aspecto central del proceso político moderno (Rahat y Hazan, 2001). Además de influir sobre el comportamiento de los representantes, la selección de candidaturas juega un rol singular a la hora de moldear las perspectivas públicas sobre la naturaleza del sistema republicano y la democracia (Alonso, 2010:361). Hasta mediados de los ochenta, se asumió sin demasiados cuestionamientos que esta era una cuestión privativa de los partidos. Sin embargo, hacia finales de la década se produjo un profundo cambio en la opinión. La selección de candidatos pasó a juzgarse demasiado importante como para quedar a merced de los partidos políticos⁷⁰. Si bien sólo las provincias fueron permeables a esta agenda, nadie escapaba al creciente malestar que mostraba la presencia de una brecha entre las expectativas de la ciudadanía y el accionar de sus representantes (Molinelli, 1991).

Este capítulo pone el foco de atención sobre la que sin dudas fue la *vedette* del reformismo durante los años noventa. Al comienzo de la década, la ley de lemas estaba presente únicamente en Formosa, Santa Cruz y Tucumán. Para 1991 el sistema había sido incorporado en Misiones, Santiago del Estero, Chubut, Jujuy, Salta, La Rioja, Río Negro y, por supuesto, Santa Fe. El DVS alcanzó su punto máximo en 1995, cuando llegó a regir la competencia para al menos una categoría en la mitad de los distritos de la argentina⁷¹ (Reynoso; 2004).

Internismo y Affaires: el origen de una clase política

El ímpetu reformista que comenzaba a recorrer el país encontró una situación compleja en Santa Fe. Al frente del gobierno provincial se hallaba un justicialismo en plena

⁷⁰ Es necesario señalar que esta tendencia tuvo lugar en un período en el cual las democracias parlamentarias europeas estaban democratizando sus métodos de selección de candidatos (Rahat y Hazan, 2001: 312).

⁷¹ Sin embargo, limitar la importancia del DVS a los casos en los cuales fue implementada sería adoptar una visión parcial. Vale la pena considerar que buscó introducirse como un arreglo a la ley de acefalía durante la crisis de sucesión presidencial de 2001. Fue además considerada para la primera elección de jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y fue también usada como amenaza por el entonces gobernador Duhalde para lograr incorporar la reelección en la reforma constitucional de la Provincia de Buenos Aires (Tula, 1997).

reconversión. El liderazgo del sindicalismo estaba siendo relevado por una conducción escasamente cohesionada⁷². Las disputas comenzaron en 1988. La interna presidencial operó como puntapié inicial, ya que los sectores desplazados de la conducción proporcionaron a Menem el empujón necesario para triunfar en Santa Fe⁷³. La derrota de Antonio Cafiero sacudió la nueva coalición dominante. El bloque de diputados provinciales sufrió deserciones y el presidente puso a disposición su renuncia. Además, el titular del partido, Raúl Carignano, declinó la presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación y Carlos Aurelio Martínez dejó la vicepresidencia del PJ santafesino.

El conflicto continuó con motivo de las internas locales. El dato saliente fue que el desafío a la lista patrocinada por el gobernador provino del mismo poder ejecutivo⁷⁴. Aquello explica por qué las elecciones internas del partido justicialista santafesino (PJSF) fueron precedidas por la derogación del artículo 40 de la Carta Orgánica, donde se establecía la incompatibilidad entre el ejercicio de cargos públicos y las funciones partidarias. A pesar del inusual desafío, el gobernador logró reunir el apoyo de dirigentes claves como Raúl Carignano, Luis Rubeo, Eduardo Cevallo y Liliana Gurdilich. La victoria permitió a Reviglio acaparar la totalidad de los cargos en juego y obtener mandato al frente del partido hasta 1991.

Sin embargo, la crisis hiperinflacionaria y el consecuente deterioro de la situación social comprometieron políticamente al gobernador⁷⁵. La administración provincial fue acusada de inmovilismo por los mismos dirigentes que habían prestado su apoyo en la

⁷² Las internas de 1986 decretaron el final de la hegemonía sindical. Una muestra de ello fue la libertad que gozó Víctor Reviglio a la hora de formar gabinete. Las reglas del tercio y de las 62 Organizaciones fueron reemplazadas por acuerdos y negociaciones puntuales (Lacher, 2016:36). Esto no significó que los actores provenientes del mundo sindical perdieran toda gravitación. De hecho, Reviglio otorgó cierta representación a distintos sectores del sindicalismo en su gabinete. Rodolfo Julio Escobar (Gastronómicos) fue designado al frente de la Secretaría de Trabajo, Antonio Jara (Correo) fue apuntado Subsecretario de Asuntos Jurídicos, Gerardo Ángel Cabrera ocupó el mismo cargo en Control y Seguridad en el Trabajo y finalmente la Subsecretaria de Relaciones Laborales fue para Miguel Ángel Roldán (Asociación del Personal de la Universidad de Rosario).

⁷³ Al respecto, Lacher (2016:38) señala que “el amplio apoyo sindical cosechado por Menem al interior de la provincia se constituye en uno de los elementos explicativos de su triunfo en este distrito, en donde obtuvo una ventaja cercana al diez por ciento de los sufragios con respecto a su competidor”.

⁷⁴ La disputa fue codificada en clave nacional puesto que el vicegobernador Antonio Vanrell se encontraba al frente de la Mesa Unificadora Ortodoxa. Reviglio, por su parte, era exponente de Cafiero.

⁷⁵ Durante marzo de 1990 se produjeron varios saqueos protagonizados por contingentes armados en la ciudad de Rosario. También fueron robados camiones de carga en la autopista que comunica a la ciudad con Buenos Aires (El Litoral, 9/3/90, pág.3).

interna⁷⁶ (Rinaldi, 2017: 1007). Además, estos iniciaron rumores acerca de una intervención federal en ciernes (El Litoral, 21/3/91, pág. 5; El Litoral, 26/3/90, pág. 5). Reviglio buscó retomar la iniciativa y congraciarse con el presidente a partir de la firma del decreto N°0877. La controvertida medida contemplaba una reducción drástica de la estructura ministerial, entre otros ajustes presupuestarios⁷⁷. El acercamiento al menemismo fue interpretado como una señal de debilidad. Al clima signado por los saqueos, que experimentaron un rebrote durante el mes de mayo, se sumaron movilizaciones sindicales y más desafecciones dentro del justicialismo. Prácticamente excluidos de la gestión gubernamental, los sindicatos carecían de incentivos para contener la situación social. En ese sentido, resulta ilustrativa la movilización de empleados estatales que tuvo lugar en la ciudad de Santa Fe al día siguiente de la promulgación del decreto, descrita por la prensa como “la mayor concentración desde el retorno de la democracia hasta la fecha” (El Litoral, 21/3/90, pág. 12). Pocos días después, renunció el último de los mohicanos, el Ministro de Gobierno Alberto Dider (El Litoral, 26/3/1990, pág. 5).

La inestabilidad interna del justicialismo santafesino no distaba demasiado de la observada durante la década del ochenta. Lo que realmente alertó a la dirigencia fueron los inesperados *test* electorales de 1989. Horacio Daniel Usandizaga, intendente de la ciudad de Rosario y principal figura electoral del radicalismo, abandonó el cargo para el cual tenía mandato hasta 1991. Su salida no fue en absoluto sorpresiva. Usandizaga había participado activamente de la campaña presidencial de Eduardo Angeloz, comprometiéndose a renunciar si este no resultaba electo. La promesa se cumplió el 22 de mayo, configurándose una oportunidad inigualable para el Partido Socialista Popular (PSP)⁷⁸. La fuerza de extracción universitaria se encontraba fortalecida por su alianza con el Partido Socialista

⁷⁶ Cardozo, Carignano y Cevallo criticaron duramente a Reviglio y su gestión. Estos dirigentes obtuvieron diputaciones nacionales como contrapartida a su apoyo en la interna. Sin embargo, Menem los había cooptado designándolos al frente de Secretarías Nacionales.

⁷⁷ Para sanear el Tesoro Provincial, el Poder Ejecutivo procedió a actualizar por inflación el Impuesto Inmobiliario Rural (art. 29), reformar el Gabinete para reducir su estructura en un 40% (art. 30 y 31), declarar plazo vencido para todas las deudas de los Municipios y las Comunas con el Tesoro (art. 2 y 3), adelantar la presentación de un proyecto de reforma del régimen de coparticipación (art. 34), declarar caduca la vigencia de las convenciones colectivas de trabajo de los empleados públicos (art. 11) y, por último, someter todas las autorizaciones de gastos dispuestas en el presupuesto a la aprobación del Ministro de Hacienda y Finanzas.

⁷⁸ El Presidente del Concejo Municipal, el radical Carlos Ramírez, asumió provisoriamente. El gobierno provincial convocó a elecciones para el 26 de noviembre

Democrático⁷⁹. Contaba con el concejal Héctor Cavallero como candidato⁸⁰ y, adicionalmente, disponía de la territorialidad y los recursos que le proporcionaba el Movimiento Nacional Reformista⁸¹ (Guberman, 2004:23). La ventajosa situación del partido resultó apuntalada por la descoordinación de sus competidores⁸². De hecho, “la magra diferencia de votos entre ambos candidatos (aproximadamente 8.000 sobre 600.000) provocó una fuerte discusión al interior del PJ porque se sospechaba que algunos dirigentes del partido que habían perdido la elección interna, ordenaron votar por Cavallero” (Lascurain, 2017:5). La interna justicialista se proyectó hasta el escrutinio. En efecto, el PSP y la UCR debieron enfrentar “robos de urnas y otras estratagemas tendientes a torcer la voluntad popular”⁸³ (Guberman, 2004:24).

El justicialismo volvió a ser sorprendido un mes después. El Concejo Deliberante de la ciudad capital denunció al intendente justicialista Carlos Aurelio Martínez⁸⁴ por adulteración de instrumentos públicos y privados, manejo discrecional de fondos públicos y pagos efectuados por compras y servicios no efectuados (Lascurain, 2017:4). La acusación allanó el camino para una contundente derrota del PJ en manos del Partido Demócrata Progresista⁸⁵. Los *tests* de 1989 abrieron un horizonte completamente nuevo para la política provincial. En dos meses el partido predominante había sido derrotado en las dos principales ciudades de la provincia.

⁷⁹ Unidad Socialista era el nombre del frente electoral.

⁸⁰ Cavallero era el dirigente con mayor conocimiento por parte de la opinión pública. Su imagen se construyó a partir de las denuncias de corrupción que efectuó en el Concejo Municipal. Cavallero expuso una trama de cohechos vinculado a la concesión del servicio de limpieza y mantenimiento de espacios verdes donde resultaron involucrados varios concejales. Estos resultaron procesados y detenidos junto con los empresarios (Guberman, 2004: 23).

⁸¹ Brazo universitario del PSP. Este conducía de la Federación Universitaria de Rosario desde 1988.

⁸² Por un lado, el radicalismo impulsaba a Ángel D'Ambrossio, quien pertenecía al bando opuesto a Usandizaga en la interna municipal y por ende inferimos no contaba con el respaldo de toda la estructura partidaria rosarina. El justicialismo se presentaba dentro de la alianza FREJUPO, integrada por el Partido Demócrata Cristiano y el Movimiento de Integración y Desarrollo, y llevaba como candidato a Alberto Joaquín.

⁸³ La Unidad Socialista se impuso con un 37,9% sobre el 36,5% del FREJUPO.

⁸⁴ Martínez era una figura central del justicialismo provincial. Proveniente de un pequeño pueblo del interior, había llegado a ocupar la Secretaría General del Sindicato de la Industria de la Alimentación y la vice gobernación de la provincia.

⁸⁵ El PDP obtuvo el 59,51% de los votos, dejando al PJ en un segundo lugar con el 26,93%. Muy por detrás quedó la oferta radical, que apenas cosechó el 6,45% (Lascurain, 2017:4).

Hasta aquí hemos observado que los elencos políticos experimentaron una considerable conflictividad interna hacia finales de los ochenta. Es decir, estamos en condiciones de afirmar que, a pesar del normal funcionamiento de un régimen electoral orientado a la gobernabilidad, el sistema político santafecino no vio alterada su histórica tendencia a la fragmentación y el bloqueo. Sin embargo, la hipótesis que orienta nuestra indagación sugiere que una serie episodios de corrupción fueron los que marcaron la diferencia al activar una obsesión siempre presente en el imaginario democrático⁸⁶. Nos referimos a la propensión por ver al vínculo representativo transformado en una relación social de diferenciación (Rosanvallon, 2006: 244). Este fue precisamente el sentido que adquirió el término “clase política”, utilizado para designar una parcialidad social que había adquirido ciertos rasgos, situaciones o privilegios en virtud de su función representativa. Mientras que la sociedad santafesina se figuraba en saqueos, manifestaciones y protestas, los episodios de corrupción mostraron la imagen de elencos políticos únicamente preocupados por cuestiones vinculadas al propio interés. Si bien la corrupción ingresó al debate público con motivo de las denuncias del Concejo Deliberante de Santa Fe, la magnitud del “*affaire* de los juguetes” opacó lo sucedido hasta entonces.

La política nacional de reducción del gasto público adquirió impulso entre agosto y septiembre de 1989 con la sanción de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica. A su vez, Santa Fe adoptó una legislación similar como señal de inicio de una política de austeridad⁸⁷. El primer paso consistió en una revisión administrativa de los presupuestos de los poderes provinciales. El bloque de senadores justicialistas, liderado por

⁸⁶ Varios episodios dieron lugar a sospechas de corrupción entre 1989 y 1990. El *affaire* de los juguetes fue el principal hecho de corrupción en términos de su impacto público y sus consecuencias político-institucionales.

La primera acusación la realizó el Concejo Deliberante de la ciudad de Santa Fe y condujo a la renuncia del intendente, y ex vicegobernador, Carlos Martínez. Otros dos episodios estallaron mientras el caso Vanrell tramitaba su curso legislativo y judicial. A principios de julio, el gobernador Reviglio y su antecesor, José María Vernet, fueron imputados por la justicia federal (El Litoral, 3/7/90, pág.5). Las secciones de política se calmaron hasta que a mediados de agosto surgió el *affaire* de los cheques. El diputado latorrista Oscar Blando descubrió una serie de cheques con los que se habían pagado unas 3000 horas cátedras correspondientes a comisiones de servicio inexistentes en Rosario (El Litoral, 16/8/90, pág.6). La investigación señaló como responsable al el Delegado de zona sur del Ministro de Educación, Dr. Eduardo Fenouil. El diputado Emilio Rodes, miembro de la Comisión Investigadora, acusó a Fenouil de “superñoqui” al constatar que, además del cargo de delegado ministerial, este “tiene 6 hs. cátedra función 40 y 10 hs. cátedra función 30; también percibe como director de tercera categoría en el EEMPA 1255, donde también tiene 4 hs. cátedra. Pero además los fines de semana cubre 5 hs. más en el Instituto 18” (El Litoral, 18/8/90, pág. 5).

⁸⁷ Ley 10472.

Alberto Monti, solicitó un informe presupuestario al Secretario Administrativo de la Presidencia, Rubén Alonso, quien rechazó la solicitud. Ante la negativa, el bloque oficialista desplazó a Alonso del cargo, retiró a Vanrell sus atribuciones y creó una Comisión Administrativa Permanente. Vanrell respondió firmando un decreto por el cual retiraba los automóviles oficiales a los legisladores y reducía drásticamente las becas y los subsidios otorgados por el Senado (El Litoral, 26/3/90, pág.1). Aprovechando el contexto, los diputados nacionales Ghezzi y Carignano comenzaron a operar para hacer de la intervención federal una realidad (El Litoral, 26/3/90, pág.5). La estrategia consistía en asimilar la situación provincial a la de Tucumán, donde el camino la intervención parecía allanado⁸⁸. A su vez, la prensa reproducía declaraciones *off the record* acerca de los posibles candidatos a interventor, entre los cuales figuraban el diputado renovador cordobés M. Ballestrini, Ítalo Luder e incluso el mismo Carignano. Varias figuras del justicialismo se erigieron contra la coalición interventora⁸⁹. Reviglio negó cualquier posibilidad de intervención y dejó trascender que tanto el Presidente como el Ministro del Interior, Mera Figueroa, participaban activamente de las discusiones políticas de la provincia.

Mientras tanto, la investigación avanzaba. Ante la constatación de compras irregulares por montos millonarios, el Senado conformó una Comisión de Investigación de Compras. La comisión solicitó los comprobantes de dichas adquisiciones al Tribunal de Cuentas. No obstante, este adujo no disponer de resolución o decreto alguno firmado por el vicegobernador. Tampoco aparecieron facturas o recibos durante el allanamiento a las oficinas de Alonso (El Litoral, 8/5/90, pág. 1). Por ende, el Senado evaluó expulsar a Vanrell por inconducta. Los senadores se mostraron escépticos respecto a la actitud de Diputados en un eventual juicio político⁹⁰. A principios del mes de mayo el contador fiscal, Edmundo Pinés, logró hacerse de una factura y una resolución firmadas por Vanrell a nombre de “Juguetería”. Ambos documentos indicaban que el establecimiento estaba sito en Cochabamba 777, dirección correspondiente a una plaza pública de la ciudad de Rosario (El Litoral, 8/5/90, pág.5). Adicionalmente, el jefe del bloque radical en el Senado,

⁸⁸ Luis Ghezzi adelantó que pondría a disposición del presidente un informe documentando las causales para la intervención, entre los cuales se destacaban “las reiteradas estafas de los directores del banco (provincial) que dejaron a 500 familias en la calle” (El Litoral, 26/3/90, pág.5).

⁸⁹ Incluso el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, desmintió los rumores.

⁹⁰ Los senadores no creían que los diputados afines al gobernador Reviglio acompañarían la iniciativa.

Hipólito Elías, declaró estar en posesión de comprobantes por tres millones de dólares. Las declaraciones de Elías convalidaron la percepción pública de un manejo discrecional de los recursos públicos: ofrecimientos de automóviles 0km., habitaciones en lujosos hoteles céntricos e incluso el alquiler de una suntuosa casa para funcionar como dependencia del senado en Rosario (El Litoral, 12/6/91, pág. 12). Si bien muchos de los trascendidos periodísticos parecían poco creíbles, la situación cambió cuando apareció el depósito donde habrían ido a parar algunas de las compras efectuadas por Vanrell.

El 10 de mayo la Cámara de Senadores remitió a Diputados las causales para iniciar el juicio político. Bajo una enorme presión por parte de la opinión pública y los diputados nacionales del justicialismo, la Cámara de Diputados apuntó a Emilio Rodés como presidente de la Comisión de Juicio Político (El Litoral, 11/6/91, pág.1; El Litoral, 12/6/90, pág. 12). El 29 de junio se concretó el *impeachment*. El vicegobernador fue hallado culpable de incumplimiento de los deberes del funcionario público e inhabilitado para ocupar cargo alguno por un plazo de 8 años. No obstante, Vanrell aún debía afrontar las consecuencias judiciales de sus actos. Lo sucedido semanas después del juicio político tensionó peligrosamente el ingrediente esencial de la representación política, esa enigmática dualidad que caracteriza a todo aquel que la ejerce: es funcionario y ciudadano, gobernante y gobernado (Morgan, 2006:39). A fines de julio, la revista Gente publicó una serie de declaraciones del ex vicegobernador mientras este se hallaba prófugo de la justicia. Mientras que sus dichos se reproducían en el espacio público, la provincia y el Ministerio del Interior aducían no poder dar con su paradero (El Litoral, 22/7/91, pág.4). La flagrante aparición de Vanrell evidenciaba que este aún gozaba de los beneficios del poder, todavía pertenecía a esa parcialidad social denominada clase política.

Las inesperadas derrotas del oficialismo y los episodios de corrupción incrementaron significativamente la incertidumbre de cara a las elecciones de 1991. La situación del PJSF era delicada⁹¹. Ante la adversidad del panorama, cada exponente esbozó su propia estrategia para la renovación del ejecutivo. Por un lado, Cardozo apostó a una alianza con el PDP y propuso a Natale como candidato a gobernador. De no resultar

⁹¹ Los *tests* electorales de Rosario y Santa Fe fueron interpretados como señales de que el oficialismo no se encontraba en condiciones de revalidar la predominancia electoral que había detentado desde 1983. Además, todavía debían confeccionarse las diputaciones nacionales a renovar ese mismo año.

posible, la alternativa vendría de la mano de un *outsider*, preferentemente de extracción empresaria. Eduardo Cevallo acompañaba esa lectura, aunque no compartía los nombres propios. Por su parte, Reviglio procuraba una diputación nacional. Su objetivo no era consagrar un delfín, sino posicionarse como un actor central en el proceso de selección de candidaturas. Por último, se conformó con relativa rapidez una coalición de segundas y terceras líneas -principalmente intendentes- donde se destacaban los nombres de Ángel Baltuzzi, Lorenzo Domínguez, Juan Carlos Venesia y Jorge Obeid⁹².

A medida que la descoordinación estratégica del justicialismo se acentuaba, más evidente era que ninguna de las posiciones se impondría. Sin embargo, la interna no era una opción políticamente viable⁹³. Por su parte, el Presidente de la Nación se mostró preocupado por el destino político del 3° distrito del país. En 1986 Menem había intentado evitar que el partido efectuara internas. En esta ocasión, Menem arribó a la conclusión de que su candidato no provendría necesariamente del PJSF. En cambio, el presidente no podía permitirse sorpresas en la lista de diputados nacionales⁹⁴. La influencia presidencial sobre las decisiones del PJSF incrementó significativamente a partir agosto de 1990, cuando la renuncia de la conducción nacional le permitió apoderarse del partido.

El justicialismo santafesino consideró imposible arribar a una oferta competitiva con el régimen electoral vigente. Aunque las alternativas eran variadas, todos coincidían en la necesidad de algún tipo de reforma. Si bien el oficialismo tenía mucho en juego, el conflicto en el orden de las candidaturas y la ausencia de modalidades aceptadas para su resolución eran problemas generalizados. De hecho, los elencos políticos de la provincia de Santa Fe consideraban que las internas partidarias no eran un mecanismo útil para saldar diferencias. Además, provocaban el rechazo por parte de la ciudadanía. Para la política santafesina las internas no eran la solución, eran parte central del problema.

⁹² Este conglomerado pretendía impulsar al próximo gobernador justicialista y renovar la conducción partidaria.

⁹³ En primer lugar, se consideraba que destinar esfuerzos organizacionales y recursos materiales a una interna profundizaría aún más el deterioro de la imagen del justicialismo ante la sociedad. Aunque ese no fuese el caso, la disputa interna había demostrado su incapacidad para poner fin a la disputa por la conducción en 1983 y 1986.

⁹⁴ Un mal desempeño electoral podía costarle tres escaños en el Congreso Nacional.

Por su parte, la UCR también tenía una interna que dirimir: el Movimiento Renovación y Cambio, los blancos, por un lado y los amarillos, identificados con el intendente rosarino Usandizaga, por el otro. Lo que en 1986 comenzó como una reyerta municipal se había transformado en una descarnada puja por la conducción del partido. “El vasco” Usandizaga era considerado la figura con mayores posibilidades de convertirse en el sucesor de Reviglio, a punto tal que el propio Menem se mostraba favorable a su candidatura. Sin embargo, Usandizaga no estaba dispuesto a abrir espacios en las listas para sus correligionarios blancos⁹⁵.

