

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

Hernán Pablo Toppi*

Resumen

Las reglas electorales plasman las características procedimentales de la competencia política. Como resultado, son evaluadas por los actores a partir de sus objetivos políticos. Si ellos consideran que estos no se cumplirán, podrían desarrollar preferencias por la modificación del *statu quo* en pos de reglas electorales favorables a dichos objetivos. Así, pues, la pregunta que buscaremos responder es ¿cuáles son las condiciones que posibilitan que las preferencias a favor del cambio institucional en las reglas electorales, puedan activar un proceso de reforma? La respuesta se vincula con tres trayectorias de condiciones, representadas, cada una, por un grupo de actores. Por un lado, el gobierno cuenta con un poder de agenda directo, desde el cual debe superar los vetos legal, partidario e institucional. Por otro, los parlamentarios, al contar con un poder de agenda semi-directo, no solo deben superar los vetos legal, partidario e institucional, sino que, también, deben evitar el veto del Poder Ejecutivo, por lo que necesitan de un contexto positivo hacia la preferencia de cambio para obtener el respaldo gubernamental. Finalmente, los actores no-institucionales (civiles y partidarios sin poder representativo) cuentan con un poder de agenda indirecto, lo que indica que, para impulsar un cambio institucional, necesitan de un contexto positivo hacia la problemática en debate a fin de conquistar la atención política en pos de un tratamiento institucional. Estas trayectorias las analizaremos en dos casos: la Ley de Cuotas de Género y la Ley de Lemas.

Palabras clave: Reglas electorales; cambio institucional; poder de agenda; cuotas; lemas.

* Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Profesor en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad del Salvador. Correo electrónico: htoppi@sociales.uba.ar

Artículo recibido: 04-05-14 Artículo aceptado: 13-09-14

MIRÍADA. Año 7 No. 11 (2015) p. 121-165

© Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. (IDICSO). ISSN: 1851-9431

Abstract

Electoral rules embody the procedural characteristics of a political competition. As a result, they are evaluated by actors from their political goals. If they consider that these will not be met, they could generate preferences in order to change the status quo towards favorable electoral rules according to those goals. So, the question we will seek to answer is: what are the conditions that allow preferences for institutional change in electoral rules, to launch a reform process? The answer is linked to three paths of conditions, each one represented by a group of actors. On one hand, the government has a direct power agenda from which it must overcome the legal, partisan and institutional veto. On the other hand, parliamentarians have a semi-direct power agenda from which they should not only overcome the legal, partisan and institutional veto, but also they must avoid the veto of the government, so they need a positive context for the preference of change with the purpose of getting government support. Finally, the non-institutional actors (civil and political without representative power) have an indirect power agenda, which indicates that to drive a process of institutional change, they need a positive context to the issue under debate in order to capture political attention for an institutional treatment. These paths will be analyzed in two cases: The Gender Quotas Law and the Double Simultaneous Vote Law.

Keywords: Electoral Rules; Institutional Change; Agenda Power; Quotas; Double Simultaneous Vote.

“Si los sistemas electorales fueran de poca consecuencia, ¿por qué los políticos disputan tanto acerca de ellos?, y ¿por qué los reformistas luchan persistentemente por cambiarlos? ¿Mucho escándalo para nada?”
(Sartori, 2000, p.30)

Introducción¹

Las reglas electorales representan uno de los eslabones que conforman el complejo entramado institucional de la democracia argentina al establecer los mecanismos y procedimientos que estructuran la competencia política y transforman los votos en cargos representativos. Tales reglas generan un *statu quo* que es evaluado por los actores a partir de los resultados esperados con su implementación. Estos últimos, pueden ser positivos (el cumplimiento satisfactorio de sus objetivos políticos) o negativos (la presencia de resultados contrarios a sus metas). De este modo, según el escenario esperado pueden surgir preferencias por la perdurabilidad (ante resultados positivos) o la modificación (ante resultados negativos) del diseño institucional vigente.