El mismo día en el cual el Comité de la UCR se reunió para establecer el cronograma electoral, el diputado nacional y principal exponente del PSP, Estévez Boero, postuló “a título personal” al intendente rosarino Héctor Cavallero como candidato a la gobernación (El Litoral, 22/8/90, pág.4). El momento elegido invita a sospechar que Boero tenía otras intenciones⁹⁶. Comenzar de forma anticipada el juego de las candidaturas resultaba contraproducente. Lo esperable era que Cavallero reeligiera y que de ese modo el PSP prolongara su primera gestión de envergadura⁹⁷. Consideramos que las declaraciones Estévez Boero buscaron desgastar a un Cavallero fortalecido en virtud de su vinculación con importantes sectores del justicialismo⁹⁸. En efecto, Menem solía reunirse con Cavallero. Por su parte, Cavallero negaba que las reuniones tuvieran otro motivo que la gestión municipal. Sin embargo, su administración se mantuvo siempre en sintonía con la Casa Rosada.

⁹⁵ Aquello representaba un gran problema dado que Renovación y Cambio controlaba el aparato distrital. La postura de Usandizaga era públicamente conocida por lo menos desde fines de julio. El ex intendente rosarino hacía de su apartidismo un elemento central de su imagen pública (El Litoral, 22/7/90, pág.4).

⁹⁶ Buena parte de la plataforma de la Unidad Socialista consistía en distinguirse de los dos grandes partidos. Este posicionamiento había resultado electoralmente competitivo en Rosario hacía no demasiado tiempo.

⁹⁷ El PSP carecía de credenciales en esta materia. Había logrado penetrar territorialmente en los municipios de Casilda y Las Parejas, pero en ningún caso obtuvo la reelección (Guberman, 2004:38).

⁹⁸ Cavallero asumió un municipio financieramente comprometido en un contexto hiperinflacionario. El intendente se vinculó con el justicialismo municipal y nacional en procura de gobernabilidad. De hecho, “fueron los bloques del PJ los que aseguraron al Ejecutivo los aumentos de tasa necesarios para que los recursos municipales no sufrieran el efecto devastador de la inflación” (Guberman, 2004:28).

La Ley de Lemas en el Congreso

Hasta aquí hemos constatado cómo la confluencia de una crisis económica, sucesivos *affaires* y persistentes conflictos intrapartidarios pusieron en duda la representatividad de los elencos políticos provinciales. En adelante, analizaremos de qué manera estos codificaron la situación y emprendieron una reforma que, según ellos, atendería de forma simultánea el déficit representativo y las causas del internismo. La hipótesis que guía este apartado postula que la política santafesina buscó sortear el déficit representativo estableciendo un diagnóstico institucional que operó como fundamento para una demarcación sociológica del pueblo. Según este, la sociedad santafesina se conformaba de una inmensa mayoría de “ciudadanos de a pie” y una minoría conformada por aquellos que participaban activamente de la marcha cotidiana de la política. Esta minoría, integrada por los afiliados y las cúpulas dirigenciales de los partidos, se había desviado de su función. La clase política había transformado las internas partidarias una instancia de poder social. Mediante la producción de internas, los partidos se habían convertido en un poder intermedio que confiscaba la soberanía popular. En el cuarto oscuro, el “ciudadano de a pie” se veía forzado a optar entre candidatos designados por este colegio electoral sui generis. El diagnóstico adquirió una efectividad tal que quienes intentaron obstaculizar la reforma se vieron forzados a aceptarlo.

La ley de lemas se impuso sobre las demás opciones de ingeniería electoral hacia mediados de 1990. En el justicialismo, además del senador y jefe de bloque Alberto Monti, respaldaron su implementación Luis Rubeo, Raúl Carignano y la coalición de intendentes. Monti y los intendentes fueron los principales embajadores de la reforma. Su labor comenzó con las Jornadas de Análisis y Discusión de Puerto General San Martín. Varios académicos fueron invitados al territorio de Lorenzo S. Domínguez a reflexionar sobre la Ley de Lemas⁹⁹. El evento contó con importantes auspicios institucionales y reunió una nutrida concurrencia multipartidaria¹⁰⁰. El último panel de la jornada estuvo reservado a la

⁹⁹ Destacamos especialmente las intervenciones del Presidente de la Asociación Uruguaya de Derecho Público, Dr. Eduardo Esteva Gallicchio.

¹⁰⁰ Auspiciaron las jornadas la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, la Facultad de Derecho de la UNR, el Instituto de Derecho Público y Ciencias Políticas del Colegio de Abogados de Rosario

discusión política. Allí, el diputado radical Eugenio Malaponte y el senador Monti argumentaron en torno a la “Conveniencia y oportunidad del dictado de una 'Ley de Lemas' en la Provincia de Santa Fe”¹⁰¹. Estas jornadas, junto a la retroalimentación de la discusión reformista en otras provincias, instalaron al DVS en la discusión pública¹⁰².

Una vez planteada la reforma, los embajadores organizaron una masiva convocatoria en el local del Partido Justicialista¹⁰³. Sin embargo, el PJ no era el único partido interesado en el DVS. En el radicalismo, Horacio Usandizaga había pautado el 8 de noviembre para la interna. Tanto él como Malaponte contaban con que la ley de lemas estuviese sancionada para entonces. En efecto, el DVS era una alternativa atractiva para ambos. Por un lado, permitía a cada partido presentar varias listas en cada categoría. A su vez, estas listas estarían habilitadas para emprender todo tipo de alianzas, ya fuese entre sublemas del mismo partido o de un lema adversario. En segundo lugar, la ley de lemas modificaba la asignación de bancas sin necesidad de disponer de mayorías calificadas. Como hemos visto en el capítulo anterior, la reforma constitucional de 1962 estableció 28 bancas para la mayoría y 22, proporcionalmente repartidas, para la minoría. Sin embargo, la ley de lemas introducía la fórmula D'Hondt para la distribución de asientos al interior de cada lema¹⁰⁴.

La prensa siguió cada paso de lo que consideró un trámite legislativo destinado al fracaso. Si bien el DVS se había impuesto entre aquellos proclives a una reforma, estos aún debían enfrentar varios actores de veto, como el gobernador Reviglio. Alberto Monti tardó varios meses en obtener la sanción del Senado. La Cámara, dominada por el justicialismo

y por último la Honorable Cámara de Senadores. A su vez, asistieron al evento varios concejales del departamento, seis senadores y cuatro diputados provinciales. Entre los senadores se encontraban D' Ambrossio, Monti, Baltuzzi, Luque, Robles y Rivarola. Los diputados presentes eran Ghezzi, Zabalza, Sabinovich y Malaponte.

¹⁰¹ Ambos legisladores habían presentado proyectos de lemas durante la década del ochenta.

¹⁰² Las de Puerto General San Martín no fueron las únicas jornadas donde asistieron legisladores provinciales. Pueden mencionarse la jornada organizada por la Asociación de Ingenieros y la de la Fundación Américo Ghioldi (Malaponte, DSCD, 8/11/90; Pág. 11).

¹⁰³ Según el ex Intendente Obeid, la presencia de alrededor de 300 dirigentes departamentales y provinciales era un “anticipo de lo que va a ocurrir en 2 de junio en el congreso partidario, en donde se resolverá la reforma de la Carta Orgánica para incorporar la Ley de Lemas, y dar mandato a los legisladores para que la impulsen en la legislatura” (El Litoral, 9/5/90, pág.4).

¹⁰⁴ “Para la distribución de los cargos a Diputados Provinciales, se estará a los dispuesto al respecto por la Constitución Provincial (artículo 32), adjudicándose las bancas así obtenidas por cada Lema en relación proporcional D'Hondt a los votos obtenidos por cada uno de sus sub-lemas” (Ley 10524, art. 6).

de raigambre departamental, tenía sus reservas respecto a la letra chica¹⁰⁵. Dos fueron los ejes de la negociación que mantuvo al proyecto trabado hasta mediados de agosto. En primer lugar, estaban quienes se mostraban preocupados por los posibles vicios de inconstitucionalidad¹⁰⁶. Luego quedaba pendiente el establecimiento de los requisitos para la constitución de sublemas. La idea original consistió en exigir un 10% del padrón partidario, argumentado que de esa manera se evitaría una excesiva proliferación de boletas en el cuarto oscuro. Para varios senadores esto era “un instrumento que facilita el accionar de 'aparatos' dentro del partido, impidiendo la postulación de hombres con menores recursos” (*El Litoral*, 26/7/90, pág.5). Finalmente, los integrantes del bloque justicialista alcanzaron un acuerdo¹⁰⁷. La sesión, programada para el 17 de agosto, comenzó 4 horas más tarde a causa de negociaciones de último momento (*El Litoral*, 17/8/90, pág.6).

La situación era más compleja en Diputados. Quienes pretendían obtener la sanción antes de fin de año debían enfrentar una mayor presencia por parte de la oposición y la renuencia de los “coroneles” reviglistas¹⁰⁸. La dificultad era tal que la semana misma de la sesión la prensa reproducía opiniones que aseguraban la ausencia de una mayoría favorable a la sanción, junto con otras que dudaban que incluso hubiese quórum (*El Litoral*, 4/11/90, pág. 5). Independientemente de las declaraciones, los guarismos de ambos lados arrojaban resultados sumamente parejos¹⁰⁹. Por este motivo, se especulaba con la presencia dos diputados que se hallaban con problemas de salud¹¹⁰ o con un eventual cambio en la Presidencia de la Cámara¹¹¹. Durante la primera semana de diciembre, dos acontecimientos

¹⁰⁵ El DVS es un mecanismo electoral complejo en tanto implica la regulación de varios elementos. De hecho, $\frac{3}{4}$ de las provincias que adoptaron el DVS debieron dictar decretos reglamentarios para atender algún aspecto omitido por la legislación (Reynoso, 2004:74).

¹⁰⁶ Se argumentaba que la acumulación de votos resultaba violaba la simple pluralidad de sufragios.

¹⁰⁷ El voto de los 16 miembros del bloque dio media sanción al proyecto de reforma electoral. Para obtener el reconocimiento por parte del Tribunal Electoral Provincial, un sublema debía presentar: 5 afiliados partidarios que integren el sublema, domicilio legal en el ámbito territorial de actuación y, para el caso de los sublemas provinciales, un número de avales equivalente al “seis por ciento (6%) del padrón de afiliados al Lema en todo el territorio provincial, el que deberá asimismo incluir, necesariamente, el seis por ciento (6%) del padrón de afiliados de catorce (14) departamentos” (Ley 10524, art. 14).

¹⁰⁸ Los 22 escaños opositores se repartieron de la siguiente forma: 13 UCR, 6 PDP y 3 para Unidad Socialista.

¹⁰⁹ Ambos contaban con el voto favorable de los diputados Rubén Gaziano, Camilo Berdat y Luis Ghezzi.

¹¹⁰ Oscar Somma había sufrido un accidente automovilístico y Ramells se encontraba enfermo.

¹¹¹ En caso de que la sesión fuese precedida, como era de esperarse, por Enrique Estévez la ley de lemas perdería un voto. En cambio, ganaría un voto favorable si Estévez era reemplazado por Virginio Palud.

sugirieron que la aprobación de la ley sería posible. El martes, el Secretario Legal y Técnico de la Nación, Dr. Raúl Granillo, se hizo presente en Santa Fe y dejó trascender que consideraba que la Ley de Lemas podría “revertir- al menos en parte- la crisis política e institucional” (El Litoral, 4/11/90, pág.5)¹¹². El segundo hecho político lo constituyó el sorpresivo plenario del Comité Provincial de la UCR. Miguel Ángel Basaldella, vicepresidente del comité y exponente del sector amarillo, redactó un telegrama informando a sus correligionarios que “11 delegados hemos solicitado convocatoria urgente del comité provincial para el próximo viernes 9 (...) Con el objeto de tratar la prórroga y/o anulación de las elecciones internas ante la posible sanción de la Ley de Lemas provincial”¹¹³ (El Litoral, 9/11/90, pág.5). La respuesta de los blancos no se hizo esperar. El precandidato a diputado nacional, Santiago Mascheroni, solicitó al Juez Federal Dr. Héctor Tripicchio la anulación de la convocatoria¹¹⁴ (El Litoral, 6/11/90, pág.7).

Las posiciones al interior del radicalismo eran irreconciliables. Los amarillos no estaban dispuestos a participar de una interna en la que probablemente serían derrotados. Ante la incomodidad que provocaba enfrentar a la figura con mayor intención de voto en la provincia, los blancos acusaron a Usandizaga de complotar con Menem y Reviglio (El Litoral, 5/11/90, pág.5). Finalmente, durante el plenario se presentó una moción para que el partido dictaminase la libertad de conciencia para sus legisladores. Quienes se oponían argumentaron la necesidad de una mayoría calificada, planteo que el presidente decidió poner en consideración una vez resuelta la cuestión de fondo. La libertad de conciencia se impuso en la votación. Los delegados amarillos se retiraron y dieron por finalizado el plenario¹¹⁵. Los blancos impugnaron la maniobra y negaron que la Convención hubiese cambiado oficialmente la postura respecto a la ley de lemas.

¹¹² Esta señal puede haber sido un factor decisivo en el cambio de posición de los diputados justicialistas Edgardo Luna, Oscar Barrionuevo y Daniel Castro, hasta entonces contrarios al DVS.

¹¹³ Entre quienes firmaron el telegrama se encontraba el delegado del depto. Castellanos Daniel Rosas, integrante del Foro de Apertura y Reestructuración Organizativa (FARO); también denominados radicales verdes. El sector conducido por Ángel Elia y Adolfo Stubrin, que finalmente optó por presentar listas propias, buscó arbitrar la disputa entre amarillos y blancos (El Litoral, 3/11/90, pág.5).

¹¹⁴ La Carta Orgánica radical contemplaba la apelación judicial.

¹¹⁵ Siendo tan solo 22 (25%), los blancos no pudieron insistir.

Una jornada polémica: el debate en Diputados

La ley de lemas fue consignada en el orden del día correspondiente al jueves 8 de diciembre (*El Litoral*, 9/11/91, pág. 5). Por disposición de la Presidencia, un cordón policial rodeó el Congreso y custodió sus entradas desde temprano. La presencia de las fuerzas de seguridad se justificó por la nutrida presencia militante¹¹⁶. Los incidentes comenzaron cuando los grupos allí apostados intentaron impedir el acceso de los diputados. Varios legisladores se hicieron presentes en la explanada para “evitar castigos corporales y calmar los ánimos” (*El Litoral*, 9/11/90, pág. 14). Los militantes aprovecharon la oportunidad e ingresaron impetuosamente al Congreso, transformándolo en “una especie de circo romano, con bombas de estruendo que retumbaban al estallar y bandas con bombos y redobles” (*El Litoral*, 9/11/90, pág. 14). Varios destrozos sucedieron hasta que la policía finalmente desalojó las barras, dejando un saldo de 7 oficiales heridos.

La deliberación comenzó pasada la medianoche. Antes de atender el orden del día, el Presidente Enrique M. Estévez habilitó la conformación un bloque unipersonal por parte del diputado Tizón¹¹⁷. Con esta acción, el representante del socialismo democrático formalizó su rechazo al mandato partidario¹¹⁸. Eugenio Malaponte, miembro informante por la mayoría, fue el primero en tomar la palabra. El primer impulsor del DVS en la provincia de Santa Fe buscó posicionar el proyecto por encima de los incidentes y las disputas partidarias. El debate en cuestión debía trascender la inmediatez de la coyuntura.

Hace dos años, cuando ingresé a este recinto, el primer proyecto que fue presentando fue sobre la modificación del régimen electoral. Lo hice en el convencimiento

¹¹⁶ La prensa señaló que estos habían sido movilizados por el radical franja morada Aníbal Reinaldo y los diputados justicialistas Barrionuevo, Castro y Luna (*El Litoral*, 9/11/90, pág. 14).

¹¹⁷ Resolución N° 225.

¹¹⁸ Esta definición apuntaba una voluntad más a favor de la ley de lemas. La incertidumbre era considerable en la medida que todavía había 6 votos inciertos.

*de que serviría para mejorar toda nuestra práctica política y sobre todas las cosas,
nuestras representaciones del ejercicio del poder republicano (...)*

*Adentro y afuera del partido se está convencido de que el actual sistema electoral
es una clara muestra de algunos de los males de la democracia de los argentinos (...)*

*Todo sistema electoral deficiente aniquila la Constitución más perfecta y la
convierte en una mera tira de papel (...) Piénsese que las elecciones indirectas de
presidente y vice que establece la Constitución de 1853 para un país de carretas, sin
partidos nacionales, respondía a expresiones políticas reproducidas en cada uno de los
distritos de provincia ¿Se imaginó el constituyente en aquel entonces que la unión de
aquellos colegios electorales pudieran representar la voluntad de la Nación? Sin embargo,
este sistema es llamado por nuestra cultura política contemporáneo como ya no legítima
alianza de coyuntura (Malaponte, DSCD, 9/11/90, Pág.63)*

Para Malaponte, el régimen electoral argentino era objeto de rechazo por parte de la sociedad. Este era producto de una incompatibilidad sustancial entre su concepto y el estado actual de la cultura política. La inestabilidad política había quedado en el pasado. Una década ininterrumpida de gobierno representativo invitaba a la ciudadanía a responsabilizar a los partidos por los problemas que la acuciaban. En este sentido, la efectividad argumental de Malaponte consistió en ofrecer una explicación parsimoniosa a ese sentimiento de rechazo. La benevolencia institucional que los partidos gozaban en Santa Fe, al igual que en el resto del país, era contraproducente. Había llegado la hora de pasar de página.

¿Qué consigue el sistema? Evitar los excesos de la práctica política (...)

*Salimos de internas partidarias duras, nos incorporamos a elecciones generales.
Habremos de guardar el tiempo de la dirigencia política para el aprovechamiento de sus
esfuerzos y sus mejores energías y recursos para los verdaderos problemas cruciales,
acuciantes, en esta hora argentina. Basta de aparatos que dentro del partido que, a la hora
de gobernar lo hacen con discrecionalidad y cuando el partido es responsable de la*

conducción del Estado en cualquiera de sus ámbitos, municipal, provincial o nacional viene también por las influencias del poder a hacer de esto juego de trampa en la expresión viciosa del afiliado. Corrige este sistema el vicio ancestral del actual régimen electoral.

Hay 20.000.000 de hombres y mujeres en el país empadronados en condiciones de sufragar ¿Eligen ellos a los gobernadores del Estado? Puedo probarles que no. A esos gobernantes los eligieron en todo caso los 6.000.000 de afiliados a los partidos políticos, y dentro de esos 6.000.000 de afiliados solamente el 30 por ciento votó en las internas partidarias. En conclusión, 1.500.000 argentinos no eligieron sino que optaron entre aquellos candidatos surgidos de las internas partidarias (Malaponte, DSCD, 9/11/90, Pág.64)

Malaponte apeló a un antiguo reflejo de nuestra cultura política: el rechazo a la noción del partido político en tanto organización permanente. Las expectativas populares surgidas al calor de la transición democrática fueron frustradas porque sus representantes habían transformado al partido político en un colegio electoral de hecho. Por medio de las “internas duras”, un puñado de dirigentes situados en la cúpula del partido había reemplazado al pueblo en su calidad de elector. La soberanía popular se hallaba cooptada porque el elector simplemente *optaba* entre candidatos previamente *elegidos* por esas minorías dirigentes. El procedimiento era simple. Todo aspirante a candidato debía procurar el respaldo del “aparato”, es decir de una mayoría de afiliados. Mediante las internas, los líderes de los partidos avasallaban a los ciudadanos de a pie.

El problema no era simplemente cuantitativo. Independientemente del número, el afiliado y el ciudadano de a pie eran presentados como figuras contrapuestas. El afiliado, caracterizado por el interés y la disciplina, representaba el reverso de la racionalidad y la autonomía, atributos inescindibles de la moderna noción liberal del individuo-elector. Los representantes surgidos de “internas duras” no atendían las expectativas de la ciudadanía porque estos no eran los verdaderos electores. Por lo tanto, la única forma de establecer un vínculo moral entre el ciudadano y su representación consistía en procurar la

correspondencia entre el ciudadano a pie y el elector. Para ello, era indispensable acabar con las internas.

Quienes se oponen entonces son aquellos campeones de internas, que manejan aquellos aparatos en las fichas que se llenan tras los mostradores, hay afiliados que pululan en más un partido, participan bochornosamente en elecciones de uno y otro partido, y la elección del candidato la paga en definitiva el día del comicio el propio candidato (Malaponte, DSCD, 9/11/90, Pág.68)

El diagnóstico apareció replicado en la intervención del socialista Alejandro Tizón. Según él, la ley de lemas era virtuosa en tanto hacía del ciudadano de a pie un factor de regeneración de la política.

Lo que yo creo es que en este momento, el actual sistema favorece el verticalismo y la cerrazón de los partidos políticos en donde un grupo de dirigentes tradicionales domina los candidatos porque maneja el aparato partidario.

Otro amigo legislador nombró el libro de Roberto Michels sobre los partidos políticos (...) creo que en este momento, el actual sistema electoral permite que haya oligarcas y centralización dentro de nuestros partidos políticos. Esta ley, que respeta el voto universal y también el sistema donde amplía cualitativamente las posibilidades de la comunidad, permite que ciudadanos respetados sin aparato partidario, puedan participar de la vida institucional a través de su candidatura, fortalezcan y prestigien la vida de los partidos políticos coadyuvando a que sean verdaderas correas de transmisión entre el ciudadano y el gobierno (Tizón, DSCD, 9/11/90, pág.123).

Tizón aseguraba expresar la posición histórica del Partido Socialista en materia electoral. El argumento histórico permitía al diputado revertir los términos de las

acusaciones que pesaban sobre él. La dirigencia del partido era en realidad quien traicionaba el espíritu del socialismo.

Como representante de un partido político, el Partido Socialista, quiero distraer la atención de esta Cámara para historiar un poco lo que ha hecho el socialismo por los sistemas electorales. Ha predicado en toda su existencia con el ejemplo en las transformaciones cívicas, ha tenido siempre un sistema elecciones abiertas, ha mantenido y permitido la líneas internas, tiene asambleas públicas de afiliados, ha tenido incluso votaciones por correo respetando la voluntad del afiliado. Fue uno de los primeros partidos de organización estable que dio profunda participación a sus miembros coherentemente con sus reclamos públicos de mejoramientos cívicos y de enjuiciamiento de todo método de elección fraudulento. En su estructura interna también maneja su democracia, siempre hemos impugnado las listas sábana y aquellos sistemas electivos que consagran representantes que la mayoría desconoce. Hemos reclamado desde hace más de cien años que el elector pueda buscar a quien crea sus mejores representantes. Aún más, fue uno de los primeros en abrir sus propias listas a candidatos extrapartidarios, como es el caso del doctor Orgaz, prestigioso jurista de la República Argentina, o la coalición con ciudadanos afines cuando apoyamos la candidatura a presidente del doctor Lisandro de la Torre (Tizón, DSCD, 9/11/90, pág.124).