En un escenario plural es esperable encontrar preferencias, tanto por la perdurabilidad como por la modificación de las reglas electorales. No obstante, a pesar de la existencia de preferencias por el cambio institucional, este no siempre ocurre. Así es que surge el interrogante central de nuestro trabajo: ¿Cuáles son las condiciones para que las preferencias en favor del cambio institucional en las reglas electorales puedan activar un proceso de reforma? La respuesta deberá comenzar por otra incógnita: ¿Quién impulsa la modificación del *statu quo*? Esto se debe a que no solo actores políticos con poder representativo (gobierno y parlamentarios) pueden tener preferencias por la modificación del *statu quo*, sino que también pueden hacerlo actores por fuera de la arena institucional (actores civiles y actores políticos sin poder representativo). Así, pues, la respuesta al quién, entraña diferentes tipos de actores que cuentan con su respectivo poder de agenda para superar los vetos existentes e impulsar su preferencia de cambio. Pero este no es el único elemento que debe tenerse en cuenta, pues las preferencias se construyen dentro de un contexto socio-político determinado. Desde el contexto pueden surgir expresiones en favor (si existe un descontento con las reglas electorales) o en contra (si las reglas electorales son consideradas legítimas) de la preferencia que impulsa un cambio institucional. Estas reacciones no repercuten únicamente sobre el nivel de consenso, sino que, de acuerdo con el tipo de actor que impulse el cambio institucional, también pueden hacerlo sobre la capacidad de acción del poder de agenda.

Como resultado de lo que acabamos de presentar, y dadas las características del sistema político de la Argentina², surgen tres trayectorias para responder a la pregunta central: a) Actuando desde la agenda gubernamental, el gobierno, con su poder de agenda directo, encuentra como condición para el cambio institucional alcanzar el respaldo político a fin de superar los vetos legal, partidario e institucional; b) Los parlamentarios, con su poder de agenda semi-directo, además de la condición referente al consenso político, para superar los vetos legal, partidario e institucional, requieren para impulsar una preferencia desde la agenda no-gubernamental, de un contexto positivo al cambio para que el poder ejecutivo acepte la modificación del *statu quo* y no utilice su poder de veto gubernamental; c) Tanto los actores civiles como los políticos sin representación cuentan con un poder de agenda indirecto, lo que lleva a que, como primera condición, la preferencia por el cambio deba generarse en un contexto positivo hacia esta. Esto le permite adquirir la relevancia necesaria desde la cual, superar el veto público y, así, obtener (segunda condición) la atención de los actores políticos con poder representativo en pos de una respuesta institucional y favorable a la demanda de cambio.

El trabajo continuará así: en primer lugar, presentaremos una revisión de la literatura en términos de nuestra temática. A continuación, propondremos una alternativa de análisis para el cambio institucional de las reglas electorales,

basándonos en el modelo de seguimiento de procesos: desde la generación de la preferencia hasta el momento de la modificación del *statu quo*. Hecho esto, estudiaremos dos casos de cambio institucional en la Argentina: la Ley de Cuotas de Género a nivel nacional y la Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe. Para finalizar, presentaremos las conclusiones.

El cambio institucional de las reglas electorales

Las instituciones establecen reglas de juego (las consideraremos como el *statu quo*) para la interacción de los actores dentro de un sistema político. Al resolver los problemas de acción colectiva, reducen la incertidumbre y estructuran comportamientos posibles entre los actores (Shepsle, 1986; Ostrom, 1990; North, 1991; Peters, 2003). Dentro del conjunto de instituciones, encontramos las reglas electorales. Estas son relevantes para el sistema democrático, ya que el acceso a los cargos representativos se alcanza mediante la competencia electoral. Así, pues, las reglas electorales establecen, tanto las condiciones que los actores deben cumplir para participar electoralmente (lo cual refiere no solo al derecho de votar, sino también al de poder aspirar a ocupar cargos) como las características de la competencia (la cantidad de cargos en juego y la conformación de la lista) y los mecanismos mediante los cuales los votos se transforman en cargos (la fórmula matemática para contar votos). Empero, que las reglas electorales generen un marco de certidumbre, no significa que permanezcan inmutables a lo largo del tiempo. Es esto lo que trae a colación la problemática del cambio institucional.