Varios expositores se manifestaron en contra de la ley de lemas. En el plano legal, objetaron una doble inconstitucionalidad. En primer lugar, la acumulación de votos atentaba contra la simple pluralidad de sufragios. Además, argumentaron que el proyecto regulaba la vida interna de los partidos, lo cual era objeto de legislación nacional¹¹⁹. En el plano estrictamente político fue donde los opositores a la reforma encontraron mayores

¹¹⁹ *Nosotros planteamos la inconstitucionalidad de esta norma, porque la Provincia no puede reglamentar la Constitución, la organización, funcionamiento de los partidos políticos; eso corresponde a la Nación, en virtud de la facultad delegada en el artículo 67º, inciso 11 de la Constitución. Son simples asociaciones, esa es la naturaleza jurídica de los partidos políticos, y esas simples asociaciones están legisladas y reconocidas por el Código Civil, o en su defecto por alguna ley especial. Y, la ley especial es la ley nacional de los partidos políticos a las cuales se ajustan todos y cada uno de ellos (Favario, DSCD, 9/11/91, pág.76).*

dificultades. Aquello resultó evidente cuando intentaron defender la institucionalidad partidaria y su rol en la conformación de la representación política. Además de contrariar el sentir de la opinión, este movimiento argumental pecaba de impopularidad al justificar la centralidad del partido en el proceso electoral en virtud de un mérito o de un saber específico.

*No voy a hablar en nombre de este sector de cinco diputados, voy a hacerlo en representación del Partido Demócrata Progresista, porque para nosotros las cuestiones que hacen a la vida y al movimiento de las instituciones fundamentales de la democracia no dependen de las ocurrencias personales que cada uno de nosotros podamos tener, sino que hacen a la coherencia, a la filosofía, a la doctrina y a las posiciones que los partidos políticos tienen que tener en su **función orientadora para con la ciudadanía**¹²⁰ (Favario, DSCD, 9/11/90, pág.69).*

El proyecto que se quieren aprobar le quita responsabilidad a los partidos políticos en las elecciones de sus candidatos y traslada la función de los afiliados a la sociedad que elige al mejor candidato de un partido sin saber si realmente lo es, porque en definitiva el elector desconoce su trayectoria y su carrera política (Favario, DSCD, 9/11/90, pág.83).

Al plantear el rol pedagógico de los partidos, tópico ampliamente discutido en la Argentina de fines del siglo XIX y comienzos del XX, el camino quedó allanado para que los defensores del proyecto se erigieran en los campeones de la defensa de la superioridad del pueblo respecto de la clase política. El ciudadano de a pie rechazaba la tutoría de sus agentes, especialmente cuando estos no podían siquiera exhibir resultados satisfactorios en términos sociales o económicos. Los ciudadanos comunes estaban en condiciones de seleccionar a sus representantes precisamente en función de la imparcialidad que les proporcionaba el hecho de no pertenecer a ninguna organización electoral. Fue así como los impulsores de la ley de lemas apelaron a un imaginario de fuerte arraigo en la cultura política argentina del siglo XX, el regeneracionismo. Al igual que buena parte de los

¹²⁰ El resaltado es propio.

elencos reformistas del siglo, los promotores de la ley de lemas aseguraron que las virtudes de la sociedad eran las únicas capaces de sanear los vicios y las desviaciones del sistema político (Botana, 1985; Botana y Gallo, 1997; de Privitellio y Persello, 2009).

Ante la imposibilidad de rebatir el diagnóstico, sus detractores buscaron socavarlo desde el interior. El problema principal consistía en que una vez aceptado el diagnóstico acerca de las causas del déficit representativo, las propuestas concretas para su resolución caían en el extremo del absurdo o brillaban por su ausencia.

Creo que estamos desubicados y que vamos a contramano de lo piensa el ciudadano común, la ciudadanía santafesina, esta sociedad santafesina cuyos hombres y mujeres comunes permanecen ajenos a este debate que mantenemos los políticos, este debate que no nos conmueve sino a algunos militantes, muchos de los cuales, seguramente, estuvieron esta tarde en la Legislatura (Favario, DSCD, 9/11/90, pág.70).

Tuve la oportunidad de escuchar y ver atentamente la televisión y la radio y escuché las expresiones del ciudadano de la calle. Cinco de ocho consultados no conocían este proyecto ante el requerimiento televisivo y el 50% de los requeridos por la radio no sabían qué significaba la Ley de Lemas.

Cuando se pretendió crear una humilde comuna, la de San José del Rincón, alguien en el Senado preguntó por qué no se hacía un plebiscito y recuerdo también que el diputado Druetta, con muy buena voluntad, proponía el mismo procedimiento cuando se trató el conflicto de Rafaela.

¿Por qué no se nos ocurrió convocar un plebiscito frente al tratamiento de la Ley de Lemas en él estuviera metida toda la sociedad santafesina? Así podrían haber venido a discutir llevando a cabo fotos en todas las esquinas a fin de alcanzar la mayor participación popular (Harispe, DSCD, 9/11/90, pág. 92)

La votación se efectuó a las 5:30 de la madrugada. Los presentes se sorprendieron cuando el resultado arrojó 25 votos favorables y 24 por la negativa¹²¹. De inmediato, el demoprogresista Caballero Martín adelantó a la Presidencia que solicitaría la anulación de la aprobación. El diputado esgrimió que el art. 174 del reglamento exigía la mayoría absoluta de los presentes, es decir 26 votos afirmativos. Estévez no hizo lugar al pedido y procedió con la votación en particular. El Presidente de la Cámara de Diputados acabó por desestimar formalmente el pedido de anulación el 14 de noviembre, dos días después de que el Poder Ejecutivo promulgase la ley de lemas.



¹²¹ El presidente de la cámara esperaba 27 voluntades afirmativas. Los cálculos de Estévez fueron desbaratados por el súbito cambio de posición del diputado radical Daniel Sansevich.

Capítulo 4: Los avatares de la Reforma Política finisecular (1991-2002)

La Santa Fe de los '90: Un Nuevo Régimen de Competencia

La introducción del DVS alteró dos aspectos cruciales del proceso político provincial: la selección de candidatos y la asignación intrapartidaria de escaños. Es debido a ello que una importante literatura politológica ha abordado los efectos de ley de lemas sobre las estructuras partidarias y la competencia electoral. Independientemente de la valoración sobre los efectos en cuestión, es necesario subrayar que la ley de lemas instituyó el equilibrio político-gubernamental más sólido en la historia política provincial del siglo XX. Difícilmente encontremos en la historia santafesina, especialmente durante la segunda mitad de siglo, una institución electoral que haya persistido trece años.

La transformación del sistema de partidos santafesino fue considerablemente rápida y operó de abajo hacia arriba, es decir desde el orden local hacia el provincial. Carlos Alberto Reutemann accedió a la Casa Gris en 1991 gracias al caudal electoral aportado por los restantes 16 sublemas del partido justicialista. Naturalmente, los partidos de oposición comprendieron que bajo el nuevo arreglo institucional la convergencia era el único modo de atraer al votante estratégico (Fernández, 2016:117). La coordinación electoral fue ineludible en el ámbito municipal¹²². Entre 1991 y 2003 el justicialismo obtuvo la intendencia gracias a la acumulación de sufragios de sus distintos sublemas en 36 ocasiones, mientras la oposición solamente pudo hacerlo siete veces¹²³. Lo mismo sucedió en las elecciones de los Concejos Municipales. La acumulación de sufragios permitió al lema del PJSF hacerse de la mayoría de los ediles en 58 oportunidades, contra apenas 22

¹²² La cuestión municipal, cara a la historia política provincial, adquirió especial importancia durante los años noventa. El crecimiento poblacional provocó que el número de municipios aumentara de 33 en 1983 a 48 hacia comienzos de la década (Fernández, 2016:122).

¹²³ En otras palabras, “durante los catorce años en que estuvo vigente la normativa, el PJ ganó la intendencia de distintas ciudades en treinta y seis ocasiones en las que los candidatos individualmente más votados pertenecían a un lema diferente” (Fernández, 2016: 124).

por parte de la oposición. Estos resultados ilustran el móvil que forzó la concertación de partidos que históricamente habían disputado la misma clientela electoral.

Cuando en 1991 en Alcorta, que es mi pueblo, nos juntamos un grupo de dirigentes y de vecinos para ver de qué manera podíamos ganar las elecciones, porque había circunstancias objetivas y subjetivas que decían que era conveniente una alternancia en el poder, no sabíamos que estábamos formando una coalición política, no sé si del tipo formal o multidimensional, como la definen ustedes los politólogos o como la definen Duverger o Sartori o Panebianco, pero sí sabíamos que nos estábamos juntando para ganar. Estábamos haciendo un pacto político para ganar (...) Tampoco sabíamos que esa experiencia inicial sería uno de los ejemplos y base de lo que después en el año 1995 se llamaría Alianza Santafesina. Porque la Alianza Santafesina se construyó desde abajo hacia arriba, desde la experiencia local hacia el proyecto provincial, surgió por la necesidad de las alianzas locales que se hicieron en toda la Provincia, como única alternativa para poder enfrentar al poderoso lema que constituía el justicialismo con su gran cantidad de sublemas (Cardinale: 2008:94).

En efecto, la ley de lemas incentivó la creación de la Alianza Santafesina, la cual a su vez operó como ensayo para su homónimo nacional. El sistema electoral permitió que todo el arco opositor al justicialismo se agrupara en un único “superlema” (Tula, 1997)¹²⁴. La estrategia electoral se practicó por primera vez en 1995 en Santa Fe y Santa Cruz. Esta se reprodujo en otros distritos hasta transformarse en una modalidad viable para la política nacional¹²⁵. Por ende, siguiendo a Soledad Delgado, estamos en condiciones de aseverar que los comicios provinciales de 1995 marcaron un punto de inflexión en la competencia política. La lógica multipartidista conocida desde 1983 fue reemplazada por una dinámica bipolar (Delgado, 2006: 242). El radicalismo lideró el polo opositor hasta que “a comienzos del nuevo siglo el eje vertebrador de la alianza pasó a ser el socialismo, que creció

¹²⁴ Cada partido integrante de la alianza constituía un sublema propio con su respectivo candidato a la gobernación. Este arreglo electoral no hallaba correlato en las listas de diputados nacionales ni en la conformación de bloques legislativos.

¹²⁵ Excepto Tucumán, donde el DVS no regía las elecciones ejecutivas.

fuertemente a partir de la gestión del municipio de la ciudad de Rosario” (Fernández, 2016: 117).

El polo oficial, hegemonizado por el PJSF, también resultó afectado por el DVS. Partidos menores, como el Movimiento Integración y Desarrollo (MID) o la Unión de Centro Democrático (UCEDE), se unieron al lema justicialista. Si bien la multiplicación de sublemas demostró ser una eficiente estrategia de maximización de votos, su correlato institucional representaba un serio obstáculo para la gobernabilidad (Ramos, 2011; Robin y Geary, 2005). A contramano de lo previsto por la constitución provincial, los gobiernos carecieron de respaldos legislativos sólidos durante la década del noventa. “Es así como el registro de observación de los trámites parlamentarios a la hora de discutir leyes trascendentales para la provincia pone en evidencia que la arena de negociación y disputa al interior de las bancadas pertenecientes al mismo lema es mucho más densa y compleja que la entablada entre bancadas opositoras” (Robin y Geary, 2005:12).

La vida interna de los partidos también fue afectada por la ley de lemas. La literatura politológica señala que el DVS apartó a las organizaciones partidarias de los patrones vinculados a la noción clásica del partido de masas. En ese sentido, la década del noventa se habría caracterizado por una nueva lógica en donde cada dirigente disponía de un sublema propio. La negociación política tenía lugar después de las elecciones, una vez constatado el caudal aportado por cada uno de los sublemas (Robin y Geary, 2005:7). Es decir, el líder del sublema pasó a ser el encargado de establecer el vínculo con el electorado¹²⁶. No obstante, las trayectorias de Reutemann y Cavallero durante la década del noventa matizan la idea de que las estructuras partidarias fueron relegadas del proceso político.

Carlos A. Reutemann ganó las elecciones el 8 de septiembre de 1991. Sin embargo, el interventor del PJSF, O. Gonzales, no respetó el compromiso con el que había asumido. El sublema del ex piloto, “Creo en Santa Fe”, obtuvo un lugar marginal en el armado de las diputaciones nacionales. El triunfo electoral no alteró la distribución interna del poder. Las

¹²⁶ Sin embargo, la Ley de Lemas no debe ser señalada como el único elemento explicativo de la tendencia secular hacia el surgimiento de fuertes liderazgos, generalmente rotulada como “personalización de la política”. La creciente gravitación de las personalidades en la representación política es sin lugar a dudas un fenómeno arraigado desde la segunda mitad del siglo y presente en los más diversos sistemas políticos occidentales (Manin, 1998; Manin, 2015).

autoridades nacionales del PJ y los dirigentes santafesinos vinculados a La Cooperativa conservaron su influencia¹²⁷. Una vez en la Casa Gris, Reutemann tuvo una nueva oportunidad para disputar la conducción del justicialismo: se debía renovar la senaduría nacional de Liliana Gurdulich, una importante dirigente rosarina vinculada a Menem. La sesión conjunta de las cámaras provinciales era una ocasión ideal para que el gobernador alineara voluntades en torno a su candidato, el intendente Jorge Massat¹²⁸. La tarea no era sencilla. Gurdulich pretendía renovar su banca y para ello contaba con el respaldo del justicialismo nacional y de La Cooperativa. Las diferencias al interior del justicialismo provocaron que durante seis meses (desde el 10 de diciembre de 1992 hasta el 4 de junio de 1993), la provincia de Santa Fe tuviera sólo dos senadores en el Congreso Nacional (Lascurain, 2017:15).

Reutemann debió hacerse del PJSF para convertirse en conductor. Su candidatura a la presidencia del partido requirió una nueva modificación de la Carta Orgánica¹²⁹. Las elecciones normalizadoras del 30 de mayo de 1993 consagraron el predominio reutemanista con el 87,47% de los votos para la categoría de presidente del PJSF y el 84,64% para la senaduría nacional de Massat; quien fue ratificado luego por 41/42 de los peronistas en la Asamblea Legislativa. Además, el gobernador acaparó la lista de candidatos a diputados nacionales para las elecciones de medio término. Reutemann también fue electo primer convencional constituyente por Santa Fe. Tras semejante victoria, el PJSF únicamente efectuó internas en 1995 para apuntar a Reutemann como candidato al senado nacional. A partir de entonces, todas las autoridades partidarias y las candidaturas se definieron por aclamación y unanimidad (Ramos, 2011).

La trayectoria del intendente Héctor Cavallero ayuda a ilustrar la importancia que conservaron las cúpulas y las estructuras partidarias. Al respecto, Lucio Guberman describió al PSP como un partido dirigido por un reducido y cohesionado núcleo

¹²⁷ El sector reutemanista debió conformarse uno solo de los diez representantes. Aquello guardaba total desproporción si se considera que Creo en Santa Fe había aportado prácticamente el 70% de los votos para la categoría de gobernador (Lascurain, 2017:13).

¹²⁸ Antes de la reforma constitucional de 1994 los senadores se elegían de forma indirecta. La asamblea legislativa realizada a tal efecto debía contar con un quórum, computado por separado en cada cámara, y con una simple pluralidad de sufragios.

¹²⁹ Reutemann se afilió al PJSF en febrero de 1993. La reforma eliminó el requisito de dos años de antigüedad en la afiliación.

denominados “los históricos”. Encabezados por Guillermo Estévez Boero, los históricos comenzaron a militar juntos en el ámbito universitario a fines de los ´50. Integrante de ese grupo, Cavallero siempre experimentó tensiones que adjudicó a su anclaje extrauniversitario¹³⁰.

Yo era el Secretario General y ellos [por el grupo histórico] eran 6 y nosotros 3 en la Junta Provincial; ellos resolvían y yo era el vocero de los que resolvían. Yo tengo un gran poder de convencer y discutía... Ellos llevaban un papel a las nueve y a las dos y media de la mañana me decían firme acá y se acababa la reunión (Cavallero en Guberman, 2004:54)

Cavallero procuró imponerse sobre los históricos y decidir sobre el futuro programático del partido. El pretendía darle un cariz movimientista al proyecto socialista a través de alianzas con sectores del justicialismo y entidades intermedias¹³¹. En cambio, los históricos entendían que el partido debía “avanzar hacia la constitución de un Partido Socialista unificado, en el cual el PSP podía ser hegemónico a partir de su desarrollo en la ciudad de Rosario” (Guberman, 2004:61).

Al no hallarse un compromiso, la Junta Provincial del PSP finalmente decidió concurrir con dos sublemas a las elecciones municipales de Rosario: “un sublema se conformó con los funcionarios y concejales del partido que buscaban la reelección provenientes de los dos sectores internos; el otro era una expresión electoral de la estrategia de acumulación política del intendente, que se expresaba en una lista de candidatos provenientes de entendidas intermedias y vecinales” (Guberman, 2004:62). El sublema de los históricos, encabezado por Hermes Binner, se impuso sobre el sublema de Cavallero y obtuvo 8 concejales. Inmediatamente se desató una disputa por la presidencia del Consejo Municipal entre Ricardo Marengo, espada del intendente, y Hermes Binner. El segundo

¹³⁰ Cavallero militó desde 1965 en el Sindicato de Trabajadores Municipales e integró la CGT regional (Guberman, 2004:55).

¹³¹ El intendente de Rosario aspiraba a que esta estrategia lo posicionara como el próximo gobernador de Santa Fe.

propuso que la Junta Ejecutiva Provincial del PSP, máximo órgano del partido, resolviera la cuestión. Sin embargo, “los 8 ediles más cercanos a Cavallero ungieron a Marengo como titular del Concejo y los concejales binneristas dieron por fracturado el bloque por esa decisión” (Guberman, 2004:62). La interna continuó durante el año siguiente, cuando el sector cavallerista se retiró del congreso para no convalidar la alianza con el Frente Grande. Finalmente, el 14 de agosto de 1994 el PSP concurre a la primera elección interna de su historia. Los históricos triunfaron, Cavallero decidió desvincularse y crear su propia organización: el Partido del Progreso Social (PPS)¹³².

La Reforma Política durante la segunda mitad de los `90

Los hechos ocurridos en Santa Fe con posterioridad a los comicios del 3 de septiembre contagiaron a la nación de aquella fiebre reformista que recorría las provincias desde 1986. Las elecciones provinciales de 1995 atestiguaron un escenario inédito en Santa Fe. Gracias a la ley de lemas, todo el arco opositor se hallaba unido en un superlema¹³³. En cambio, el justicialismo se encontraba tensionado por las disputas entre Reutemann y Menem. Si bien el gobernador no podía reelegir, lo cierto es que disponía de los resortes del PJSF y su figura era ponderada por la opinión provincial. No obstante, Menem buscaba capitalizar el impulso reeleccionista y situar a un candidato propio, Héctor Cavallero, en la gobernación. Como respuesta, Reutemann decidió programar las elecciones locales varios meses después de los comicios presidenciales.

El 3 de septiembre transcurrió normalmente. El escándalo ocurrió en la madrugada del 4, durante el recuento provisorio¹³⁴. Como de costumbre, el Poder Ejecutivo había contratado al correo oficial, ENCOTESA. La transmisión de datos se interrumpió

¹³² Guberman (2004:63) sostiene que la interna fue una disputa por el sello partidario. Ninguno de los sectores en pugna hubiese continuado en el partido bajo la hegemonía del otro.

¹³³ La coordinación fue dificultosa. El reconocimiento legal del lema Alianza Santafesina fue impugnado formalmente por un sublema del PJSF, y su acta constitutiva fue entregada fuera de los plazos previstos (Torres y Cortesi, 2018).

¹³⁴ Este debía computar los votos obtenidos por los 56 sublemas provinciales, 74 municipales y 261 distritales en las 7.464 mesas de votación habilitadas.

súbitamente durante las primeras horas del lunes. Cuando el Ministro de Gobierno, Jorge Bof, pidió explicaciones la empresa adujo la caída del sistema informático. De repente, el círculo cercano del presidente proclamó la victoria de Cavallero amparándose en datos provistos por encuestas realizadas a boca de urna. Bajo la sospecha de una maniobra orquestada desde Casa Rosada, Reutemann tomó cartas en el asunto. En acuerdo con los partidos, el gobernador ordenó la suspensión del recuento provisorio. El resultado final habría de definirse en sede militar, bajo la estricta supervisión del Tribunal Electoral Provincial, los medios de comunicación y los fiscales partidarios. Por último, Reutemann rescindió el contrato de ENCOTESA y ordenó a la Fiscalía de Estado comenzar una demanda judicial¹³⁵.

ENCOTESA desoyó las órdenes de Reutemann y procedió con el escrutinio. Invocando órdenes de Menem, el titular de la empresa, Haroldo Grinsanti, convocó una conferencia de prensa el día 6. La exposición profundizó la confusión reinante. Mientras que Grinsanti daba por vencedor a Cavallero, los empleados del correo entregaban a la prensa planillas donde Obeid aparecía victorioso (Alesandría, 1996:122). El 10 de octubre Decio Ulla, presidente del Tribunal Electoral Provincial, consagró a Obeid como el nuevo gobernador de Santa Fe¹³⁶.

El episodio santafesino afectó la administración electoral nacional¹³⁷. Por un lado, Menem le encomendó a la ex senadora santafesina y flamante Secretaria de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior, Liliana Gurdulich, elaborar en conjunto con la Cámara Nacional Electoral un programa de mejoras para la logística comicial. Ese diálogo institucional se cristalizó en un acta, cuya concreción requería una reforma del Código Electoral, planificada para el año 1997¹³⁸. Adicionalmente, Gurdulich y Corach contrataron a la firma española Indra para realizar el recuento provisorio de las elecciones nacionales (Torres, 2016:63).

¹³⁵ En el año 2002 la Corte Suprema de la Nación falló en favor de Santa Fe.

¹³⁶ El lema del PJ triunfó acumulando el 47,82% de los votos. Encabezando 4 sublemas distintos, Jorge Obeid obtuvo 327.147 votos, superando los 295.058 acumulados por los 3 sublemas que llevaban a Héctor Cavallero.

¹³⁷ La ciudad de Buenos Aires también rescindió el contrato de ENCOTESA.

¹³⁸ Entre los ítems en el acta se encontraba el aumento del número de electores por mesa, la unificación de los padrones masculinos y femeninos, la autorización para la votación del personal de seguridad afectado durante la jornada comicial, etc.

La Alianza convirtió la reforma política en un tema central de la campaña electoral de 1999. Continuando el giro ético del FREPASO, la reforma política fue presentada como principal espada en la lucha contra la vieja política. El núcleo de la propuesta consistía en acabar con la denominada “lista sábana”¹³⁹. Este concepto impreciso, que bien podría designar el encadenamiento horizontal de varias categorías o el listado cerrado y bloqueado de cargos legislativos, condensaba todo lo repudiable de la política. La “lista sábana” aparecía entonces como ese dispositivo que permitía a la clase política entablar acuerdos para que candidatos desconocidos por la ciudadanía accedieran a la representación. Naturalmente, estos retribuirían a las cúpulas por el favor otorgado (Pousadela, 2007; Persello, 2011).