Una de las lecturas que desde la literatura se expresan sobre el cambio institucional, se refiere a los objetivos que se persiguen con una institución. Encontramos dos tipos de objetivos: los distributivos y los cooperativos (Negretto, 2010). Mientras que los primeros se vinculan con un interés egoísta de maximización de poder (estructuras institucionales que generan ganadores y perdedores), los segundos implican el desempeño y eficiencia de las instituciones (organización y dinámica del sistema político).

En términos de la relación entre los objetivos distributivos y las reglas electorales, la evaluación se conecta con la posibilidad de maximizar la obtención de cargos políticos en la competencia electoral. Si el resultado de este análisis es negativo, es esperable el surgimiento de preferencias por el cambio institucional (Rokkan, 1970; Coppedge, 2001; Benoit, 2004). Joseph Colomer (2004) justifica este direccionamiento ante el hecho de que los actores son adversos al riesgo y prefieren aquellas reglas electorales que les otorguen mayores réditos electorales. Así, pues, cuando los actores se encuentran seguros de su supervivencia en la arena política (esto es, la obtención de cargos políticos) preferirán la estabilidad institucional. Pero el escenario puede ser diferente, si dichos actores

consideran la existencia de una amenaza política creíble con la capacidad de reducir su cuota de poder. En este caso, pueden generar preferencias por el cambio institucional hacia reglas que eviten una derrota (Boix, 1999; Calvo, 2009). Ahora bien, por supuesto que no son únicamente actores en decadencia los que pueden generar preferencias por la modificación del *statu quo*. Como indica Daniel Buquet (2003) también pueden hacerlo aquellos que se encuentran en una posición de crecimiento político y con un importante apoyo electoral. De este modo, si los primeros procuran realizar reformas inclusivas que aseguren su supervivencia, los segundos promueven cambios restrictivos que, por un lado, eviten la emergencia de nuevos actores competitivos y, por otro, maximicen el poder que ya tienen.

El posicionamiento de los actores desde los objetivos distributivos frente al diseño institucional de las reglas electorales, puede no deberse únicamente a causas externas (alusivas a la competencia), sino también a cuestiones internas de los partidos políticos que participarán de la competencia electoral (el conflicto entre diferentes facciones). Esto es así porque no son los partidos los únicos que compiten entre sí, sino que también lo hacen las diferentes facciones dentro de una misma agrupación (Kitschelt, 1994; Cotta, 2001). La pluralidad de posiciones en el interior de un partido trae a colación la problemática de la cohesión partidaria (Panebianco, 1982). Centrándonos en las reglas electorales, la cohesión puede favorecerse en la medida que existan incentivos políticos (la posibilidad de éxito electoral) para la permanencia en la agrupación (Cox, 2004). De este modo, si se considera que las reglas incentivan la cohesión partidaria ante un potencial éxito electoral, las preferencias pueden tender a la perdurabilidad. Pero si existe un riesgo de fractura partidaria por un potencial fracaso electoral de la agrupación, se preferirá un cambio hacia reglas que fortalezcan la cohesión (al incrementar las chances electorales).

Pasemos ahora al análisis de la literatura en torno a los objetivos cooperativos, los cuales se vinculan con valores democráticos (Meyer & Rowan, 1977; Bowler, Donovan & Karp, 2006). Aquí no se niega la posibilidad del conflicto entre preferencias enfrentadas. Lo que diferencia al escenario cooperativo del distributivo, está en que el primero pretende un bien colectivo, mientras que el segundo, un bien egoísta. Así, lo que puede estar en juego aquí no es en sí la maximización de la cuota de poder, sino la calidad de la representación democrática (dimensión cualitativa ausente en un escenario distributivo). Esta no es una cuestión menor cuando hablamos de la democracia, ya que en este régimen se conforma un “puente” de interconexión entre la ciudadanía (demandas) y los representantes (respuestas), el cual se constituye a partir de las instituciones del sistema representativo (Offe, 1990). El “puente” debe ser considerado legítimo por la comunidad. Si no es este el caso, surge un problema de crisis institucional (Negretto, 2010). De este modo, los valores y perspectivas políticas exis-

tentes, pueden influir en las posturas respecto del cómo debe ser estructurada la competencia y representación política, pero no en términos de ganadores y perdedores, sino en función de contar con el mejor régimen democrático posible (Almond & Verba, 1963; Lipset, 1996). Como resultado, una evaluación negativa sobre el nivel de legitimidad del sistema democrático se vincula con una preferencia por el cambio institucional.