Ganadas las elecciones, La Alianza adoptó una serie de medidas que permitían entrever a la reforma política como una prioridad¹⁴⁰. En enero de 2000, por primera vez en la historia argentina, se lanzó un proyecto destinado a que politólogos -en calidad de profesionales técnicos- elaboraran un diagnóstico integral del sistema político y propusieran reformas adecuadas. El proyecto, sostenido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se denominó de Apoyo al Programa de Reforma Política y fue integrado por Liliana de Riz¹⁴¹, Marcelo Escolar y Franco Castiglioni¹⁴². Además de la cuestión del financiamiento y las “listas sábana”, los académicos pusieron sobre la mesa la necesidad de incorporar las internas abiertas, regular la duración de las campañas electorales, derogar las leyes de lemas provinciales y crear un fuero electoral autónomo. Sin embargo, la urgencia del presidente, que quería ver la reforma concretada antes de las legislativas del 2001, acotó la agenda reformista a dos ítems: las campañas y su financiamiento (Pousadela, 2007: 17). Aun así, “las coimas en el Senado” complicaron el trámite legislativo. El episodio hirió de muerte la ética política inaugurada por el

¹³⁹ Otro aspecto importante de la agenda aliancista consistió en la regulación de las prescripciones constitucionales respecto del financiamiento partidario, que aún se regía por la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 1985.

¹⁴⁰ Al respecto, Pousadela (2007) ha propuesto un argumento sugerente. La autora sostiene que La Alianza sobredimensionó la reforma política porque era la única promesa de campaña que podía cumplir dada la situación económica. Por ende, cuestiones como la seguridad o la relación fiscal con las provincias parecían destinadas a incumplirse.

¹⁴¹ de Riz dirigió el programa una vez que Chacho Álvarez abandonó la vicepresidencia.

¹⁴² El programa fue radicado en la Secretaría de Modernización del Estado y monitoreado por el vicepresidente.

FREPASO. La escasa disposición oficial por desentrañar lo ocurrido “acabó por revelar ante la mirada de la ciudadanía la existencia de una 'clase política' corrupta y cerrada sobre sus intereses corporativos, abiertamente opuestos a los del 'ciudadano de a pie', y en la que radicales y peronistas parecían hallarse igualmente involucrados” (Pousadela, 2007:19).

Las provincias tomaron nota de la situación y demostraron, una vez más, su superior capacidad de respuesta. El 2001 comenzó con 10 provincias reformando sus arreglos institucionales. Si bien algunas retomaban los ejes de la agenda nacional, la mayoría de ellas re-significaron la reforma política. Cuestiones como el financiamiento de las campañas y las listas sábanas perdieron terreno frente al imperativo de la reducción del gasto político. A meses del estallido de la convertibilidad, la política emprendió una suerte de carrera por ver quien proponía el recorte más drástico. Mientras esto sucedía, De la Rúa amenazó al Congreso con un plebiscito si este no sancionaba las iniciativas que llevaban seis meses estancadas en el Senado. Sin embargo, la proximidad de las elecciones redundó en una mengua de la labor legislativa.

Los resultados de las legislativas de 2001 suelen ser señalados como premonitorios de las jornadas de diciembre que provocaron el primer episodio de inestabilidad política de la democracia recuperada¹⁴³. Una vez activada la acefalía, una intrincada trama en la Asamblea Legislativa condujo a que fuese justamente Eduardo Duhalde el encargado de terminar el mandato que la ciudadanía le había negado en 1999. El nuevo presidente buscó dar nuevo aliento a la reforma política, limitándose a aquellas iniciativas capaces de sortear el veto de la dirigencia nacional (Torres, 2016:75). En el plano nacional, el Poder Ejecutivo incrementó su injerencia sobre la administración electoral apuntalando las funciones de la DINE. Además, la Mesa de Diálogo Argentino permitió recabar los consensos necesarios para culminar los trámites legislativos truncos. Por su parte, el Acuerdo Federal cristalizó el compromiso de los gobernadores de reducir aún más los costos de la política. Si bien sólo tres legislaturas provinciales ratificaron el compromiso, la mayoría de las provincias emprendieron algún tipo de ajuste (Pousadela, 2007:37).

¹⁴³ El voto nulo y el voto en blanco representaron aproximadamente el 40% de las voluntades, superando ampliamente el caudal obtenido por los dos grandes partidos nacionales. Además, la abstención electoral trepó a prácticamente el 25%.

La Reforma Política en territorio santafesino

La Reforma Política encontró una Santa Fe muy diferente a la de 1991. Reutemann disponía de un sólido respaldo legislativo y detentaba un dominio cuasi absoluto sobre el PJSF. Es necesario recapitular brevemente para comprender este escenario. Obeid accedió condicionado a la Casa Gris luego de las accidentadas elecciones de 1995. En efecto, buena parte de las bancas justicialistas fueron ocupadas por sectores que no respondían al gobernador¹⁴⁴. Hacia el final de su mandato, Obeid decidió desdoblarse las elecciones a los efectos de evitar el impacto de la previsible victoria aliancista¹⁴⁵.

Los movimientos que tuvieron lugar en la Cámara de Diputados dos meses antes de las elecciones demostraron que Reutemann era quien conducía el justicialismo provincial (Ramos, 2011:164). El bloque alineado con el gobernador sufrió varias deserciones: 2 diputados saltaron al bando reutemanista, otro formó un monobloque y otros 4, referenciados en el duhaldismo, decidieron formar un bloque propio. Los diputados provinciales de Duhalde apoyaron irrestrictamente las decisiones de Reutemann, con la esperanza de que este los respaldase en su contienda con Menem. Algo similar ocurrió con los diputados del PPS. El PJSF convalidó la situación y designó a Reutemann “en forma excluyente, por aclamación y por unanimidad como candidato a gobernador” (Ramos, 2011:172). Reutemann confeccionó las listas de diputados y senadores que habrían de acompañarlo en 1999. Su triunfo el 24 de octubre fue contundente. El ex piloto cosechó el 96,26% de los votos del lema justicialista, que en su conjunto acaparó el 57,57% de las preferencias de la provincia. Por primera vez, la ley de lemas no determinó el resultado de la elección. Reutemann obtuvo individualmente más voluntades que el principal candidato de la Alianza Santafesina, Horacio Usandizaga.

Al igual que en otras provincias, la tónica de la reforma política se instaló desde comienzos del 2002. La reducción de los costos de la representación política era el norte del

¹⁴⁴ El senado respondía mayoritariamente a Reutemann. De los 28 escaños obtenidos en Diputados, Obeid solo disponía de 16; Reutemann contaba con 9 asientos y los 3 restantes pertenecían a Cavallero.

¹⁴⁵ El nuevo gobernador santafesino se elegiría a finales de octubre, tres meses antes que el presidente.

Acuerdo Federal propugnado desde la presidencia y también de las propuestas provenientes de ONG especializadas. Esto se vio reflejado en el mensaje de Reutemann a la legislatura.

En nuestra Provincia, como en otros estados argentinos, se ha instalado desde hace algunos años la discusión sobre una reforma política, que incluye –entre muchos otros temas- una visible demanda para propender a una mayor eficiencia y austeridad en la gestión de recursos estatales escasos, con particular atención en las erogaciones que insumen los cuerpos de representación política. Tal reclamo, ha ido ganando consenso tanto entre los integrantes de los diferentes poderes políticos como de la sociedad en general. (Reutemann, Mensaje N°2484, 4/4/2002)

A continuación, el gobernador anunció el ingreso de un proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Municipios. En su versión original, la iniciativa contemplaba una reducción drástica de los presupuestos locales y los ediles deliberativos. No obstante, el trámite legislativo atemperó el proyecto¹⁴⁶. Con dictamen de la Comisión de Asuntos Comunales, el trámite comenzó en la Cámara de Diputados. Ricardo Álvarez, miembro informante de la mayoría, buscó capitalizar la legitimidad de la reforma política. En su argumentación, la actitud adoptada por el justicialismo demostraba su vocación por restituir la vitalidad del vínculo representativo. Esto lo diferenciaba del resto de los elencos políticos provinciales, que no estaban a la altura de las circunstancias.

Desde un tiempo no muy lejano a esta parte distintos sectores, y aún los políticos, hemos asumido iniciativas tendientes a la reducción del gasto (...) En efecto, tanto durante el Gobierno Nacional del ex presidente De la Rúa como del actual presidente se llevaron adelante iniciativas al respecto (...)

¹⁴⁶ En su mensaje, Reutemann buscó congraciarse con la opinión impulsando una reducción del gasto al 1,5% del presupuesto consolidado y eliminando el 50% de los ediles municipales y comunales. La mayoría justicialista en la comisión planteó un tope del 2% y una reducción, sobre las bancas a renovar, estratificada en función del tamaño poblacional.

Este conjunto de iniciativas legislativas – una de las cuales hemos de tratar en particular en la sesión de la fecha- constituye, sin duda alguna, el marco referencial de la tan mentada reforma política, que hasta el presente se traduce sólo en manifestaciones.

Seguramente, habrá quienes requieran una reforma integral, pero sabemos que el único camino es por medio de la reforma de nuestra Constitución Provincial (...) Quienes, a pesar de nuestra función, no hemos perdido contacto con la realidad cotidiana de nuestro pueblo, sabemos que esta es inmediata, permanente y muchas veces dura, por no decir cruel. Conscientes de ello debemos asumir la responsabilidad y para eso estamos dispuestos, mediante la modificación de leyes vigentes y la sanción de otras nuevas, a sentar las bases necesarias para alcanzar esos objetivos (Álvarez, DSCD, 27/6/02, pág.55)

El vínculo con el ciudadano de a pie obligaba al oficialismo a ser responsable y expeditivo. De esta manera, Álvarez pretendía poner en evidencia la impostura de sus detractores. En efecto, el dictamen de minoría proponía medidas impracticables¹⁴⁷. En sus intervenciones, los diputados de la oposición buscaron recuperar el sentido original de la reforma política. Para ello, tanto radicales como demoprogresistas apelaron a la secular concepción política del municipio. Desde esta perspectiva, el imperativo de la austeridad degeneraba el espíritu de la reforma política, volviéndola contraproducente.

La reforma política, tan ansiada y reclamada, está motivada por una crisis de representatividad (...) este proyecto no refleja ese sentir de la gente, el reclamo de la gente para lograr que todos los cuerpos colegiados, todos los que están desarrollando tareas ejecutivas y, en definitiva, dirigiendo los destinos de la Provincia o de la Nación transformen la actividad política, con el objetivo de que haya una auténtica representatividad.

¹⁴⁷ Redactado por legisladores radicales y demoprogresistas, este otorgaba a cada municipio la facultad para decidir el tamaño de sus concejos y su sistema electoral. Con respecto a esto último, se preveía la posibilidad de un mecanismo de democracia semidirecta. De obtener la firma del 1,5% de los electores municipales, cualquier ciudadano se hallaría facultado para poner a consideración, mediante una consulta popular vinculante, su propuesta para el sistema electoral local.

Se decía en este recinto que se trataba de un proyecto mediático y si ese es el objetivo, indudablemente, es un proyecto mediático. Pero con él podemos poner en crisis la representatividad de la ciudadanía en sus concejos municipales. Las municipalidades son las células primarias de la democracia.

Si consultáramos a las asambleas barriales o a los piqueteros y caceroleros, probablemente, tendríamos que concluir que no debería existir ningún cuerpo colegiado en la Argentina, pero ese es un comportamiento de masas, motivado por la profunda crisis de todo orden que vive la Argentina. Pero sabemos que los cuerpos colegiados son la esencia de la democracia (...)

Los cuerpos colegiados tienen su tiempo y se dice que no son los tiempos de la gente. Efectivamente, pero son la caja de renuncia de las diversas pretensiones y representan los legítimos intereses de cada uno de los sectores que componen nuestra sociedad (Bullrich, DSCD, 27/6/02, pág. 62)

Promediando el momento de la votación Ariel Ugalde, jefe de la bancada oficial, pidió hacer uso de la palabra. Con tono encendido, Ugalde redobló la apuesta de Álvarez y, al hacerlo, adelantó la agenda legislativa del oficialismo.

Durante toda mi vida - y ya han transcurrido unos cuantos años, lamentablemente – me he cansado de escuchar a los progresistas haciendo discursos, pero cuando vamos al plano de la realidad son, quizás, los mayores conservadores que tenemos en nuestra sociedad. Y aquí aparece el término: conservadorismo. Ese es el término que no permite cambiar realmente ninguna de las estructuras que nos reclama nuestra sociedad (...)

Decir que nuestro único interés, en lo que hace a la reforma política, radica en reducir el número de concejales de los distintos concejos deliberantes de nuestra provincia, me parece injusto. Creo que no hace falta hablar demasiado de ello, porque la respuesta de que no será el único tema en abordarse- sino que será uno de los primeros- se la iremos dando a la medida que transcurra el tiempo. Ustedes lo podrán comprobar (Ugalde, DSCD, 27/06/02, pág. 66).

De no ser por los dichos de Ugalde, cualquier observador de la política santafesina hubiese creído que la agenda reformista se había agotado. Sin embargo, esta reapareció en las órdenes del día cuando apenas quedaban unas pocas sesiones ordinarias. Durante la última quincena de noviembre, la legislatura santafesina pasó gran cantidad de legislación por unanimidad. El apremio con el cual la legislatura trató las leyes “de última hora” fue motivo de severas críticas por parte de la prensa (*El Litoral*, 20/11/02, pág.4). De todos modos, la reactivación de la agenda reformista salvó la brecha entre las expectativas ciudadanas y el ámbito estrecho de los acuerdos legislativos. A pesar de la demora, la provincia demostró una vez más la permeabilidad de sus instituciones políticas.

De todos modos, la situación mayoritaria del oficialismo en la legislatura invita a interrogar los tiempos de la reforma política. En otras palabras, aquí sugerimos que la demora de la reforma política fue una decisión estratégica. El PJSF tenía dos iniciativas adicionales: un proyecto de regulación de las campañas electorales y una reforma a la ley de lemas. El objeto mismo de la reforma política podría resultar opacado por el consenso legislativo. Desde un comienzo, el reformismo santafesino se propuso eliminar aquellos dispositivos que permitían a la clase política confiscar la representación. El acuerdo en las cámaras, como ocurrió en buena parte de las demás votaciones de noviembre, era un arma de doble filo en tanto podía ser interpretado como el producto de beneficio mutuo. No obstante, la reforma del sistema electoral afectaba la estrategia electoral de la oposición al impedir la constitución de superlemas. El justicialismo era consciente de los costos que implicaría adoptar semejante medida. Por lo tanto, el imperativo del ciudadano de a pie debió atravesar un difícil equilibrio de acuerdos y disensos. El aplazamiento de la agenda legislativa permitió administrar ambos vectores y reducir el costo de sancionar una ley electoral a la medida del oficialismo.

Promediando noviembre, Diputados pasó tres proyectos de reforma política. En primer lugar, sancionó las enmiendas que el Senado introdujo a la reforma de la Ley Orgánica de Municipios¹⁴⁸. Una semana después, Diputados dio tratamiento al proyecto de

¹⁴⁸ Limitó la reducción de ediles a los concejos municipales de Rosario y Santa Fe. A su vez, la reducción del gasto municipal quedó sujeto a la ratificación, vía ordenanza, del respectivo órgano deliberante.

Ley de Campañas Electorales. Sin embargo, una sorpresa acaparó el debate. Antes de tratar la orden del día, el diputado radical Cardelli, secundado por los diputados Carlos Favario, Alicia Tate y Eduardo Di Pollina, observaron un apartamiento del reglamento por parte del oficialismo con respecto al proyecto de reforma de la Ley de Lemas¹⁴⁹. Según su planteo, la reforma de la ley electoral, que ya contaba con dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General, debía ser remitida a la Comisión de Asuntos Constitucionales. La moción buscaba demorar el tratamiento del proyecto y así forzar a Reutemann a convocar sesiones extraordinarias¹⁵⁰. La maniobra produjo el exabrupto del justicialista Ariel Dalla Fontana

Señor presidente: en cuanto al debate, a la discusión y a la necesidad o reclamo de diálogo que hace la oposición, corresponde que seamos sinceros y que no usemos un argumento para conseguir algo que queremos, cuando ese argumento se esconde o se disfraza.

Es público que todos los bloques de la oposición consideran que la Ley de Lemas debe ser derogada (...) y en especial el Bloque Radical en la Alianza, que lo ha hecho con la defensa del sistema tradicional de internas que existía en la provincia hasta la aplicación de la Ley de Lemas (...)

Si su objetivo en primer lugar sería derogar la ley, pero en segundo lugar, de no conseguir esa derogación, impedir que sea reformada, lo tiene que plantear como posición política. No tiene que producir una serie de artilugios procesales traídos de los pelos (Dalla Fontana, DSCD, 21/11/02, pág.26).

Saldada la polémica reglamentaria, se dio ingreso al proyecto del Senado. En consonancia con la reciente normativa nacional, el texto establecía límites a la difusión de

¹⁴⁹ Este ingresó el mismo día que la Cámara puso en votación las enmiendas de la reforma municipal.

¹⁵⁰ En sus intervenciones públicas, el gobernador tomaba distancia de la reforma y se comprometía a respetar la decisión que adoptará el partido.

encuestas, regulaba los gastos de campaña y disponía de plazos temporales para el proselitismo. El clima cambió abruptamente en el recinto. Cada expositor se esforzó en poner el acento en el consenso que la iniciativa había suscitado. Resulta de especial interés la forma en la cual el miembro informante introdujo el proyecto. Si bien la regulación de las campañas era un tema presente en la agenda nacional desde 1999, Esquivel la enmarcó en una cronología estrictamente provincial.

Este proyecto, tal como se leyó, referido a las campañas electorales, viene con media sanción del Senado; es un proyecto de autoría del ex senador Julio Gutiérrez, que inquieto por el momento que se vivía, hablaba de la necesidad de actualizar la Ley de los Partidos Políticos N° 6808, del año 1982, de la duración de las campañas políticas, de los límites en los gastos de los partidos, como así también de las sanciones por su incumplimiento. Estaba hablando ya de reforma política (Esquivel, DSCD, 21/11/02, pág.44).

El tratamiento de la reforma de la ley lemas fue pautado para la última sesión del período ordinario. Previendo la reacción de la oposición, el oficialismo decidió ingresarlo durante la madrugada, cuando las demás “leyes de última hora” ya habían sido votadas (*El Litoral*, 20/11/02, pág.4). La velocidad del trámite legislativo puso en evidencia la necesidad oficial de su sanción¹⁵¹. De todos modos, la mayoría justicialista no encontró una oposición legislativa coordinada. La Alianza Santafesina no se hallaba representada como tal en la legislatura, sino que cada partido conservaba un bloque propio. Más aún, el radicalismo se encontraba dividido en dos bloques¹⁵². Fragmentada y en minoría, la oposición ejerció influencia alguna sobre el trámite legislativo aun cuando existió la oportunidad para ello¹⁵³.

¹⁵¹ El proyecto ingresó dos semanas antes de su tratamiento. El tratamiento legislativo de ambas Cámaras tomó cinco horas.

¹⁵² El radicalismo blanco se diferenciaba del de Usandizaga nombrando a su bloque como el “Bloque Radical en la Alianza”, mientras el segundo utilizaba únicamente las siglas partidarias.

¹⁵³ La sesión en Diputados debió retrasarse a causa de las demoras de la Comisión de Labor Parlamentaria. Según la prensa, la dilación se debió a que algunos diputados, alineados con Menem, dudaron

Aproximadamente a las 2 de la madrugada, Ariel Ugalde tomó la palabra para fundamentar el dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General. El mismo proponía una serie de modificaciones a la ley electoral a los efectos de “resolver algunos inconvenientes que surgieron al momento de aplicarla, retomando la idea o espíritu original que permitió el acuerdo de los partidos políticos de la provincia para sancionarla” (DSCD, 28/11/02, pág.89). Para el oficialismo, mejorar la legislación actual era preferible a derogar y regresar “al sistema tradicional de partidos, en el que los candidatos se imputaban a 'acuerdos de superestructuras partidarias', limitando la posibilidad de 'elección' de la ciudadanía” (DSCD, 28/11/02, pág.89). En defensa de la ley de lemas, Ugalde trazó una historia electoral donde la misma tenía reservada un lugar privilegiado.

Si hacemos mención a sistemas electorales, hay una larga historia, una larga experiencia, que creo es válida reseñar, porque nos ubica en el contexto de lo que ha ido ocurriendo en el país (...)

La primera ley electoral de la historia de nuestro país se sancionó el 5 de octubre de 1857, donde se estableció el sistema de lista completa ¿Qué quiere decir esto? Que el elector votaba por una lista que incluía la totalidad de los candidatos. El que ganaba, obviamente, ocupaba absolutamente todos los cargos. En este caso, no había representatividad por parte de las minorías.

En 1902, por medio de la Ley N° 4161, se cambió el sistema que recién mencionaba, por el llamado uninominal por circunscripciones, que tuvo una corta vida (...). Duró poco, porque en 1905 se volvió a la lista completa.

Creo que paulatinamente se comenzó, por lo menos a intentar mejorar, allá por el año 1912, año en el que se sancionó la Ley Roque Sáenz Peña (...) Sistema también llamado de voto limitado y restringido. Por primera vez se le otorgaba participación a las minorías.

acerca del resultado de la votación. En vez de aprovechar el impase, los jefes de las bancadas opositoras otorgaron al oficialismo un impase de 10 minutos, que acabó siendo de una hora, para discutir y consensuar.

En 1936 se sancionó la Ley N° 12.298, mediante la cual se utiliza el doble sistema, lista completa para presidente, manteniéndose la lista incompleta para la elección de los diputados nacionales.

En 1951, vigente por entonces la Constitución Nacional de 1949, se sancionó la Ley N° 14.032, por la que se estableció la elección de diputados nacionales mediante el sistema de circunscripciones uninominales, y las elecciones de presidente, vicepresidente y senadores nacionales en forma directa.

Por medio de la Ley N° 15.099/57 se estableció el sistema de lista incompleta, y apareció allí por primera vez el muy conocido y aplicado sistema D'Hondt, para la elección de diputados nacionales constituyentes en el año 1957 (...) Obviamente, fue un sistema que mejoró ampliamente la participación de los sectores minoritarios (...)

Hasta que llegamos a fechas no muy lejanas, 1983, cuando se sancionó la Ley N° 22.838, modificada por la Ley N° 23.298, que consagra el sistema de representación proporcional D'Hondt, con el cual se reformó la Constitución de 1994 y se restableció la elección directa del presidente y vicepresidente, además de los senadores nacionales, que se comenzaron a elegir de manera directa.

Creo que esta breve y rápida reseña nos denota que con el paso de los años, quienes en aquellos momentos estaban en la conducción, ocupando cargos y bancas, han ido intentando aportar algo que creo que no lograron, o no hemos logrado – yo diría que es al revés, cada vez estamos más lejos-: acortar la distancia entre el representado y el representante.

Ahí es donde aparece, en este intento de acortar esa distancia, en algunas provincias del país, incluida la nuestra, un sistema que en términos técnicos se denomina de doble voto simultáneo o Ley de Lemas (Ugalde, DSCD, 28/11/02, pág.90).