Una segunda línea de análisis, que creemos interesante mencionar, no se focaliza en los objetivos, sino en los factores que inciden sobre el cambio institucional. En términos del institucionalismo histórico, las instituciones tienden a perdurar más que a cambiar, pues la información incompleta con la que cuentan los actores sobre las consecuencias del cambio, lleva a que las reformas sean infrecuentes (Thelen, 2003). De aquí que la modificación del *statu quo* tenga mayor probabilidad de realizarse cuando las instituciones no son longevas (Marengo, 2006, 2009). De darse el cambio, este no es radical, ya que las innovaciones deben ser incrementales y a partir de lo ya conocido, producto de trayectorias institucionales previamente adoptadas (Taagepera & Shugart, 1989; Steinmo, Thelen & Longstreath, 1992; Mahoney, 2000). Una lectura alternativa se centra en la difusión de las instituciones. De acuerdo con esta perspectiva, la difusión lleva a la imitación institucional. En otras palabras, el cambio institucional es promovido por los actores al imitar instituciones desarrolladas en escenarios con características culturales, contextuales y/o geográficas similares que resultan ser experiencias modelo (Blais & Massicotte, 1997; Jacoby, 2000; Elkins & Simmons, 2005).

Nosotros postularemos una posición alternativa a la del institucionalismo histórico o la difusión, centrada en la importancia de los actores, sus preferencias en torno al futuro institucional y las condiciones desde las cuales poder impulsarlas. Son dos las razones por las que tomamos esta decisión. La primera se refiere a que quedan aspectos sin explicar adecuadamente, tanto por el institucionalismo histórico como por la perspectiva de la difusión, y que, para nosotros, son relevantes al momento de estudiar un proceso de cambio institucional. Siguiendo a Gabriel Negretto (2008), el institucionalismo histórico no genera una explicación de la “dirección” que este adopta. Esto es, dentro de los márgenes permitidos por la trayectoria institucional existente, por qué es que se decide adoptar una dirección específica. El enfoque de la difusión, si bien presenta una dirección del cambio, mantiene el problema de no ofrecer una explicación adecuada del “por qué”. En otras palabras, cuáles son las razones puntuales del caso que llevan a que se decida imitar a instituciones adoptadas (en lugar de instituciones alternativas) en otras experiencias. Consideramos que una respuesta posible a estas cuestiones puede obtenerse mediante un análisis de las preferencias de los actores, en tanto la existencia de una preferencia por el cambio institucional refiere a un “por qué” y a una “dirección específica” de la transformación esperada. La segunda razón está en que, de efectuarse un cambio institucional, este no se debe a la baja

longevidad de las instituciones o porque este mismo proceso se llevó a cabo en otros casos, sino porque los actores con preferencias por el cambio cuentan con las condiciones necesarias para que su intención se transforme en una política concreta. Así, pues, en estas páginas sostendremos que mientras que las preferencias nos presentan las razones y la dirección que se espera adopte un cambio, las condiciones nos señalan los factores que los actores deben satisfacer para poder impulsar efectivamente un cambio institucional.