Según Ugalde, la ley de lemas ocupaba un lugar destacado en la historia electoral argentina. La detallada cronología institucional ofrecida por el jefe de la bancada justicialista sugería que el fortalecimiento del vínculo representativo era el objetivo perseguido por la experiencia reformista argentina. De modo que la adopción del doble

voto simultáneo en varias provincias representaba un nuevo esfuerzo en ese sentido. Es decir, la selección de candidaturas contemplada por la ley de lemas debía ser comprendida como la coronación de un proceso secular de mejoras institucionales donde se destacaban la representación de minorías, la elección directa del presidente y los senadores nacionales así como también la representación proporcional.

Si bien la ley de lemas procuró reservar a los ciudadanos la selección de los candidatos, los aparatos partidarios habían hallado subterfugios para seguir configurando la oferta electoral como “el comercio de avales o el vuelco de padrones en planillas de avales” (DSCD, 28/11/02, pág. 89). Para corregir esta situación era necesario introducir modificaciones sustanciales en la legislación. Por un lado, era menester reemplazar los avales por Juntas Promotoras para acabar con la multiplicación de sublemas apócrifos¹⁵⁴. Además, era de vital importancia -para el oficialismo- prohibir los superlemas. Ugalde aseguró que esta práctica violaba la voluntad del elector en la medida que su voto podía acabar computándose en favor de un partido político diferente. Por lo tanto, la nueva ley de lemas exigía a las alianzas electorales “una única lista común de candidatos” (Ley N° 12079, art.3).

Cuando hablamos de alianzas estamos hablando de identidades programáticas y no de una mera sumatoria, donde no existe una unidad de concepción. Y por el sistema vigente considero que lo que hacemos es desviar el voto del elector hacia alguien que sostiene criterios diametralmente opuestos y antagónicos entre sí (...)

Las alianzas constituidas en esta provincia- sin dejar de lado que conforme al artículo 2º, eran legales, no queda ninguna duda, todavía lo son- contradicen los principios enunciados; y por encima de lo que ya dijimos, estoy absolutamente convencido de que inducen al error en el momento del voto (Ugalde, DSCD, 28/11/02, pág.92).

¹⁵⁴ El sistema de validación de sublemas por medio de Juntas Promotoras no era original. De hecho, había sido adoptado en 1992 por la provincia de Tucumán. Borradores del proyecto legislativo tucumano han sido hallados en los archivos personales del diputado radical y pionero de la ley de lemas en Santa Fe, Eugenio Malaponte, fallecido en 1997. La presencia de dichos proyectos en su archivo fue lo que nos llevó a poder corroborar a partir de las fuentes las declaraciones públicas de Ariel Ugalde, en donde señalaba que la reforma a la ley de lemas era una idea que venía siendo trabajada hacía ya unos años (*El Litoral*, 29/11/02, pág.6).

En un clima de tensión, los diputados opositores se esforzaron por echar luz sobre la intencionalidad política de la reforma. La iniciativa fue reseñada como una astucia oficial destinada a aminorar la competitividad de la oposición. En efecto, el justicialismo santafesino únicamente podía ser derrotado por una alianza que abarcase a los principales partidos opositores. No obstante, la reforma supeditaba su constitución a la presentación de una única nómina de candidatos; es decir, a un acuerdo entre los partidos integrantes. De este modo, el oficialismo obligaba a sus rivales a recurrir a las prácticas cuyo descrédito había motivado la sanción de la ley de lemas en un principio. Aunque semejante acuerdo fuese posible, el ciudadano de a pie estaría privado de cualquier participación en la selección de los candidatos de la oposición.

Venimos a defendernos, porque el Partido Demócrata Progresista, con una larga historia en esta Provincia de Santa Fe, con aciertos y con errores, siente que un sector debidamente identificado del Partido Justicialista le ha declarado la guerra.

Le ha declarado la guerra, en el afán de llevar adelante un proyecto político hegemónico, que pretende hacer desaparecer de la escena política de Santa Fe a los sectores minoritarios (...)

En esta provincia, los únicos gobernadores elegidos a partir de la Ley de Lemas fueron Carlos Reutemann –dos veces- y Jorge Obeid –en otra oportunidad-.

¿Quién es el que votó y posibilitó la elección de quien llevaba un programa distinto al que aspiraba? Seguramente se estaba refiriendo a Héctor Cavallero, que posibilitó el triunfo electoral de Obeid en 1995, cuando ganó la elección por 50 mil sufragios, y para ello le sirvieron los 294.497 votos de los ciudadanos que votaron a Cavallero (...)

¡Le exigen a los opositores una sola lista, para asegurar que haya coherencia, y ellos suman los votos de 70 sublemas, que son los que se oficializaron en la última elección, que enarbolaban las posturas más contradictorias!

¡Quieren asegurarle programas de gobierno a la oposición, cuando ninguno conoce el programa con el que el Partido Justicialista llegó al Gobierno! (Favario, DSCD, 28/11/02, pág.94).

El tono de las exposiciones reflejó la impotencia por parte de la oposición ante una mayoría abroquelada. Excepto por el diputado Giorgetti, quien retiró del recinto para no convalidar un proyecto que entendía ajeno a la doctrina justicialista, todos los diputados justicialistas votaron en favor de la reforma¹⁵⁵. Dos horas después, el Senado dio sanción definitiva. En adelante, la acumulación de sufragios por parte de la oposición quedaba supeditada a un improbable acuerdo que contemplara la coordinación de la totalidad de la oferta electoral bajo el paraguas un lema partidario¹⁵⁶. De esta manera, el PJSF allanó el camino hacia un nuevo período al frente del gobierno provincial.

¹⁵⁵ *“Cuando me enseñaron la doctrina, señor presidente, me enseñaron que se gana con los votos, que el Justicialismo gana con los votos y en la cancha, poniendo lo que hay que poner en la cancha. No ganamos reformando leyes, no nacimos para ganar reformando leyes” (Giorgetti, DSCD, 28/11/02, pág.105).*

¹⁵⁶ Como era de esperarse, la oposición no logró aunar todas las candidaturas bajo un solo lema partidario. En la competencia por la gobernación, el PDP se rehusó a concurrir como un sublema del socialismo. Lo mismo sucedió en la disputa legislativa, donde la flamante Afirmación para una República Igualitaria presentó su propio lema y obtuvo 4 diputaciones.

Capítulo 5: El final de la Ley de Lemas en Santa Fe

(2002-2004)

-¿Su mejor logro fue la derogación de la ley de lemas?

-Sí. Y creo que va a ser el mayor logro de toda mi gestión, pese a que pienso llevar adelante muchas otras cosas. A veces la gestión de un gobernante se simplifica por un único hecho que engloba todo lo demás. Yo ya estoy preparando un epitafio para mi tumba (...)

-Dirá: "Aquí yace Jorge Obeid, hinchador de Unión, hizo el puente Rosario-Victoria y derogó la ley de lemas (La Capital, 30/12/2004).

El 25 de noviembre de 2004 el gobernador Jorge Obeid promulgó la ley 12367. Luego de “inagotables maniobras de dilación parlamentaria” (*El Litoral*, 12/1/04), la ley de lemas fue reemplazada por un nuevo mecanismo de selección de candidaturas: las primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO). Concluyó así la trayectoria de la institución electoral más duradera del siglo XX santafesino. El capítulo final de esta tesis se organiza en torno a un desenlace *a priori* contradictorio ¿Porqué un político profesional como Obeid derogó el sistema electoral que le permitió acceder en dos ocasiones a la máxima magistratura de la provincia?

Para atender este interrogante debemos apartarnos de la interpretación que predomina en los estudios acerca de la ley de lemas (Rulli y Lappas, 2006; Toppi, 2009; 2015; Lodi, 2017). Ante un *outcome* caro a la teoría de la elección racional, la literatura elige situar la carga explicativa sobre el contexto de principios de siglo. Desde esta perspectiva, la “crisis de representación” desatada en abril del 2000 impuso la derogación como condición necesaria para la normalización institucional. No obstante, la prensa y los debates legislativos del período invitan a trazar un recorrido argumental diferente. No se encuentran en las fuentes elementos que permitan deducir la necesidad de derogar la ley de lemas a partir de la crisis de sucesión presidencial. Más aún, nada impide hipotetizar que

esta hubiese continuado si el justicialismo lograba un arreglo para las elecciones del 2003. Por ende, aquí sostenemos que la lógica de la política local debe ser asumida como un factor explicativo fundamental. En Santa Fe, el gobierno de Obeid se esforzó en todo momento por inscribir las PASO en aquel imaginario político instaurado en la Argentina desde finales de los ochenta. Es decir, la reforma electoral de 2004 fue presentada al público como un factor de continuidad en la lucha contra los aparatos. El legislador había recogido más de una década de experiencia electoral. Es por ello que las PASO desempeñarían con mayor eficacia los objetivos trazados para la ley de lemas.

La crisis de 2001: una interpretación

La mayoría de la literatura cataloga la inestabilidad política de 2001 como una “crisis de representación política” (Torre, 2003, 2017; Rinesi y Vommaro, 2007). Esto sugiere que el vacío de autoridad que desató la inestabilidad presidencial fue provocado por una ruptura del vínculo representativo. La perspectiva provincial que guía esta tesis invita a matizar el diagnóstico de un fenómeno discreto donde es posible identificar causas eficientes y un punto de cierre. En efecto, el término “crisis” remite a un momento acotado y excepcional, que contrasta con la “normalidad” que se supone caracterizaría la representación política. En cambio, aquí recurrimos a la noción de “déficit representativo” para dar cuenta del proceso santafesino en cuanto capta la tensión inherente a la representación política (De Privitellio, 2011:188). Por lo tanto, nuestra interpretación inscribe los episodios de 2001-2 en la trama de tensiones experimentadas por la representación desde 1983.

Esta tesis ha tomado el caso de Santa Fe para demostrar que en algunos casos el malestar en la representación fue prácticamente coetáneo a la transición democrática. La sucesión de reformas provinciales iniciadas en 1986 resultan indisociables de la desconfianza respecto a los partidos. En vez de desempeñar el rol funcional que la “democracia de partidos” les tenía reservado, estos constituyeron una instancia intermedia que permitió cooptar la voluntad popular y engendrar una clase política. Sin embargo, este

diagnóstico únicamente había logrado plasmarse institucionalmente en las provincias. La política nacional parecía inmovible frente a un ánimo reformista que exigía una mayor injerencia de la ciudadanía en la conformación de su representación. Reinstalada en la agenda nacional con motivo de los episodios santafesinos de 1995, la demanda por una reforma política probablemente hubiese naufragado de no haber sido porque La Alianza la adoptó como eje de campaña. Lamentablemente, a la incapacidad del gobierno para llevar adelante las iniciativas del PNUD -acabar con la lista sábana e introducir las primarias abiertas- se sumaron las coimas en el Senado.

Sería demasiado ingenuo suponer que (las coimas del Senado) son tan solo el fruto de los sobornos para la sanción de una ley, antes que de un sistema político cuya permisividad facilita el acceso a las bancas de representantes desconocidos por sus electores y sin la calificación necesaria, generalmente mediante recursos con oscuros dirigentes (La Nación 5/09/00 en Pousadela, 2007:19)

Al igual que el *affaire* de los juguetes, las coimas convalidaron ante la opinión la existencia de una la clase política. El desempeño del gobierno, con la recientemente creada Oficina Anticorrupción, y de la Justicia Federal socavaron peligrosamente el ingrediente esencial de la representación: el status de ciudadano del representante¹⁵⁷. Esta delicada situación estalló dos meses más tarde cuando el FMI comprometió la capacidad del gobierno para garantizar un mínimo de bienestar. En ese sentido, los sucesos de diciembre pueden ser explicados como el correlato de un pueblo escéptico de la representación. Los elencos representativos no eran considerados sujetos popularmente autorizados, sino una clase amparada en la distorsión del sistema institucional.

Si bien la crisis de 2001 reconoce una trama local, los actores y las prácticas que la sucedieron no pueden aislarse de los patrones observados en las democracias occidentales desde la segunda mitad del siglo (Norris, 2002; Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Manin,

¹⁵⁷ La escasa disposición por parte del gobierno para atender el asunto fue agravada por el accionar del Juez Carlos Liporaci, quien renunció antes de ser sometido a juicio político (Peruzzotti, 2002; Pousadela,2007)

2015). Las movilizaciones auto-convocadas, las acciones judiciales y la injerencia de las organizaciones civiles y los movimientos sociales en procesos gubernamentales son señaladas por la literatura como los nuevos rasgos de las democracias contemporáneas, donde la insatisfacción ante las elecciones como mecanismo de control del poder ha consagrado la entropía representativa como la nueva ideología dominante (Rosanvallon, 2006: 221). Este novedoso repertorio de acción colectiva reviste una reacción que aspira a erigir un nuevo poder popular, una forma política destinada a corregir y complementar la figuración electoral del pueblo. Estas modalidades de “participación no institucionalizada”, “contrademocracia” o “*accountability social*”, se caracterizan por ensayar una soberanía negativa, una vigilancia permanente sobre aquellas acciones contrarias a las preferencias ciudadanas. Si bien carecen del poder institucional que otorga la autorización electoral, resultan eficaces en tanto su visibilidad supone un riesgo concreto para la reputación de los agentes públicos.

La movilización popular y las asambleas barriales ciertamente jalaron los tiempos de la política entre 2001 y 2003. Sin embargo, precisamente aquello operó como fuente de legitimidad de las formas contestarías también viabilizó una salida poco satisfactoria desde la óptica reformista. Es decir, el auge participativo expresó la vitalidad de las expectativas democráticas allí cuando sus funciones fundamentales parecieran atrofiadas. No obstante, también puso en evidencia su incapacidad para imprimirle una nueva marcha al régimen. El pueblo figurado en cacerolazos, movilizaciones y asambleas ejerció una voluntad que finalmente quedó plasmada en un acto de freno, una democracia negativa incapaz de estructurar una respuesta colectiva (Rosanvallon, 2006: 234). La figuración extra-electoral del pueblo experimentó la aporía de la representación política: la inconsistencia sociológica del pueblo. Las protestas demostraron que la voluntad popular que se creía confiscada por la clase política no era un atributo de los muchos.

Nunca hay una “voluntad pura”, como si se tratase de un hecho social cuyo carácter problemático residiera solamente en las condiciones de expresión y no en el objeto. Una voluntad siempre se presenta, entonces, como una respuesta, una adhesión o un rechazo. Ella no existe sino bajo la forma de una acción, trátase de una protesta o de un

contrato. Por esta razón siempre hay un tercero, que interpela y organiza, incluso si a veces no existe sino en forma disimulada u oculta (Rosanvallon, 2006:265)¹⁵⁸

A su modo, las manifestaciones del 2001 experimentaron la dificultad inherente a la representación del amo imperioso e inapresable de la democracia, el pueblo soberano (Rosanvallon, 2016: 23). Se comprendió entonces que los engranajes del gobierno representativo no volverían a funcionar sin el concurso de los representantes y de los partidos. Aquella intuición explicaría por qué la salida electoral del 2003 fue acompañada por una notable recuperación de la participación electoral a pesar de su incompatibilidad manifiesta con el espíritu reformista finisecular¹⁵⁹.

Neolemas: una trama institucional

La renuncia de Fernando De la Rúa desató una intrincada trama político-institucional. El derrumbe experimentado por el gobierno en octubre fortaleció la presencia del justicialismo en la Asamblea Legislativa¹⁶⁰. La responsabilidad de encauzar la situación recayó sobre los principales referentes del partido, los gobernadores (Jones y Hwang, 2005; De Luca, Jones y Tula, 2008). La incertidumbre dificultaba la elección de un arreglo tendiente a la normalización institucional. A las 109 propuestas recopiladas en el “Encuentro para el Consenso”, se sumaron nuevas reformas provinciales. La re-adopción de la ley de lemas en La Rioja y la reforma constitucional de Córdoba -que en sólo dos meses introdujo las internas abiertas y eliminó el Senado- sugerían caminos posibles a la vez que echaban luz sobre el atraso institucional de la nación. Además de atender el aplazado ánimo reformista, la salida para ser viable debía suscitar consenso al interior del justicialismo. La miríada de alternativas que se sucedieron entre diciembre de 2001 y enero

¹⁵⁸ El resaltado corresponde al texto original.

¹⁵⁹ Las elecciones presidenciales de 2003 verificaron un aumento en el índice de participación junto a una reducción sensible en los porcentajes de votos nulos y en blanco. Sus porcentajes acumulados resultaron “prácticamente inexistentes” frente a un contundente 97,28% de sufragios positivos (Pousadela, 2007:48).

¹⁶⁰ Los resultados de octubre revelaban que “la fidelidad del electorado peronista no fue significativamente afectada por el generalizado clima de protesta ciudadana” (Torre, 2003: 654)

de 2003 fueron producto de la puja entre dos imperativos tan inconciliables como el déficit representativo y el interés electoral de los aparatos provinciales. En medio de la vorágine, la ley de lemas fue la opción preferida por buena parte del justicialismo.

La breve presidencia de Adolfo Rodríguez Saá fue el primer intento de los gobernadores por imponer el sistema de lemas. Este resultaba sumamente atractivo dado que aumentaba las posibilidades de un triunfo justicialista y, además, aplazaba la discusión por las candidaturas en un momento en el cual el partido parecía un “un colegio cardenalicio que no tiene un Papa” (*El Litoral*, 21/12/01)¹⁶¹. La estrategia fue formalizada el 20 de diciembre en San Luis con la presencia de todos los gobernadores, excepto Eduardo Fellner (Jujuy) y Carlos Ruckauf (Bs. As.)¹⁶². La prensa santafesina destacó la participación del ex gobernador Jorge Obeid, quien llevó adelante una “defensa febril” de la ley de lemas (*El Litoral*, 22/12/01). Obeid aseguró que “el peronismo no quiere un presidente por dos años sin mandato popular” y adelantó que durante ese fin de semana se llevarían a cabo las gestiones necesarias. Efectivamente, dos días después Rodríguez Saá asumió y “convocó a elecciones generales –a realizarse mediante ley de lemas- para el 3/3/02 a los fines de elegir un presidente que completará el período 1999-2003” (Oliveros y Scherlis, 2004: 196).

La responsabilidad presidencial no tardó en recaer sobre Eduardo Duhalde. Si bien el jefe del aparato bonaerense rechazaba la ley de lemas, sus acciones al frente del Ejecutivo no permitían entrever una preferencia institucional alternativa. En un primer momento, Duhalde propuso medidas “de alto impacto y de signo refundacional” como la revocatoria de todos los mandatos y el fin del monopolio partidario de las candidaturas (Pousadela, 2007: 33). Estas propuestas, denominadas “leyes de marzo”, hacían eco de los reclamos de las asambleas barriales y demás organizaciones de la sociedad civil. Sin posibilidad de hacerlas prosperar, Duhalde se limitó a impulsar los proyectos que La Alianza había dejado con media sanción: la regulación de las campañas, la ley de

¹⁶¹ El legislador nacional por Santa Fe, Oscar Lamberto -quien fue considerado para desempeñar el rol de Ramón Puerta durante la transición- describió en esos términos a la situación partidaria en las vísperas del interinato de Rodríguez Saá.

¹⁶² Aunque Duhalde rechazó el acuerdo de San Luis, coincidía en la necesidad de una pronta convocatoria a elecciones. Tanto él como Ruckauf propugnaban por llevar a cabo elecciones generales en febrero, donde el justicialismo concurriría con la fórmula surgida de una interna partidaria (*El Litoral*, 21/12/01).

financiamiento partidario y las internas abiertas. Ante la proximidad de los comicios, el sistema de internas abiertas parecía un compromiso satisfactorio: los aparatos verían atenuado su control sobre la oferta electoral y, a la postre, el mecanismo permitiría la expresión de aquellos electores contrarios a la opción menemista¹⁶³. No obstante, la insistencia del justicialismo por la ley de lemas hizo que el concurso de la UCR fuera necesario para agilizar el trámite en la Cámara Baja. Los votos radicales se obtuvieron con la condición de que se eximiera de las internas a aquellas fuerzas que presentaran lista única (Oliveros y Scherlis, 2006: 363). El presidente cumplió con lo acordado, aunque también aprovechó la reglamentación para introducir modificaciones sustanciales¹⁶⁴. Lejos de constituir una decisión aislada, el control del calendario electoral acompañó otras medidas destinadas a incrementar la injerencia del Poder Ejecutivo en la administración electoral¹⁶⁵.

Hacia fines de junio “numerosos funcionarios admitían *off the record* que la reforma política había llegado a su fin” (Pousadela, 2007:44). La turbulencia institucional que caracterizó el resto del año demostró lo contrario. En efecto, el sistema electoral fue adaptándose a los vaivenes de una interna que a todas luces “aparecía como la antesala de la designación del futuro presidente” (Oliveros y Scherlis, 2006: 364). El saneamiento representativo fue relegado una vez que la legislación electoral se convirtió en un estorbo para la disputa interna del justicialismo. En un principio, el fallo de la jueza Romilda Servini de Cubría ofreció una salida elegante. No obstante, la revocatoria de la Cámara Nacional Electoral forzó a los competidores a asumir el costo de manipular las reglas de juego a contrarreloj¹⁶⁶.

¹⁶³ Las elecciones presidenciales estaban pautadas para el 14 de septiembre. Sin embargo, el asesinato de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán precipitó los tiempos para el 30 de julio. De todos modos, el cronograma electoral volvería a modificarse al calor de la interna justicialista, siendo el 27 de abril la fecha definitiva.

¹⁶⁴ En un principio Duhalde habilitó a todo el padrón a participar de las internas partidarias, más a fines de agosto decidió restringir ese derecho a los afiliados y a los ciudadanos independientes (Dec. 1397/02; Dec. 1578/02).

¹⁶⁵ La reorganización del Ministerio del Interior y la reforma del Código Electoral dotaron a la Dirección Nacional Electoral de competencia sobre el escrutinio provisorio (Torres, 2016: 76).

¹⁶⁶ La Jueza dictaminó la inconstitucionalidad de las internas abiertas y simultáneas (ley 25.611) argumentando que la misma afectaba el libre ejercicio de las actividades de los partidos políticos en tanto asociaciones cívicas libres y voluntarias. El fallo fue revocado dos meses después por la Cámara Electoral Nacional, que no reconoció la legitimidad de los accionantes para interponer el reclamo.

Las internas abiertas habían sido promovidas como una institución que contribuía a dar respuestas a la aguda crisis de representación que vivía el país. Con tal argumento la reforma fue apoyada por los principales bloques legislativos (...) Cinco meses después, el mismo Congreso, con igual composición, a instancias del mismo gobierno, y con el voto de los mismos bloques, promovió la suspensión del procedimiento (Oliveros y Scherlis, 2006: 365).

Una vez suspendidas las internas, la Comisión de Acción Política del PJ – instancia ad-hoc creada por Duhalde para reemplazar al Consejo Nacional- reformó el estatuto partidario estableciendo un original sistema de *neolemas*¹⁶⁷ (Ramos y Vaschetto, 2019). La forma en la cual se elegiría al próximo presidente difícilmente satisfacía los deseos del reformismo finisecular. Sin embargo, desde una perspectiva histórica es posible reconocer una victoria del mismo. Por primera vez en nuestra historia electoral una ley cercenaba el monopolio partidario de las candidaturas. Si bien la suspensión temporaria de las internas abiertas debió haber sido experimentada como una derrota, aquello no quitaba el hecho de que el resorte con el cual los partidos habían dominado la representación desde 1983 había sido comprometido.

La antesala de la reforma

Duhalde experimentó serias dificultades a la hora de buscar un candidato para la presidencia. Había mucho en juego. El 2003 tenía pautada la renovación de la mitad de la Cámara de Diputados y un tercio del Senado. A su vez, todas las provincias elegían gobernador y legisladores. Los gobernadores priorizaron el resguardo de la situación provincial. El calendario electoral así lo indicaba: las elecciones de 2003 alcanzaron un nivel de desdoblamiento inédito. Solo dos distritos, La Rioja y Santiago del Estero,

¹⁶⁷ El dispositivo permitía la pluralidad de candidaturas pero no habría acumulación de sufragios.

permitieron algún tipo de concurrencia mientras que “las demás provincias optaron por diferentes fechas (...) lo cual dio lugar a una multiplicación de actos electorales que se sucedieron entre septiembre de 2002 y noviembre de 2003” (Oliveros y Scherlis, 2004: 181).

Luego de las negativas de Reutemann y De la Sota, Duhalde se decidió por el gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner¹⁶⁸. Con el concurso de la ley de lemas, Kirchner había demostrado solvencia al desplegar una estrategia que le valió tres gobernaciones consecutivas¹⁶⁹ (Sosa, 2017). Con Santa Cruz bajo la hegemonía de su sublema -“Frente para la Victoria”- Kirchner estuvo en condiciones de competir por la presidencia. Para ello contó con la ayuda de Duhalde, quien rápidamente desplazó al santafesino Armando Traferri de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior -nexo político con las intendencias- y nombró al comprovinciano Gustavo Marconatto. Además de contribuir con un número considerable de intendentes bonaerenses, el ex intendente de Las Parejas conformó una “Liga de Intendentes” que no tardaría en convertirse en una pieza central de la política santafesina (Cheresky, 2004: 35; Ramos y Vaschetto, 2019 : 288).

Abril fue apenas el comienzo¹⁷⁰. El nuevo presidente tenía varias elecciones por delante. Estas ofrecían una oportunidad para revalidar la confianza ciudadana y acrecentar su poder político. Para lograrlo, Kirchner procuró el concurso de los partidos provinciales. No obstante, ese apoyo debió ser cuidadosamente negociado. De poco le servía pactar con los jefes distritales si estos no habilitaban cierta influencia presidencial sobre el armado de

¹⁶⁸ Reutemann ya había rechazado la candidatura presidencial en 1999. Entre las muchas explicaciones que se han ensayado, destacamos la elaborada por Hugo Ramos al señalar que si “Reutemann eligiera participar de la contienda nacional abría el camino a los demás dirigentes que no pertenecían a su línea” de lo contrario “lo más probable era que esos dirigentes se vieran desplazados del núcleo de poder del PJ y no pudieran obtener los principales lugares en las listas de candidatos” (Ramos, 2011:163).

La decisión de Duhalde de respaldar a Kirchner redundó en un salto en las encuestas, posicionándose como un posible contendiente en una eventual segunda vuelta (Cheresky, 2004:33)

¹⁶⁹ Kirchner se convirtió en el gobernador de Santa Cruz en 1991 al obtener el 52% de los votos del lema justicialista. Sin embargo, no fue hasta el año siguiente que alcanzó la hegemonía en la provincia al imponerse en las internas partidarias. Desde esa posición de poder, obtuvo dos reelecciones consecutivas en 1994 y 1998 mediante una reforma constitucional y un plebiscito vinculante respectivamente.

¹⁷⁰ Kirchner obtuvo el 22.25% de las preferencias el 27 de abril. Unos pocos días después, la negativa del ex presidente Carlos Menem a participar de la segunda vuelta prevista por la constitución consagró su victoria.

las listas nacionales¹⁷¹. En ese sentido, Santa Fe fue un escenario poco propicio para Kirchner. Desde un comienzo, Reutemann rechazó el sistema de neolemas. Aunque el conductor local impuso la prescindencia como política oficial del PJSF, lo cierto es que “sus gestos más elocuentes favorecieron a Carlos Menem”¹⁷² (Ramos, 2011: 167). A ello se sumaba que los votos obtenidos por Kirchner en la provincia, y en especial en el Gran Rosario, estaban bastante por debajo del promedio nacional (Crucella y Robin, 2012: 20). El presidente tenía cinco meses para revertir la situación. La fortuna lo sorprendió con una inesperada catástrofe y un nuevo aliado.

Néstor Kirchner difícilmente hubiese hecho pie en Santa Fe de no haber sido por Jorge Obeid. Su condición de ex gobernador lo posicionaba entre los justicialistas con mayores posibilidades de triunfo. El principal obstáculo de Obeid era el poderío de Reutemann. Aunque la ley de lemas permitiera su victoria, esta no le otorgaría la conducción del PJSF. La compleja arquitectura de sublemas era terreno fértil para que Reutemann mantuviera la hegemonía interna y condicionara la marcha del gobierno, como ya había sucedido durante el período 1995-1999. Para conducir el justicialismo santafesino, Obeid necesitaba mayores recursos de poder y Kirchner representó una oportunidad en ese sentido. Cuando este fue ungido candidato presidencial en enero de 2003, Obeid apostó a convertirse en el principal referente del kirchnerismo en Santa Fe. Además de conocer personalmente a Cristina Fernández, tanto él como Kirchner habían estado entre los gobernadores que se opusieron a la reelección de Menem en 1998¹⁷³ (Ramos y Vaschetto, 2019:287). En efecto, Obeid conocía bien el potencial electoral que una liga de intendentes podía desplegar en Santa Fe. Mientras que Reutemann mantenía al PJSF al margen de la disputa presidencial, Obeid ofreció lugares expectantes en las listas provinciales a cambio del respaldo a su candidatura. Los ofrecimientos del reutemanismo llegaron demasiado

¹⁷¹ El presidente logró intervenir en la confección de la oferta electoral en Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, San Juan, Santa Cruz, Tucumán y Santa Fe (Cheresky, 2004:39). Sin lugar a dudas, Santa Fe se destaca por ser la única provincia de gran magnitud donde Kirchner pudo introducir candidatos afines.

¹⁷² El comunicado de los congresales santafesinos sentenciaba que “la ley no puede torcerse para favorecer parcialidades” (*El Litoral*, 24/1/03). A pesar de predicar la presidencia, Reutemann accedió a mostrarse públicamente con Menem en Rosario cuando promediaba la campaña electoral (Ramos y Vaschetto, 2019:291).

¹⁷³ Obeid entabló su relación con Cristina Kirchner en 1994 con motivo de la Convención Nacional Constituyente. Parte de las sesiones se desarrollaron en la ciudad de Santa Fe, siendo él intendente entonces. En ese contexto, Obeid recibió un ofrecimiento por parte de Néstor para integrar una agrupación nacional.

tarde. En junio la liga nucleaba ya alrededor de 200 localidades (*El Litoral*, 1/7/03). No obstante, Kirchner no podía prescindir de Reutemann dado que este “contaba con ventajas relativas importantes, no sólo en términos de su dominio del aparato partidario local, sino fundamentalmente en el apoyo electoral indiscutible que sustentaba su liderazgo. En este sentido, la victoria del justicialismo era impensable sin su figura y el Gobernador usaría en varias ocasiones este argumento para obligar al kirchnerismo a negociar” (Ramos, 2011: 167).

Reutemann escuchó un planteo concreto del primer mandatario para que se ponga al frente de la campaña, con su nombre en todas las boletas del partido (...) En función de ello, los actuales ocupantes de la Casa Rosada se avendrían a reconocer la imposibilidad de prescindir de Reutemann (El Litoral, 2/7/03 en Ramos, 2011:175)

Kirchner transitó un delicado equilibrio entre su acuerdo provincial con Obeid y la negociación con Reutemann por las candidaturas nacionales. Esta última se vio allanada por la inesperada inundación de abril. Con un tercio de la capital provincial bajo las aguas del Río Salado, la campaña y la negociación política frenaron. Luego de intensas negociaciones, el gobernador y el presidente finalmente arribaron a un acuerdo de cara a septiembre: la “lista supersábana”. Este redundó en una nueva modificación de la legislación electoral para permitir unificar en una sola boleta las siete categorías en juego¹⁷⁴. La lista supersábana permitía que Reutemann -candidato a senador nacional- traccionara votos en favor de las demás candidaturas justicialistas¹⁷⁵. Debilitado por la inundación, Reutemann cedió y permitió a Kirchner posicionar a Gustavo Marconatto segundo en la lista de diputados nacionales.

¹⁷⁴ Ley 12.121. La supersábana abarcaría diputados nacionales (D'Hondt), senadores nacionales (lista incompleta), gobernador (simple pluralidad con DVS), diputados provinciales (premio a la mayoría con DVS), senadores provinciales (distrito uninominal con DVS), intendentes (simple pluralidad con DVS), concejos municipales (D'Hondt con DVS) y finalmente concejos comunales (lista incompleta con DVS).

¹⁷⁵ Los estudios politológicos indican que en Argentina la elección del gobernador suele ejercer un efecto arrastre sobre las legislativas nacionales cuando estas se realizan de forma concurrente (Jones, 1997).

La estrategia adoptada fue un arma de doble filo. Por un lado, permitió que el justicialismo retuviera la gobernación, la mayoría en la legislatura e incluso lograra una victoria histórica en los cargos nacionales¹⁷⁶. Sin embargo, la adopción de un mecanismo que el mismo Reutemann había rechazado dos años antes, sumada a las complicaciones propias de una ley de lemas reformada, provocaron importantes disfunciones en el sistema electoral. La multiplicación de sublemas oficiales y la fragmentación del arco opositor produjeron 44 mil candidatos, a razón de un postulante cada 52 electores¹⁷⁷ (Lodi, 2017:185). Las boletas alcanzaron los 66 centímetros de largo. Nunca antes fue tan difícil armar un cuarto oscuro en Santa Fe, sentenció la prensa (*El Litoral*, 7/9/03).

La lucha por la derogación

La reacción ante la manipulación de las leyes electorales fue inmediata. El tema acaparó el debate público antes del “festival de boletas y candidatos” de septiembre (*El Litoral*, 18/11/04). La derogación de la ley de lemas fue un tema central durante la campaña. En ese contexto, las asociaciones ciudadanas se convirtieron en una voz capaz de interpelar a la clase política. Este nuevo tipo de organizaciones, orientadas al monitoreo del poder político, estaban en condiciones de arrogarse la representación del ciudadano de a pie¹⁷⁸. Una semana antes de las elecciones, desplegaron una campaña para que los candidatos a gobernador firmaran a una “Carta de Compromiso”¹⁷⁹.

¹⁷⁶ El peronismo santafesino alcanzó el 51.75% en Diputados y 56.89% en Senadores (Ramos, 2011:179).

¹⁷⁷ Hubieron 13 fórmulas diferentes compitiendo por la gobernación y otras 40 para la intendencia de Rosario (*El Litoral*, 6/9/03).

¹⁷⁸ La literatura sitúa el surgimiento de este nuevo tipo de organización civil hacia mediados de la década del ochenta como el resultado del cambio cultural provocado por el movimiento de derechos humanos. Estas, junto a otras organizaciones que luchan contra la vulneración de derechos por parte de las instituciones estatales, representan una segunda ola de asociacionismo vinculada al resguardo de los derechos ciudadanos (Peruzzotti, 2002: 87).

¹⁷⁹ Asociación Vecinal Solidaridad Social, Creats, Despertar Ciudadano, Fundación Convivencia, Participación y Libertad, Fundación Ejercicio Ciudadano, UNL-Red Ágora, CIPPEC y Poder Ciudadano. En la redacción intervinieron también académicos procedentes de las Universidades Nacionales de Rosario y del Litoral. Diez de las trece fórmulas que aspiraban a la gobernación suscribieron a la carta (Lodi, 2018:185).

Mediante la presente carta de compromiso declaro mi voluntad de derogar la ley de lemas, en caso de asumir como gobernador de Santa Fe para el período 2004-2007 (...)
Por ello, en respuesta a las demandas y expectativas de la sociedad santafesina, trabajaré en pos de la modificación del sistema electoral vigente (Lodi, 2017:184)

Jorge Obeid firmó la carta el día previo a los comicios. Él no ignoraba la debilidad institucional que le esperaba en caso de ganar las elecciones¹⁸⁰. La arquitectura de sublemas justicialistas produciría una legislatura donde la primera minoría era el mejor escenario posible¹⁸¹. Congraciarse con el ciudadano de a pie fortalecería su legitimidad y, a su vez, abriría una disputa por la conducción partidaria. Al suscribir el compromiso, Obeid desafió el arreglo institucional reutemanista. Además, firmar la carta ofrecía un beneficio adicional: la neutralización de la oposición¹⁸². Paradójicamente, esta se vería obligada a acompañar al gobernador en su cruzada contra el principal beneficiario de la ley de lemas, el PJSF.

Desde un comienzo, Obeid hizo todo lo posible para cumplir su promesa. Una hora después de haber asumido, el flamante gobernador envió un mensaje a la Legislatura proponiendo las PASO como sistema alternativo. La propuesta no era innovadora, varias provincias ya habían adoptado el sistema votado por el Congreso Nacional en 2002¹⁸³. Menos novedosa aún era la argumentación. En efecto, el mensaje prácticamente reproducía los planteos que habían acompañado la ley de lemas en 1991.

¹⁸⁰ En el probable caso de que el vencedor fuese justicialista, accedería a la gobernación gracias a la acumulación de sufragios. Es decir, el caudal de su candidatura sería menor que el obtenido por el principal candidato opositor, Hermes Binner. Efectivamente, así sucedió: la fórmula Obeid-Bielsa cosechó solamente un 24.42%, muy por debajo del 42.40% del binomio Binner-Paulon.

¹⁸¹ La expectativa de obtener la primera minoría únicamente se verificó en la Cámara de Diputados, donde el sublema de Obeid obtuvo 13 de los 28 escaños que la Constitución otorga a la mayoría. Más adverso era el panorama en la Cámara Alta, donde Obeid solo obtuvo siete bancas. El reutemanismo lo superó con ocho, dejando las cuatro restantes a la oposición, dos al radicalismo y dos al socialismo.

¹⁸² Las fuerzas de la oposición eran minoría en la legislatura. La situación fue agravada por su fragmentación y descoordinación. A modo de ejemplo, puede mencionarse el caso de la representación radical en Diputados. El partido obtuvo ocho escaños, más estos se repartieron en tres bloques diferentes.

¹⁸³ Entre la sanción de las PASO y el decreto reglamentario de Kirchner, que restituyó su vigencia en el año 2005, un total de siete provincias adoptaron las primarias: Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Misiones, Salta y Santiago del Estero (De Luca, 2004). Durante ese período, varios integrantes del arco opositor santafesino- D'Ambrosio y Lifschitz- presentaron proyectos similares ante el Congreso de la Nación (DSCD, 19/08/04, Pág.24).

La derogación del sistema electoral conocido como de lemas o de doble voto simultáneo, es un insistente reclamo de la sociedad que exige un sistema mejor que contribuya a superar los cuestionamientos de representatividad que se abaten sobre los partidos políticos (...)

La ley debe impedir que el ciudadano independiente o simplemente no afiliado a un partido político, esté en desigualdad respecto del que sí está afiliado, en cuanto a la posibilidad de participación en la vida política (Mensaje N° 2713, 12/12/03)

Las dificultades comenzaron junto con las sesiones ordinarias¹⁸⁴. En vez de iniciar el tratamiento, los diputados aprovecharon la ocasión para ingresar propuestas propias elevando a siete el número de proyectos de reforma del sistema electoral¹⁸⁵. La multiplicación de expedientes proporcionó al justicialismo una oportunidad para dilatar el trámite legislativo y desafiar el liderazgo de Obeid. La Comisión de Asuntos Comunes remitió la totalidad de los proyectos a cada una de las comunas, comisiones comunales, concejos municipales e intendencias de la provincia¹⁸⁶ (DSCD, 6/5/04, pág.38). La comisión no emitiría dictamen hasta conocer la posición de las localidades.

Obeid se enfrentó ante un dilema. Necesitaba los votos del justicialismo en la legislatura, más no podía presionar demasiado sin arriesgar una ruptura del bloque. La reforma y su liderazgo naufragarían si ello sucedía. No obstante, tampoco podía someterse a una negociación permanente. Cada demora y concesión sería interpretada como un incumplimiento de su promesa, es decir una traición al ciudadano de a pie. En principio, el gobernador optó por dirimir la cuestión al interior del justicialismo. Para ello, convocó a una reunión del Concejo Ejecutivo y estableció un plazo de 90 días para aunar posiciones (*El Litoral*, 6/05/04). Este principio de acuerdo fue revalidado en la legislatura por el jefe

¹⁸⁴ La reforma electoral fue uno de los cuatro mensajes que Obeid remitió a la legislatura con carácter de urgencia.

¹⁸⁵ Entre los proyectos ingresados se destacó el del diputado del Partido del Progreso Social, Oscar Urrutuy. Incluso este aliado del justicialismo- el PPS había obtenido tres escaños como sublema del PJ- reconoció que “el último ejemplo electoral mediante la ley de lemas ha dado de comer a quienes eran sus detractores” (Urrutuy, DSCD, 18/12/03, pág.26).

¹⁸⁶ La resolución, señalada por la oposición como una “maniobra dilatoria”, fue acompañada por la diputada socialista Aurora Baudín (*El Litoral*, 6/05/04).

de la bancada justicialista y principal espada del gobierno, Mario Alberto Lacava, quien logró establecer una preferencia para que los siete proyectos en liza fuesen tratados, con o sin dictamen, dentro de 12 sesiones, es decir en exactamente 90 días (DSCD, 13/05/04, pág.31).

A medida que se acercaba agosto se hacía evidente que los referentes locales del justicialismo, en especial los senadores, resistirían la reforma¹⁸⁷ (*El Litoral*, 10/11/04). Sobre el plafón provisto por las manifestaciones de las localidades en contra de la derogación de la ley de lemas, comenzó a tejerse un proyecto alternativo que aspiraba expresar la voluntad del PJSF¹⁸⁸. Ante estos movimientos, Obeid se licenció como titular del partido y adoptó una postura de creciente confrontación (*El Litoral*, 4/06/04). Los rumores acerca de “otra ley de lemas” fueron confirmados cuando el senador por el departamento de 9 de Julio, Joaquín Gramajo, oficializó su proyecto de “internas abiertas, obligatorias y simultáneas con doble voto acumulativo” ante el Concejo del PJSF¹⁸⁹ (*El Litoral*, 2/07/04). Una semana después, el proyecto fue ingresado en ambas Cámaras¹⁹⁰. En respuesta, Obeid instruyó a Lacava para que su bloque asegurara el éxito la preferencia pautada para el 19 de agosto. Largas horas de negociación transcurrieron hasta que, promediando la medianoche, la bancada oficial obtuvo la mayoría¹⁹¹. A pesar de las

¹⁸⁷ El poder de los senadores santafesinos, especialmente aquellos electos por los departamentos más pequeños, proviene de su capacidad de actuar como “un nexo directo entre las comunas, los municipios e incluso los ciudadanos con el gobierno provincial” a punto tal que “su figura compite con la de los intendentes de las ciudades más importantes de la región, los recursos que atesora le permiten disponer de una serie de incentivos electorales para sostener su influencia zonal y mantenerla indefinidamente mientras perdure el cargo, ya que puede ser reelectos indefinidamente” (Crucella y Robin, 2012:7).

¹⁸⁸ Los intendentes y los presidentes comunales del departamento de Rosario fueron los primeros en manifestarse. Acompañados por otros diez jefes comunales, estos emitieron un documento donde rechazaban cualquier propuesta de derogación (Lodi, 2017:198).

¹⁸⁹ El proyecto Gramajo apuntó a incrementar las regulaciones con el objetivo de evitar la reedición de una oferta electoral caótica. Para ello, el proyecto prohibió la imposibilidad de ser candidato en varias categorías o sublemas a la vez. Además, los sublemas únicamente podrían llevar una sola lista de candidatos para cada categoría.

¹⁹⁰ El proyecto Gramajo ingresó primero en la Cámara Alta el 5 de agosto con el respaldo de los senadores Olivera, Betique, Capitani, Crisetti y Pucheta (DSCC, 5/08/04, pág.5). Al día siguiente, el diputado Jorge Cura fue el encargado de introducirlo en la Diputados.

¹⁹¹ El bloque del gobernador otorgó concesiones a la oposición y a sus aliados. Si bien había un consenso generalizado en torno al sistema PASO, la redacción del proyecto fue discutida en profundidad. La cuestión de la obligatoriedad fue la más problemática. El proyecto original obligaba a participar de las internas al conjunto de la ciudadanía y a todos los partidos, incluso aquellos que presentaran lista única. Varios matices fueron introducidos. Primero, se habilitó a los electores tramitar ante el Tribunal Electoral Provincial un permiso para no participar. Además, se eximió de las internas aquellas fuerzas que hubieran logrado acordar una lista. Por otro lado, el texto original contemplaba la creación de una columna especial en

negociaciones, el discurso oficial permaneció intacto: la ley de lemas había redundado en una democratización de la selección de candidatos, más el abuso de los aparatos la había desvirtuado. Las PASO evitarían esas argucias sin comprometer en absoluto la injerencia que el ciudadano de a pie había ganado con el sistema anterior.

La Ley de Lemas, por el uso y abuso que absolutamente todos los partidos políticos de esta Provincia hemos hecho esta –como decíamos al comienzo- en un profundo desprestigio y hay irremediabilmente que cambiarla.

Frente a este sistema de internas partidarias, más allá del nombre y adjetivos con los cuales se lo pretenda adornarlas, en una tentativa de confusión del central sentido que tienen estas internas partidarias en la vida institucional de la Provincia, proponemos como alternativa a esto, a lo que no queremos volver jamás, un sistema de primarias abiertas, obligatorias y simultáneas (...)

¿Qué repercusión política tiene en la vida institucional? Que la referencia electoral en la selección de candidatos, señor presidente, ya no son las autoridades de los partidos, los padrones o los afiliados de los partidos, los llamados punteros de los partidos, sino que la referencia electoral es toda la ciudadanía que debe ir a votar en las primarias que se plantean (...) porque si la referencia electoral es la ciudadanía toda, los partidos habrán de elegir los mejores candidatos, que no solo le ganen al otro candidato de la primaria de ese partido sino que también le gane o aspire a ganar al candidato más votado de los otros partidos cuando se disputen las elecciones generales (Lacava DSCD, 19/08/04, pág.23)

Aunque no compartían el argumento, las bancadas opositoras acompañaron el proyecto para “decirles a algunos señores feudales que habitan en el Senado que se terminó la hora de pensar en política a espaldas de la gente” (Marcucci, DSCD, 19/08/04, pág.34). La votación casi unánime colocó al Senado en el centro de la tormenta¹⁹². La resistencia del

el padrón y la elaboración de sobres diferenciados para los afiliados. De esta forma, se pretendía evitar que los aparatos influyeran en las internas ajenas. Ese artículo en particular (nº17) fue eliminado por completo (*El Litoral*, 20/8/04; DSCD, 19/08/04, pág.76).