Para finalizar esta sección, debemos indicar que la relevancia del estudio del cambio institucional en las reglas electorales de la Argentina, radica en que este ha sido un tópico recurrente en la agenda política nacional y sub-nacional. La literatura se ha hecho eco de esta situación. Encontramos trabajos que centrando su estudio, ya sea en el nivel nacional (Acuña, 1995; Carrizo, 1997; Negretto, 2001) o en el sub-nacional (Tula, 1997; Fuertes, 2001; Micozzi, 2001; Suarez Cao, 2001; Borello & Mutti, 2003; Calvo & Escolar, 2005; Calvo & Micozzi, 2005) han presentado una lógica distributiva al momento de explicar el cambio institucional, pues aquellos que impulsaron la modificación del *statu quo* lo hicieron en base a la pretensión de sostener su cuota de poder. Junto a este grupo de investigaciones, también se han generado estudios con una lógica cooperativa, al centrarse en la introducción de cambios en las reglas electorales en pos de una mayor igualdad de género en la representación democrática (Archenti, 1987, 2000; Gallo & Giacobone, 2001; Tula, 2002; Marx, Borner & Caminotti, 2007; Archenti & Tula, 2008; Krook, 2008; Ríos Tobar, 2008; Alles, 2008; Caminotti, 2009; Jones, 2009; Granara, 2014; Alles, 2014). Dicho esto, nuestro trabajo tiene el interés de ofrecer una alternativa de análisis para comprender procesos que llevaron al cambio institucional de las reglas electorales en la Argentina, tales como los aquí indicados.

El cambio institucional como proceso: desde las preferencias hasta su formalización

Proponemos analizar el cambio institucional basándonos en el modelo del process tracing o seguimiento de procesos (George & Bennett, 2005; Collier, 2011). Este es un procedimiento diseñado para identificar un proceso que vincula condiciones iniciales con un resultado particular (Venesson, 2013). Andrew Bennett (2010) ha señalado que esta estrategia es análoga al momento en el cual un detective intenta resolver un crimen observando y relacionando las pistas con los sospechosos. El hacer esto le permite recolectar evidencia para ofrecer una explicación del crimen, basada en potenciales motivaciones, oportunidades y medios desde los que actuaron los malhechores. Esto mismo es lo que buscamos hacer con el cambio institucional de las reglas electorales. Comenzando desde el surgimiento de una motivación por el cambio (impulsada por un determinado

tipo de actor), para luego analizar los medios y oportunidades que llevan a la generación de las condiciones desde las cuales dicha preferencia puede transformarse en una política concreta. En otros términos, no nos importa solo el momento de la modificación del *statu quo* sino conocer cuáles son las motivaciones y condiciones que permiten llegar a tal situación.

La existencia de preferencias frente al *statu quo*.

Todo sistema político se nutre de instituciones que constituyen pautas para la interacción y construcción de expectativas entre los actores (North, 1991). De tales expectativas, que pueden responder a objetivos distributivos o colectivos, surgen preferencias por la perdurabilidad o la modificación del *statu quo*. Este posicionamiento, favorable o desfavorable hacia el diseño institucional vigente, es fruto de un proceso de evaluación subjetiva³ a partir de presunciones sobre lo que ocurrirá a futuro, dado que los actores se desenvuelven en un escenario de información incompleta (Shvetsova, 2003; Andrews & Jackman, 2005).

Las presunciones sobre lo que ocurrirá a futuro se refieren al grado de relación que se espera entre los objetivos perseguidos y los resultados esperados con la implementación del diseño institucional (Subirats, 1992; Aguilar Villanueva, 1993; Anderson, 1997). Si los actores concluyen que existe una conexión positiva entre sus objetivos políticos (objetivos perseguidos) y aquello que esperan que suceda con la implementación (resultados esperados), su preferencia se inclinará por la perdurabilidad. Diferente es cuando los actores llegan a la conclusión de que los objetivos que pretenden satisfacer no se podrán cumplir. Aquí la preferencia tenderá hacia el cambio institucional.

De la preferencia por el cambio institucional a la agenda: actores y tipo de agenda

Teniendo en cuenta lo anterior, la pregunta que surge es: ¿Qué actores evalúan el *statu quo* y construyen preferencias respecto de su futuro? Consideramos que hay cuatro grupos de actores (individuales y colectivos) dentro del escenario sociopolítico de la Argentina (a nivel nacional y sub-nacional). Los dos primeros grupos surgen del sector político de actores con poder representativo. Este sector contempla a los actores que participan de manera cotidiana en la arena política-institucional y conforman, tanto el poder ejecutivo como el legislativo. De aquí se desprende, entonces, una separación conceptual: el gobierno y los parlamentarios (incluyendo a los legisladores oficialistas como a los opositores). Ambos casos remiten a actores que poseen un determinado poder político formal, propio del cargo que ocupan y desde el cual depositan sobre las reglas electorales sus expectativas (sean distributivas o cooperativas). Luego, encontramos