¹⁹² 22 de los 26 artículos fueron aprobados por unanimidad (DSCD, 19/08/04, pág.84).

justicialismo condujo a que se cuestionara el sentido mismo de la Cámara. La idea de imitar el modelo unicameral cordobés hizo eco tanto en la prensa como en las Cámaras. En vez de ceder ante la presión, los senadores recurrieron a la astucia legislativa. Sabiéndose en minoría, los senadores modificaron sustancialmente el proyecto venido en revisión. De esta manera, la votación podía resolverse con simple mayoría¹⁹³. El nuevo texto, bautizado “proyecto Traferri”, reservaba las primarias para las categorías de provinciales y dejaba los lemas intactos en las comunas y municipios de segunda categoría¹⁹⁴. El desdoblamiento del sistema electoral fue presentado como un resguardo de la política departamental, es decir del Senado mismo.

Voy a decir algo con respecto a este proyecto de ley, sobre todo para los que somos del interior, la Ley de Lemas permite o permitió una fuerte participación (...) La Ley de Lemas garantiza no solo una mayor participación, sino que me atrevería a decir que como la bicameralidad garantiza una igualdad de oportunidad de todas las regiones para acceder a los puestos más importantes en el gobierno de esta Provincia. Me atrevería a decir que con una ley de internas, obligatorias, van a predominar las regiones con mayor cantidad de electores. Me atrevería a decir que por muchos años el interior ni la ciudad de Santa Fe –no digo que este mal- no va a traer un candidato a gobernador (Olivera, DSCC 7/11/04,pág.49)

Descontando las abstenciones de los senadores que habían acompañado el proyecto Gramajo, Miguel Depetris recurrió al artículo 259, el cual establece que los asuntos no previstos expresamente en el reglamento del cuerpo –como las abstenciones- deben resolverse acorde al texto de Diputados. Por lo tanto, las abstenciones no fueron computadas a los efectos de la votación (art. 189). Ocho votos resultaron suficientes para remitir la enmienda a Diputados, que insistió en la redacción original tan pronto como fue

¹⁹³ Si el proyecto de los senadores díscolos hubiese ingresado por separado se habrían requerido los dos tercios del cuerpo, es decir quince votos.

¹⁹⁴ Son de segunda categoría todas las localidades por debajo de los 10.000 habitantes. Para aquellas municipalidades que superaban el umbral, Rosario y Santa Fe, el proyecto Traferri contemplaba un plazo de 180 días para que estos eligieran qué sistema electoral adoptar.

posible (DSCC, 7/10/04, pág.34)¹⁹⁵. Los miembros de la Cámara Baja aprovecharon la ocasión para ensalzar su actuación. Cada una de las exposiciones recordó la sesión del pasado 19 de agosto como un ejemplo inmejorable de cómo debía conducirse una dirigencia representativa. Exponentes de todas las fuerzas provinciales habían hecho a un lado sus diferencias e intereses para reencontrarse con la ciudadanía en un acto de madurez.

Dos semanas después, el Senado volvió a situarse en el centro de todas las miradas de la provincia. El destino del sistema electoral dependía “exclusivamente de un acuerdo – tácito o explícito- de los legisladores del bloque del oficialismo” (*El Litoral*, 11/11/04, pág.1). Sin embargo, la sistemática ausencia de quórum aplacaba las expectativas. Para revertir la situación, Obeid comunicó que convocaría sesiones extraordinarias y, además, dejó trascender rumores acerca de una osada estrategia política. Si los senadores no permitían la sesión, el gobierno prescindiría de ellos y comenzaría negociar directamente con los intendentes y los presidentes comunales la distribución de los fondos provinciales (*El Litoral*, 13/11/04,pág.1). Como demostración de fortaleza, el gobernador rechazó reunirse con los senadores reutemanistas. La negociación había acabado, “por decisión o por defecto, vamos a tener un nuevo régimen electoral” sentenció la vicegobernadora y presidenta del Senado María Eugenia Bielsa (*El Litoral*, 12/11/04). Los senadores díscolos finalmente decidieron concurrir al recinto en la sesión especial del 30 de noviembre. Promulgada la reforma, Obeid dedicó sus intervenciones públicas a celebrar la actuación del justicialismo. Los conflictos que habían caracterizado los pasados meses no debían oscurecer el fondo de la cuestión

Creo que lo que queda demostrado es que en esta provincia las grandes transformaciones las hace el justicialismo. No hubo propuestas de la oposición para derogar la Ley de Lemas, aunque sí protestas. El proyecto original fue elaborado por un gobernador justicialista y aprobado por legisladores justicialistas. Por eso, estoy satisfecho, feliz, de una manera tranquila, calma, por el hecho de que cumplimos una promesa electoral frente a la población (El Litoral, 1/12/04)

¹⁹⁵ La votación desató una intensa polémica. La oposición argumentó que la argucia reglamentaria de Depetris no lo eximia del artículo 42 de la Constitución, que establecía la necesidad de contar con la mitad más uno de los 18 senadores presentes.

Epílogo: ¿Un nuevo momento de reformas? Balance **provisorio**

Las instituciones políticas de la Argentina han atravesado profundas transformaciones desde 1983. Los datos disponibles permiten reconstruir un saldo de 33 reformas constitucionales y 57 reformas electorales a nivel provincial para el año 2005. Es posible afirmar entonces que las dos décadas que siguieron la transición democrática constituyen un período de reconfiguración del régimen electoral argentino. Sorprendentemente, la historiografía aún no ha reparado en la magnitud ni las implicancias de una transformación institucional comparable a la del período 1890-1912 o al del primer peronismo. Esta tesis exploró el período a partir de la hipótesis que lo señala como el tercer momento reformista en la historia electoral Argentina.

La elección de Santa Fe no ha sido accidental. Al seleccionar una provincia densamente poblada, de gran representación nacional y con una importante tradición de autonomía tanto política como financiera; la pesquisa ha buscado establecer un contrapunto con la interpretación propuesta por los estudios pioneros en la materia (Ratto, 2007; Calvo y Escolar, 2005; Calvo y Micozzi, 2005). En conjunto con las investigaciones sobre el federalismo, esta literatura integra un corpus escéptico respecto al alcance efectivo de la transición democrática (Gibson, 2005; Gervasoni, 2010). Se argumenta que por debajo de la alternancia en el poder a nivel nacional, las provincias asistieron a la construcción de hegemonías por parte de los gobernadores y sus aparatos distritales. De hecho, se han señalado casos extremos donde los efectos de la manipulación electoral y el federalismo fiscal han engendrado “autoritarismos subnacionales”. Al allanar la competencia en favor del oficialismo, las reformas electorales habrían desempeñado un rol fundamental en dicha construcción.

Esta tesis buscó matizar algunos de estos argumentos. El análisis histórico de las últimas dos décadas del siglo XX devuelve la imagen de provincias más sintonizadas con las preferencias de la ciudadanía que la nación. Si se hace a un lado la efervescencia que acompañó el triunfo de Alfonsín, se constata la resistencia con que la dirigencia nacional

enfrentó las disfunciones de la mentada “democracia de partidos”. Bien podría afirmarse que en 1983 la Argentina apostó por un modelo de democracia que llevaba una década en declive en Occidente¹⁹⁶. Mientras que la nación permaneció en buena medida inmóvil ante los reclamos que denunciaban el deterioro del vínculo representativo, las provincias ingresaron en un estado de “reforma política permanente” (Calvo y Escolar, 2005:143). Si bien se ha insistido en que las reformas favorecieron en mayor medida a los oficialismos, estas también “han permitido a los actores locales administrar los efectos negativos de la crisis política nacional” (Calvo y Escolar, 2005:93). En otras palabras, la estabilidad política de las provincias puso un dique al 2001 y proporcionó las bases para un rápido reencauzamiento institucional.

El caso de Santa Fe se destaca por el hecho de que la mayoría de sus reformas han sido votadas por los partidos con representación legislativa. Las reformas que tuvieron lugar en la provincia apelaron a un imaginario político coherente -la pretensión de hacer de posicionar al ciudadano de a pie como el factor determinante de la representación- y en virtud de ello hablamos de un “reformismo santafesino”. Incluso quienes combatieron las reformas se vieron forzados a apelar al ciudadano de a pie o a denunciar la astucia de los aparatos. Aquí no sugerimos que el caso santafesino sea representativo del universo de reformas provinciales. No obstante, la crítica al rol de los partidos políticos, la recurrencia del tópico de la reforma política y la similitud de los dispositivos institucionales adoptados señalan sinergias considerables. Sin lugar a dudas, estas conclusiones no pueden dejar de resultar provisorias. El estudio del reformismo santafesino ha permitido trazar apenas los contornos de este nuevo momento de reformas. En principio, existen motivos para considerar que extender la periodización puede ser necesario. Si bien los relevamientos existentes sitúan el corte en el año 2005, nada indica que las provincias hayan abandonado el ímpetu reformista. Resulta ilustrativa la reflexión esbozada por el diputado radical Federico Pezz en 2004

¹⁹⁶ Las democracias de partidos comenzaron a menguar en occidente a partir de la década del setenta (Manin, 1997).

Sabemos que no estamos frente al sistema electoral ideal, sino al sistema electoral posible. Y esto debería ser reconocido por todos, porque tenemos que estar prestos para hacer en el futuro las correcciones que hagan falta, si en las primeras experiencias se encuentra alguna negatividad de la gente, sobre todo en los que tiene que ver con vincular al ciudadano no afiliado a las internas partidarias (Pezz, DSCD, 21/10/04, pág.75)¹⁹⁷

Todavía no hemos alcanzado una masa crítica de estudios a nivel provincial que permitan poner a prueba la extensión de algunas de las afirmaciones aquí propuestas. Esta literatura sería un insumo esencial a la hora de comparar los procesos de reforma, como también para explorar el modo en el cual las provincias se influyeron y retroalimentaron entre sí. Un mayor conocimiento acerca de la circulación de leyes electorales probablemente matizará la noción de un aislamiento de los sistemas provinciales. Al respecto, los debates parlamentarios de Santa Fe muestran elites ávidas de alternativas institucionales e interesadas en las experiencias de otras provincias. A pesar de estas limitaciones, la información aquí recabada nos permite establecer algunas reflexiones acerca de los vínculos entre este nuevo episodio reformista y las tendencias de largo plazo de nuestra historia electoral.

¿Qué novedades trajo el nuevo reformismo? Continuidades entre momentos de transformaciones

El interés que la historiografía y la ciencia política han consagrado a las leyes electorales se deriva de que estas han sido uno de los ejes en torno a los cuales giraron los cambios más significativos de la vida política argentina (Botana, 1985b:15). Los momentos reformistas son el resultado de grandes decisiones estratégicas, las cuales tarde o temprano acaban produciendo consecuencias imprevistas.

¹⁹⁷ En el año 2010 Santa Fe adoptó un sistema de boleta única.

El reformismo al que nos hemos abocado guarda notables similitudes con el de comienzos de siglo. Ambos son procesos veinteñales, cargados de proyectos truchos y de resultados impugnados. Al igual que su par contemporáneo, las reformas del ciclo coronado por la ingeniería saenzpeñista fueron precedidas por una década de proyectos que naufragaron en el Congreso. Las iniciativas fallidas son sumamente importantes a la hora de comprender cada momento reformista ya que permiten reconstruir el menú de opciones disponibles al legislador. Además, la insistencia en la presentación de reformas representativas nos indica la presencia de dilemas que conmovieron el vínculo entre política y sociedad (Bonaudo, 2014). Otra característica que hermana ambos momentos reside en el hecho de que sus tiempos estuvieron pautados por crisis económicas, denuncias de corrupción y episodios de inestabilidad presidencial. Si bien la revolución del noventa y la crisis del 2001 son fenómenos disímiles, tanto Juárez como De la Rúa buscaron en la reforma política una herramienta para reconstruir su legitimidad en un contexto de crisis de las cuentas externas y sospechas de corrupción que minaban la relación entre gobernantes y gobernados (Alonso, 2010). Ambos presidentes fallaron. Al renunciar, dejaron dos años de mandato pendientes. De la misma manera, ambos períodos constitucionales fueron completados gracias al respaldo político provisto por los gobernadores, quienes luego desempeñaron un rol fundamental en el armado electoral siguiente.

Las afinidades mencionadas palidecen frente a las que pueden hallarse en el terreno de las ideas políticas. Ambos reformismos parten de una autocrítica pública. Es decir, asumen que el sistema político no respeta el principio de inclusión sancionado por la constitución (Persello, 2000; Botana, 1985). Para el legislador, la sociedad es enteramente ajena a las disfunciones que erosionan la legitimidad del régimen político. La causa de todos los males reside en los elencos representativos. Ellos son los responsables de montar máquinas políticas que desvirtúan el sentido del sufragio. Las instituciones dejan de representar la verdadera voluntad del cuerpo social porque los aparatos las reducen a un espacio de competencia entre ellos. Al verse usurpada, la sociedad experimenta una brecha creciente con sus representantes. Efectivamente, esta lectura “posee una indudable familiaridad con lo que sociólogos y politólogos denominan hoy 'crisis de representación' ” (de Privitellio, 2011).

Por supuesto, hay matices y diferencias que no pueden ser desestimados. Es evidente que los partidos decimonónicos difieren de los aquí analizados tanto en su organización como en sus prácticas. El consenso generalizado al calor del noventa condenaba a los partidos por la violencia que reinaba durante las jornadas electorales. Esto alejaba a los ciudadanos respetables de las mesas e impedía la “verdad del sufragio”. En cambio, a partir de 1983 las críticas a los partidos se situaron en el plano institucional. En vez de operar durante el proceso electoral, los partidos son acusados de diseñar regímenes que, cual trajes a medida, les permiten controlar la representación. De todos modos, esta diferencia no oscurece el hecho de que la noción misma de partido político jamás gozó de buena recepción por parte de la cultura política argentina. La historia de los partidos pareciera ser la de un permanente divorcio entre visiones prescriptivas y realidades concretas (Persello, 2000). En ese sentido, nos resultan actuales las críticas de Joaquín V. González a esos agentes intermedios que niegan al elector la oportunidad de “individualizar su voluntad y encauzarla por sus propios movimientos personales”. Del mismo modo, una década más tarde Indalecio Gómez denunciaba que “el pueblo no elige; quien elige es ese estado de cosas, ese mecanismo, esa máquina” (Botana, 1985:265).

Como corolario de un diagnóstico compartido, ambos reformismos adoptaron un espíritu regeneracionista a la hora de proponer soluciones concretas. La contradicción entre una política enferma y una sociedad sana puede resolverse reinsertando a la segunda en los espacios institucionales de la primera (de Privitellio y Persello, 2009; Botana y Gallo, 1997; Botana, 1985). Lógicamente, el regeneracionismo no puede existir aislado de una concepción optimista respecto a la capacidad de la ley para modificar las costumbres. Pero vale aclarar, el reformismo tampoco puede existir sin expectativas optimistas respecto a la conveniencia política de su realización. Tal y como Sáenz Peña estaba convencido de que su contingente político coincidiría con la mayoría electoral, los reformadores provinciales procuraron atender el déficit representativo sin arriesgar su permanencia en el gobierno (Botana, 1985; de Privitellio, 2012).

Hoy sabemos que las reformas de Sáenz Peña estuvieron lejos de producir los efectos rupturistas que generalmente se le atribuyen. La historiografía sugiere que la reforma debe comprenderse como la culminación de un proceso reformista que

contemplaba el secreto y la obligatoriedad del sufragio (de Privitellio, 2012). Esto significa que el aspecto más novedoso de la reforma de Roque Sáenz Peña e Indalecio Gómez fue la incorporación del cuarto oscuro. De todos modos, lo cierto es que la reforma dejó espacios para la discrecionalidad electoral y sus prescripciones distaron de describir las prácticas que le siguieron (de Privitellio, 2012; de Privitellio y Persello, 2009). De hecho, se ha demostrado el triunfo del radicalismo santafesino en 1912, considerado premonitorio de 1916, no se debió a un súbito arrebató de pureza electoral sino a las órdenes que el mismísimo Sáenz Peña impartió al interventor de la provincia (Carrizo, 2014; de Privitellio, 2011). Más aún, a partir de 1917 pueden encontrarse legisladores radicales criticando severamente la situación electoral del país en sus intervenciones. En vez de abonar al saneamiento representativo, la presidencia de Yrigoyen fue vista por muchos como un perfeccionamiento del régimen. Las prácticas electorales que caracterizaron a los gobiernos radicales y la proclividad a intervenir situaciones provinciales “disimulaban poco sus muchos parecidos con los del antiguo régimen” (de Privitellio y Persello, 2009:110).

El optimismo no fue un rasgo del segundo momento reformista. Las transformaciones de los gobiernos peronistas se justificaban en la necesidad de compatibilizar el esquema institucional con la realidad política que vivía el país desde 1946. En esa ocasión Perón desplegó en todo su esplendor la idea plebiscitaria del sufragio ensayada por el radicalismo yrigoyenista en 1928. Las elecciones habían demostrado la caducidad de la necesidad pedagógica saenzpeñista. El pueblo sabía votar y, al hacerlo, reconocía al conductor como la encarnación de su voluntad (Ajmechet, 2012, 2017). Sin embargo, sería erróneo considerar que reformas de semejante envergadura tenían como único objetivo dar por tierra con el ideario liberal de comienzos de siglo. En su conjunto, las reformas llevadas del peronismo buscaron: situar el poder presidencial por encima del Congreso y las provincias (reforma constitucional de 1949 y sus correlatos provinciales), desincentivar la competencia al interior del oficialismo (estatuto de partidos políticos de 1949) y, finalmente, minimizar la representación legislativa de la oposición (reforma electoral de 1951) (Macor, 2004; Ajmechet, 2012).

No en vano se ha argumentado que los primeros gobiernos peronistas fueron los que más profundamente modificaron el régimen electoral a lo largo de la historia argentina

(Ajmechet, 2012: 2). El peronismo no se limitó a armonizar el sistema político con su concepción política, sino fue más allá e introdujo elementos completamente novedosos. El cuadro de ingeniería peronista estaría incompleto sin la provincialización de Chaco, La Pampa, Misiones, Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz. Iniciado en 1951, el proceso de provincialización de los territorios nacionales también estuvo signado por miramientos estratégicos. Antes de considerar cualquier provincialización, el gobierno procuró identificar políticamente a los territorianos con el peronismo y contar con una clase dirigente leal. De todos modos, la creación de provincias debió ser paulatina para poder evaluar y controlar su impacto sobre la política nacional. En el largo plazo, este proceso generó efectos incompatibles con la visión centralista del peronismo, que concebía a las provincias como agentes naturales del gobierno nacional (Macor, 2004: 58). Esto fue posible dado que la política de provincialización fue el único aspecto institucional del peronismo al cual la Revolución Libertadora dio continuidad. Al engendrar ocho nuevos estados provinciales, la ingeniería peronista sentó las bases para una dispersión territorial del poder político que guardaría más similitud con la dinámica del “régimen oligárquico” que con el centralismo deseado para la Nueva Argentina.

El resurgimiento del federalismo electoral debió aguardar varias décadas. La inestabilidad política del siglo XX dio lugar a una sucesión de reaperturas electorales marcadas por normas ad-hoc emanadas desde la Nación. Las provincias desarrollaron su propia agenda electoral a partir de la salida electoral de Bignone. En solo tres años, San Luis y Córdoba dieron inicio a un largo ciclo de reformas provinciales. La ley de lemas tuvo allí un lugar privilegiado. Esta regiría las elecciones de la mitad del país en menos de una década. Además de reformar las leyes electorales, las provincias adquirieron injerencia sobre los aspectos operativos de las elecciones. A partir de 1991, los gobernadores comenzaron a practicar el desdoblamiento electoral, motivo por el cual la organización de los comicios quedó bajo la órbita de las autoridades locales.

A modo de cierre

Esta tesis ha buscado echar luz sobre los imaginarios y los diagnósticos de las reformas en la provincia de Santa Fe. En ese sentido, la investigación revela que buena parte del tópico de la “reforma política” partió de la premisa de que los mecanismos electorales existentes no aseguraban en absoluto la igualdad en la competencia electoral.

Quien aspirase a la representación debía procurar el respaldo de algún partido, puesto que ellos detentaban el monopolio de las candidaturas. Conseguir la rúbrica partidaria implicaba entablar un intercambio desigual con la dirigencia que controlaba los afiliados y las internas. En consecuencia, el candidato debía reconocer la jefatura política de aquellos que habían hecho posible su acceso a la representación y que además decidirán su eventual reelección. Resulta lógico que la ciudadanía fuese proclive a concebir a los partidos políticos como agentes intermediarios que desvirtúan la representación. Todos aquellos que no participaban de la política partidaria -los ciudadanos de pie- veían erosionado su poder electoral. La idea de las elecciones como un momento de autorización y control del poder político era tensionada por una oferta digitada previamente. El corolario de este entramado era la creación de una “clase política” librada a sus propios intereses y pujas internas. Cuando surgieron a la luz casos de corrupción -el *affaire* de los juguetes en 1989 o las coimas en el Senado- o cuando la economía entró en declive – la hiperinflación del `89 o la crisis financiera del 2001- este diagnóstico ya se encontraba arraigado en una sociedad que no dudó en responsabilizar a los partidos.

Como su nombre lo indica, la “reforma política” no se limitaba a denunciar la situación. Si bien hacia fines del período la reducción del costo de la política se incorporó al tópico reformista, las propuestas que circularon durante los ochenta y los noventa buscaron dar por tierra con la intermediación distorsiva que los partidos ejercían sobre la representación. De modo que podríamos clasificar nuestro reformismo dentro del género optimista. No obstante, es necesario reconocer que este optimismo pertenece a una especie distinta al antecedente 1902-1905-1912. Los legisladores provinciales no creyeron que la legislación *per se* fuese capaz de ejercer un influjo determinante sobre las costumbres. De hecho, no necesitaron creer en nada puesto que contaban con el conocimiento científico provisto por la moderna ciencia política. Hacia mediados de los ochenta, esta disciplina llevaba medio siglo desarrollando afirmaciones empíricas acerca de “las consecuencias

políticas de las leyes electorales”¹⁹⁸. No resulta extraño entonces que las Naciones Unidas financiarán un proyecto de Apoyo al Programa de Reforma Política integrado estrictamente por politólogos. Desde esta perspectiva, los partidos políticos argentinos no eran diferentes a aquellos de otras latitudes. En definitiva, todos eran organizaciones creadas para afrontar costos de acción colectiva y maximizar las posibilidades de acceso a la representación. Al reformar la legislación electoral, los partidos se verían obligados a adaptarse o desaparecer como “cazadores de cargos” (Weber, 1987).

De todos modos, es preciso señalar que el optimismo científicista reconocía premisas en absoluto incontrastables. A lo largo de sus capítulos, esta tesis ha insistido en la naturaleza ficcional de la representación política. A partir de esa reflexión es posible identificar dos aporías con las cuales el reformismo se enfrentó. Por un lado, no existe mecanismo electoral capaz de asegurar que todos los candidatos cuenten con las mismas posibilidades a la hora de competir. El principio representativo, nos recuerda James Madison en el décimo número de *El Federalista*, consiste en delegar el gobierno “a un pequeño número de ciudadanos”. Es por ello que la historia de las elecciones atestigua un sinfín de factores desigualitarios -prácticas, instituciones y pautas culturales- que procuran establecer un “principio de distinción”; es decir, demarcar el universo de aquellos en condiciones de acceder al poder político (Manin, 1997: 94). En segundo lugar, tampoco es posible constatar la voluntad del pueblo soberano como si se tratase de un hecho social (Rosanvallon, 2006:264). Las experiencias de “democracia directa” post 2001 tradujeron al terreno práctico esta reflexión de la teoría política.