al sector político de actores sin poder representativo. La clase política existente dentro de una comunidad democrática no se limita a aquellos que participan directamente de la arena política-institucional. Además de ellos, están los que no han accedido ni al gobierno ni al parlamento, pero que, en tanto actores políticos, tienen intenciones de hacerlo en el futuro. Es por esto que dichos actores sin poder representativo pueden construir expectativas y preferencias respecto del diseño institucional de las reglas electorales. Finalmente, está el sector civil de actores. Estos no participan formalmente de la arena política-institucional y tampoco es su intención hacerlo. Sin embargo, pueden construir expectativas respecto del modo en que esta se desenvuelve. Las reglas electorales que definen quiénes serán los representantes, es una dimensión desde la cual los actores del sector civil pueden exteriorizar preferencias favorables o desfavorables frente al diseño institucional. Dirigiéndonos desde una perspectiva individual a una colectiva, podemos decir que tanto los ciudadanos en sí, como las organizaciones de la sociedad civil son potenciales representantes del sector civil de actores.

La existencia de una preferencia por el cambio institucional señala que hay actores que aprecian un problema con el *statu quo*, el cual surge de la evaluación subjetiva que dichos actores realizan de los resultados esperados a partir de los objetivos perseguidos con las reglas electorales. No obstante, la generación de tal preferencia no significa de por sí la modificación del diseño institucional, sino solo un primer paso que determina la razón que la impulsa. El siguiente paso se refiere a la introducción en la agenda de la necesidad del cambio institucional. La agenda involucra las problemáticas que los actores consideran merecedoras de la atención política para ser resueltas. Basándonos en una distinción propuesta por Roger Cobb & Charles Elder (1984), proponemos dividir a la agenda en tres subtipos: la agenda pública; la agenda política no-gubernamental; la agenda política gubernamental.

La agenda pública comprende todas las problemáticas existentes en el ámbito de la comunidad que se desenvuelve fuera de las instituciones políticas. Como resultado, es aquí desde donde interactúan, tanto los actores del sector civil como los actores del sector político sin poder representativo. La amplitud de actores participantes de la agenda pública, hace que esta sea heterogénea en términos de las problemáticas existentes (Aguilar Villanueva, 1993). Pero, además de esto, al desarrollarse en un ámbito no institucional surgen dos características más de la agenda pública a tener en cuenta. La primera es que la agenda pública funciona "desde abajo". Esto significa que si los actores con preferencias por el cambio institucional que se expresan desde esta agenda, aspiran a que se inicie un proceso formal de reforma, deberán acceder a una agenda superior que es la política, pues es allí donde se constituyen en definitiva las políticas concretas para la modificación del *statu quo*. La segunda característica se relaciona con la primera, ya que el paso de una agenda a la otra dependerá de que

la problemática que despierta la necesidad del cambio institucional, obtenga la atención de los actores políticos con poder representativo. Para que esto suceda, los actores que participan de la agenda pública deberán demostrar la relevancia de la problemática en cuestión. Esto es, evidenciar que se está ante un asunto que requiere de la atención política para su solución. Esto último es importante, en tanto significa que la agenda política no absorbe todas las demandas procedentes de la sociedad, sino solo aquellas que han llevado a la clase política a considerarlas indispensables para darles una respuesta (Kingdon, 1984; Aguilar Villanueva, 1993, Keeler, 1993). De aquí que las principales herramientas con las que cuentan los actores para demostrar la relevancia, se encuentran en las acciones que posibilitan hacer visible, tanto a nivel público como político, una posición crítica frente al *statu quo*. Es así que entran en escena expresiones tales como el comportamiento electoral en las urnas (en términos del porcentaje de voto en blanco o de voto nulo), las manifestaciones callejeras, las declaraciones en los medios de comunicación, las encuestas y la realización de foros de debate en torno de la problemática (Smulovitz & Peruzzotti, 2002; Rosanvallon, 2007).