El espíritu reformista no se encuentra de ninguna manera condenado a desaparecer por el hecho de haberse topado con estos escollos. Desde un comienzo la democracia se ha manifestado como la promesa de una sociedad de iguales fundada sobre el doble imperativo de la autonomía del ciudadano y el ejercicio de un poder social (Rosanvallon, 2006:13). A lo largo de la historia los elencos políticos han tenido que ir desplegando reformas “para prevenir su desmoronamiento, para cambiar los hechos con el propósito de que coincidan con la ficción, para hacer que nuestro mundo se amolde más a lo que queremos que sea”

¹⁹⁸ Con este título, el politólogo Douglas Rae publicó en 1967 un estudio que marcó el inicio de los intentos de la disciplina por establecer leyes científicas sobre el impacto de la legislación electoral sobre el sistema de partidos.

(Morgan, 2006:14). Aunque la representación política continúe siendo un formidable aparato de dominación, está ya no puede ejercerse pasando por alto requisitos como el sufragio universal, la representación de minorías y- sospecho ahora- la selección de candidatos. Como bien ha señalado Morgan (2006:326), aún no hemos visto la última de las reformas. La ficción perdura. La promesa permanece.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan y Suárez Cao, Julieta (2002). La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático. En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (Comps.) *El Asedio a la Política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens–Konrad Adenauer Stiftung.
- Ajmechet, Sabrina (2012). El peronismo como momentos de reformas (1946-1955). *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 6(2), 249-266.
- Ajmechet, Sabrina (2016). “La ley electoral de 1951, de la representación a la encarnación”. *Estudios Sociales*. Núm. 52 Págs. 35-63.
- Alonso, Paula (2010). *Jardines secretos, legitimaciones públicas: El Partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX*. Buenos Aires: Edhasa.
- Araujo, Manuel Mora (1991). *Ensayo y error. La Nueva Clase Política que Exige el Ciudadano Argentino*. Planeta. Buenos Aires.
- Arminda, M. y Filiberti, B (2006). Política y sociedad entre 1955 y 1966. En Oscar R. Videla (Comp.) *El siglo Veinte. Problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales (1912-1976)*. Rosario: Prohistoria.
- Badaloni, Laura (2006). Políticas de bienestar y control de la movilización social 1943-1955. En Oscar R. Videla (Comp.) *El siglo Veinte. Problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales (1912-1976)*. Rosario: Prohistoria.
- Baeza Belda, Joaquín (2010). La Renovación peronista: el caso de la provincia de Santa Fe (1983-1988). *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso Internacional*. Santiago de Compostela, España.
- Benoit, Kenneth (2007). Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions. *Annual Review of Political Science*, 10, 363-90.
- Bonaudo, Marta (2014). Los dilemas del sufragio y la representación en Argentina durante el reformismo notabiliar finisecular. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 20(1), 83-97.
- Bonaudo, M., y Sonzogni, E. (2000). Cuando disciplinar fue ocupar:(Santa Fe, 1850-90). *Mundo agrario. Revista de estudios rurales*, 1(1).
- Bonaudo, M., y Sonzogni, E. (2010). Las resistencias y demandas ciudadanas frente a las lógicas del mercado y las políticas del Estado (Santa Fe, Argentina, 1890-1912). *América Latina en la historia económica*, (34), 235-267.
- Bonaudo, Marta (2006). Hacer política en Santa Fe”. En Bonaudo Marta (Comp.) *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*. Rosario: Prohistoria.

- Bonaudo, Marta (2006). La tierra y el sueño de *fare l'America*. En Bonaudo Marta (Comp.) *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*. Rosario: Prohistoria.
- Bonaudo, Marta (2006). Ordenar y controlar. En Bonaudo Marta (Comp.) *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*. Rosario: Prohistoria.
- Bonvecchi, Alejandro (2004). La eficacia de las inconsistencias: teoría y práctica del gobierno de la economía. En Novaro, M., y Palermo, V. (Comps.) *La Historia Reciente: Argentina en Democracia*. Buenos Aires: Edhasa. Págs. 133-54.
- Borello, Raúl y Mutti, Gastón (2003). La Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe. Ponencia presentada en el *VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Facultad de Ciencia Política y RRII. UNR. Rosario.
- Botana, N. R., y Gallo, E. (1997). *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*. Buenos Aires: Ariel.
- Botana, Natalio (1985). El marco histórico institucional: leyes electorales, alternancia y competencia entre partidos. *La Argentina electoral*. Buenos Aires. Sudamericana. Págs. 13-36.
- Bouchet, Leilen y Ávalos Theules, Nahuel (2012). El impacto de las reformas en la representación. La composición de gobiernos divididos. Análisis institucional del caso Santa Fe 2011. Ponencia presentada en el *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*. Madrid, España.
- Calvo, E., & Micozzi, J. P. (2005). The Governor 'Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races. *The Journal of Politics*. Vol. 67 Núm. 4 Págs. 1050-1074.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cardinale, Pablo (2008). Construcción de coaliciones en el orden provincial y local. En Silvia Robin (et.al.) *Los Partidos Políticos en Santa Fe: miradas post-electorales*. Rosario: Otra Ciudad.
- Carrizo, B (2011). Tormenta de verano. Proyectos de educación laica en los inicios de la democracia electoral. Santa Fe, 1912-1916. Lazarte, Eric Alberto. Carrizo, Bernardo y Giménez, Juan Cruz (coord.). *Auroras en provincia. Proyectos educativos y discursos pedagógicos en la formación docente santafesina (1909-209)*. Santa Fe, Argentina: María Muratore.
- Carrizo, Bernardo (2011). Proyectos de educación laica en los inicios de la democracia electoral. Santa Fe, 1912-1916. En Carrizo, Bernardo y Giménez, Juan Cruz (coord.) *Auroras en Provincia. Proyectos educativos y discursos pedagógicos en la formación docente santafesina (1909-2009)*. Santa Fe: Ediciones María Muratone. Págs. 45-72.
- Carrizo, Bernardo (2013). ¿Gobernar con el enemigo? los radicales santafesinos en los inicios de la democracia electoral: Santa Fe, 1912-1916. *Cuadernos del Ciesal*. Año 10 Núm. 12 Págs 101-125.
- Carrizo, Bernardo (2014). Partidos políticos, campañas electorales y comicios en un momento fundacional: el triunfo de la Unión Cívica Radical de Santa Fe (1912). *Papeles del Centro de Investigaciones*. Vol. 15 págs. 81-102
- Cavarozzi, M. y Casullo, E (2002). Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?. En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (Comps.) *El Asedio a la Política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens-Konrad Adenauer Stiftung.

- Cheresky, I. (2006). Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político. *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Colomer, Joseph (2005). It's parties that choose electoral systems (or, Duverger's laws upside down). *Political Studies*, Vol.53, Págs.1-21.
- Cortés Conde, R. (1979). *El progreso argentino 1880-1914*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Crucella, C., y Robin, S. A. (2012). Economía y política en el Gran Rosario 2003-2011. In *Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política: la ciencia política desde el sur*, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo (Vol. 14).
- De Luca, M. (2005). Desventajas y riesgos de las 'internas' abiertas, simultáneas y obligatorias. *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- De Luca, M., Jones, M. P., y Tula, M. I. (2008). Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina. *Revista PostData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (13), 81-102.
- De Privitellio, L. (2012). ¿Qué reformó la reforma? La quimera contra la máquina y el voto secreto y obligatorio. *Estudios Sociales*, 22(43), 29-58.
- De Privitellio, Luciano (2003). *Vecinos y ciudadanos: política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*. Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- De Privitellio, Luciano (2011). "Las elecciones entre dos reformas: 1900-1955. *Historia de las Elecciones en Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo, págs. 135- 233.
- De Riz, Liliana (1992). El debate sobre la reforma electoral en la Argentina. *Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 32, Núm. 126, Págs.163-184.
- Delgado, M. S. (2006). Frente a frente: Alianzas electorales, reforma institucional y recomposición política en Rosario y Santa Fe (2004-2006). I. Cheresky (comp.), *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Djenderedjian, J. C. (2008). La colonización agrícola en Argentina, 1850-1900: problemas y desafíos de un complejo proceso de cambio productivo en Santa Fe y Entre Ríos. *América Latina en la historia económica*, (30), 127-157.
- Duverger, Maurice (1992). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En AA.VV. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona, Ariel.
- Fernández, Elías (2016). La ley de lemas en Santa Fe. Efectos del doble voto simultáneo en el ámbito de la competencia municipal (1991-2003). (En) *Clave Comahue*. Núm. 21 Págs. 111-140
- Gallo, E. (1983). *La Pampa Gringa*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Geary, M., & Robin, S. Los partidos en el interior y el interior de los partidos. Peronismo y radicalismo en Santa Fe durante los 90. *Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*.
- Geary, Mirta y Robin, Silvia (2005). Los partidos en el interior y el interior de los partidos. Peronismo y radicalismo en Santa Fe durante los 90. Ponencia presentada en el *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*.

- Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World politics*, 62(2), 302-340.
- Gibson, E. L. (2005). Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries. *World politics*, 58(1), 101-132.
- Guberman, Lucio (2004). *Victoria, éxito y fractura: el Partido Socialista Popular en Rosario, 1989-1995*. Universidad Nacional de Rosario.
- Gutiérrez, Ricardo (1998). Desindicalización y cambio organizativo del peronismo argentino, 1982-1995. Ponencia presentada en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association.
- Jones, M. P., & Hwang, W. (2005). Party government in presidential democracies: Extending cartel theory beyond the US Congress. *American Journal of Political Science*, 49(2), 267-282.
- Karush, Matthew B. (2006). Radicalismo y conflicto obrero urbano 1912-1930. En Oscar R. Videla (Comp.) *El siglo Veinte. Problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales (1912-1976)*. Rosario: Prohistoria.
- Lacher, Andrés (2015). *Desindicalización del Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe (1983-1989)*. Trabajo Final de Carrera. Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Humanidades y Ciencias. Carrera de Ciencia Política
- Lascurain, María Cecilia (2017). De outsider a conductor. Emergencia y consolidación de liderazgo de Carlos Reutemann en el peronismo santafecino (1989-1993). Ponencia presentada en IX Jornadas de Jóvenes Investigadores Instituto Gino Germani. Buenos Aires.
- Lascurain, María Cecilia (2014). Reconstruyendo la confianza: el discurso de campaña de Carlos Reutemann por el sub-lema justicialista 'Creo en Santa Fe' en el diario El Litoral. *Coordinadas: Revista de Historia Local y Regional*, 1(2), Págs.61-88.
- Lascurain, María Cecilia (2015). De políticos honestos y corruptos: el "Affaire Vanrell" y la mutación de la representación en el justicialismo santafesino (1990-1991). *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*.
- Levitsky, S. y García, M. A. H. (2003). Los partidos obreros en transformación en América Latina: el Partido Justicialista argentino en perspectiva comparada. En Manuel Alcántara Sáez y Elena Martínez Barahona (Comps.) *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México. Universidad Iberoamericana. Págs. 245-302
- Levitsky, Steven (2003). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983-1999*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Llach, Lucas (2004). ¿Dos décadas perdidas? Desafíos, respuestas y resultados de la política económica de la democracia. En Novaro, M., y Palermo, V. (Comps.) *La Historia Reciente: Argentina en Democracia*. Buenos Aires: Edhasa, 133-54.
- Lodi, María Lourdes (2017). *La política de la reforma electoral: instauración y derogación de la Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. UNR Facultad de Ciencia Política y RR.II.
- Macor, D. (1998). Competitividad interpartidaria y sociabilidad política. Santa Fe, 1930-1943. *Estudios Sociales*, 14(1), 105-127.
- Macor, D. (Ed.). (2011). *Signos santafesinos en el Bicentenario*. Consejo Federal de Inversiones.

- Macor, Darío (2004). Dinámica política y tradición constitucional: la reforma de 1949 en la provincia de Santa Fe. *Quinto sol*. Núm. 8 Págs. 51-72.
- Macor, Darío y Bacolla, Natacha (2013). Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafesino, 1930-1950. *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. Vol. 20 N° 2 Págs. 115-138.
- Macor, Darío y Piazzesi, Susana (2005). La cuestión de la legitimidad en la construcción del poder en la Argentina de los años treinta. *Cuadernos del Sur. Historia*. Núm.34 Págs. 9-34.
- Macor, Darío y Piazzesi, Susana (2009). La competencia por el poder político en la Santa Fe de los años treinta. En Macor, Darío y Piazzesi, Susana (eds.). *Territorios de la política argentina, Córdoba y Santa Fe 1930-1945*. Santa Fe, UNL.
- Maina, M. (2014). Santa Fe hacia las elecciones de 1983: partidos, identidades y elecciones en la construcción de la democracia. *Papeles*, 1(15), 119-142.
- Maina, Marcelino (2008). Una desorganización organizada: El justicialismo santafesino 1982-1987. *Trabajo presentado en las V Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata, Argentina.
- Maina, Marcelino (2014). Santa Fe, hacia las elecciones de 1983: partidos, identidades y elecciones en la construcción de la democracia. En *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 4, número 15, Santa Fe, República Argentina, 2014, pp. 119–141.
- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. New York: Cambridge University Press.
- Manin, B. (2015). La democracia de audiencia revisitada. En Rocío Annunziata (comp.) *¿Hacia una mutación de la democracia?*. Buenos Aires. Prometeo.
- Mauro, Diego (2006). De la prensa de círculo en los albores de la prensa comercial. En Bonaudo Marta (Comp.) *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*. Rosario: Prohistoria.
- Mauro, Diego (2007). Liberalismo, democracia y catolicismo en Argentina. La reforma constitucional de 1921 y las identidades políticas. Santa fe 1920-1923. *Boletín Americanista*, Barcelona. Vol. 57 Págs. 87-106.
- Molinelli, N. G. (1991). *Clase política y reforma electoral*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Morgan, Edmund (2006). *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y los Estados Unidos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Mustapic, Ana María (2002). Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático. En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (Comps.) *El Asedio a la Política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens–Konrad Adenauer Stiftung.
- 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.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica
- Norris, P. (2002). *Democratic phoenix: Reinventing political activism*. Cambridge University Press.

- Oliveros, V., y Scherlis, G. (2004). ¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas?: La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina, 1983-2003. *Qué cambió en la política argentina*, 179-211.
- Oliveros, V., y Scherlis, G. (2006). Reformas políticas: Internas abiertas obligatorias y unificación electoral en las elecciones de 2005. *La Política Después de los Partidos*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Alianza Universidad, Madrid.
- Pauli, M. G. (2016). Las representaciones en torno a la idea de patria en el discurso periodístico santafesino de comienzos de siglo XX. *Épocas. Revista de Historia*. Núm.13 págs. 141-170.
- Persello, A.V. (2011). Las elecciones en la segunda mitad del siglo XX. *Historia de las Elecciones en Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo
- Persello, Ana Virginia (2000). Acerca de los partidos políticos, 1890-1943. *Anuario IEHS: Instituto de Estudios histórico sociales*. Núm.15 Págs. 239-266.
- Persello, Ana Virginia y De Privitellio, Luciano (2009). La Reforma y las reformas: la cuestión electoral en el Congreso (1912-1930). *Bertoni, Lilia Ana y de Privitellio, Luciano (comps.) Conflictos en democracia. La vida política argentina entre dos siglos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 89-123.
- Peruzzotti, E. (2002). Towards a new politics: Citizenship and rights in contemporary Argentina. *Citizenship Studies*, 6(1), 77-93.
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). Held to account: experiences of social accountability in Latin America. *Journal of Human Development*, 3(2), 209-230.
- Piazzesi, Susana (2004). Una democracia electoral imperfecta. Santa Fe en la primera mitad de la década de 1930. *Estudios Sociales*. Núm. 27, Págs. 145-169
- Piazzesi, Susana (2009). La trastienda de un estreno. Las elecciones presidenciales de 1916 en Santa Fe. *Estudios Sociales Contemporáneos*, Universidad Nacional de Cuyo. Núm. 3 Págs. 103-122.
- Piazzesi, Susana y Carrizo, Bernardo (2013). Instituciones y prácticas políticas en la hora de la democracia electoral. Santa Fe, 1916-1920. *Revista de Historia, Universidad Nacional del Comahue*, N° 14.
- Pousadela, I. (2004). Los partidos políticos han muerto. ¡Larga vida a los partidos!. En Cheresky, Isidoro; Blanquer, Jean-Michel (Comps.). *¿Qué cambió en la política Argentina?: elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Homo Sapiens Ediciones. Rosario. Págs. 109-145.
- Pousadela, I. (2007). La imposible auto-reforma de la política. Lecciones de la experiencia argentina, 1997-2007. *Latin American Studies Center Working Papers*, (18).
- Prol, M. M. (2012). *Estado, movimiento y partido peronista: la ingeniería institucional en Santa Fe, 1943-1955*. Siglo Veintiuno Editores.
- Prol, María Mercedes (2005). El Partido Peronista en Santa Fe (1946-1951). *Trabajo presentado en las X Jornadas Interescuelas departamentos de Historia*. Rosario, Argentina.

- Prol, María Mercedes (2009). El Partido Peronista en Santa Fe. Transformaciones internas y vínculos con las instituciones de gobierno, 1946-1955. *Desarrollo Económico*. Vol. 49 Núm. 194 Págs.307-334.
- Puig de Stubrin, Lilia (1997). Cambio de cuadro en el escenario político santafesino de cara a las elecciones de 1997. *Revista escenarios* año 1, Núm. 2.
- Rae, Douglas (1971). *The political consequences of electoral laws*. New Haven and London. Yale University Press.
- Rahat, Gideon y Hazan, Reuven Y. (2001). Candidate selection methods: An analytical framework. *Party politics*, 7(3), 297-322.
- Ramos, H. (2011). Metamorfosis y crisis de representación. Las estrategias electorales del PJ santafesino en las elecciones provinciales de 1999 y 2003. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 5(1), 157-187.
- Ramos, Hugo y Vaschetto, Mariano (2019). La emergencia del Kirchnerismo en Santa Fe (2003-2005). V. Gastón Mutti y Aníbal Germán Torres (comps.) *Procesos electorales en perspectiva multinivel: gobernanza electoral y comportamiento político en Argentina*. Rosario: UNR editora.
- Ratto, María Celeste (2007). Eligiendo las reglas del juego. El nivel de competencia efectiva de las reformas electorales subnacionales argentinas, 1983-2005. En Juan Abal Medina (comp.). *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*. Buenos Aires. Prometeo.
- Reyes, Francisco (2009). ¿Virtud cívica o política facciosa? El lugar de las revoluciones radicales en la cultura política de fin de siglo Santa Fe, 1893. Ponencia presentada en la *V Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Noviembre, Buenos Aires.
- Reyes, Francisco (2015). “Una religión cívica para la Argentina finisecular: La construcción identitaria del primer Radicalismo en la provincia de Santa Fe, 1894-1904”. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. Núm. 1 Págs. 65-90.
- Reynoso, Diego (2004). Las desventajas del Doble Voto Simultáneo. Argentina en perspectiva comparada. *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 12 Núm. 24 Págs. 67-83
- Rinaldi, Mariano (2017). La intervención al PJ santafesino. 1990-1991. Ponencia presentada en el *VII Congreso Regional de Historia e Historiografía*. FHUC/UNL.
- Rinesi, E., y Vommaro, G. (2007). Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos. *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, 419-472.
- Robin, Silvia (1994). Ley de lemas y dinámica del sistema de partidos en la provincia de Santa Fe. *Estudios Sociales*, 6(1), 85-95.
- Roldán, D. (2012). Dos instantáneas locales del ciclo liberal reformista. El municipio de Rosario, 1920-1935. *Estudios del ISHIR*, 2(3), 101-116.
- Rosanvallon, P. (2006). Democracia y desconfianza. *Revista de estudios políticos*, (134), 219-237.
- Rosanvallon, Pierre (1992). *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Rosanvallon, Pierre (2006). *La Democracia Inconclusa. Historia de la Soberanía del Pueblo en Francia*. Universidad Externado de Colombia

- Rosanvallón, Pierre (2016). *Por una historia conceptual de lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rulli, Mariana y Lappas, Federico (2006). Procesos de reforma política: la derogación de la Ley de Lemas en Santa Fe. *Temas y Debates*, (12), Págs. 151-180.
- Sábato, H. (2009). El pueblo 'uno e indivisible'. Prácticas políticas del liberalismo porteño. En Bertoni, Lilia Ana y de Privitellio, Luciano (*Comps.*) *Conflictos en democracia. La vida política argentina entre dos siglos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, págs.25-44.
- Sábato, Hilda y Ternavasio, Marcela (2011). El voto en la república. Historia del sufragio en el siglo XIX. *Historia de las elecciones en la Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis*. Alianza, Madrid.
- Sonzogni, Élide (2006). Un mundo en cambio. En Bonaudo Marta (Comp.) *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*. Rosario: Prohistoria.
- Sosa, Pamela (2017). Los orígenes del frente para la victoria en Argentina (1988-2003). *América Latina Hoy*, (76), 115-137.
- Spinelli, M.E. (2001). El debate sobre el orden político durante los primeros gobiernos antiperonistas, 1955-1958. *Anuario IEHS* (16), 13-37.
- Suarez, Fernando Manuel (2013). El Partido Socialista Popular frente al desafío de la democratización. Ponencia presentada en *2º Jornadas de Ciencia Política del Litoral*, Universidad Nacional del Litoral.
- Ternavasio, M. (1991). *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo*. Tesis de maestría. FLACSO, Buenos Aires.
- Ternavasio, Marcela (2002). *La revolución del voto: política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Siglo veintiuno editores Argentina.
- Toppi, Hernán (2009). *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 en Políticas Públicas. Universidad Torcuato Di Tella.
- Toppi, Hernán (2016). Poder de agenda, contexto y cambio institucional como proceso en Argentina: los casos de la Ley de Cuotas de Género y la Ley de Lemas. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 7(11), 121-166.
- Torre, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo económico*, 647-665.
- Torre, J. C. (2017). Los huérfanos de la política de partidos revisitados. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 11(2), 241-249.
- Torres, Aníbal Germán (2016). *Instituciones de gobernanza electoral en Argentina. Reformas políticas y fronteras móviles en el Estado multinivel (1983-2013)*. Tesis de Maestría en Análisis, Gestión y Derecho Electoral, Universidad Nacional de San Martín.
- Tula, María Inés (1997). Ley de Lemas, elecciones y estrategias partidarias en los sistemas políticos provinciales: los casos de La Rioja, Santa Fe y Santa Cruz. *Boletín de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, 3(5).

Ulla, Decio (19959. Síntesis del discurso pronunciado por el Presidente del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe. En Venecia, J.C. (comp.) *Ley de Lemas. Alternativas de reforma político electoral en Santa Fe*. Rosario: Homo Sapiens.

Fuentes

Archivo privado de Eugenio Malaponte

Decretos y Leyes nacionales

Decretos y Leyes provinciales

Diario de Sesiones de Honorable Cámara de Diputados de Santa Fe (1990-2004)

Diario de Sesiones de Honorable Cámara de Senadores de Santa Fe (1990-2004)

Diario El Litoral

Diario La Capital