La agenda política es desde la que los actores políticos con poder representativo introducen sus preferencias de cambio. A diferencia de la anterior, es una agenda que se construye “desde arriba” pues la problemática por el cambio institucional se presenta desde alguna de las instituciones políticas representativas: el parlamento o el gobierno. En comparación a la agenda pública, surgen dos puntos a tener en cuenta. Primero, que la agenda política es más concreta, pues involucra a un grupo de actores más reducido: el sector político de actores con poder representativo. Segundo, como estamos ante una agenda que funciona “desde arriba”, no es una condición necesaria, para la presentación de la preferencia en la agenda política, que esta cuente con relevancia pública, pues son actores con poder representativo los que están impulsando un cambio institucional por medio de un proyecto de ley. Esto no quita la posibilidad de que los actores políticos, en conjunción con la presentación de dicho proyecto de ley (donde se afirma institucionalmente su intención de modificar el *statu quo*) acudan a las mismas expresiones de la agenda pública con el fin de obtener un mayor consenso⁵. Ahora bien, que la agenda política sea más concreta no significa que sea homogénea en su totalidad. Esto es lo que nos hace diferenciarla en dos clases: la agenda política gubernamental y la agenda política no-gubernamental. La agenda política gubernamental contiene las problemáticas que desde el gobierno se consideran explícitamente necesarias para su tratamiento y que, por ende, se impulsan desde allí. Su carácter gubernamental se debe, entonces, a que el origen de la preferencia se encuentra en el Poder Ejecutivo. La agenda política no-gubernamental es una agenda alternativa a la del gobierno, pero presente en el parlamento. Son problemáticas defendidas, ya sea por parlamentarios que no forman parte del gobierno o por aquellos que

comparten su color político, pero que expresan preferencias propias sin origen en el Poder Ejecutivo. De ahí, su carácter no-gubernamental⁶.

Condiciones para el inicio de un proceso de cambio institucional de las reglas electorales

Los actores dan a conocer su preferencia por la modificación del *statu quo*, mediante la agenda desde la que se presentan. Pero dar este paso no significa en sí un proceso de cambio institucional. Para acceder al momento en el cual la intención de transformar el *statu quo* deja de ser una idea para devenir en una política concreta, son necesarias las condiciones que activen formalmente dicho proceso. Nosotros proponemos que tales condiciones están relacionadas con el poder de agenda de los actores y con el contexto socio-político en el cual se construyen las preferencias. A partir del poder de agenda, se obtiene el respaldo necesario con el cual superar los vetos que buscan impedir el cambio institucional. Ahora bien, las preferencias se construyen dentro de un contexto determinado donde pueden surgir reacciones hacia la propuesta de cambio. De aquí que la presencia de un contexto positivo o negativo (es decir, el escenario contextual donde los actores construyen preferencias) hacia la modificación del *statu quo*, pueda incrementar o reducir el consenso sociopolítico hacia la preferencia de cambio.

No obstante, debemos destacar que, dependiendo del “tipo de actor” que impulse la preferencia de cambio, será diferente el posicionamiento frente a las condiciones (poder de agenda y contexto) para proponer con éxito un cambio institucional. Son dos las razones que nos llevan a pensar que esto es así. Por un lado, la existencia de tres tipos de poder de agenda, los cuales se vinculan con los diferentes tipos de actores que pueden generar preferencias de cambio. Por otro, porque los diversos poderes de agenda cuentan con una particular sensibilidad frente al contexto socio-político. A continuación analizaremos en detalle lo que entenderemos por poder de agenda (con sus variantes) y por contexto.

El poder de agenda señala la capacidad de los actores para impulsar exitosamente el tratamiento de la preferencia de cambio (explicitada institucionalmente por un proyecto de ley⁷). Así, se espera que con la dirección adoptada por la modificación de las reglas electorales, se logre resolver la problemática en la que tuvo origen la preferencia. En función de las caracterizaciones que hemos presentado de los actores y de las agendas, podemos derivar la existencia de tres tipos de poderes de agenda: el poder de agenda directo, el poder de agenda semi-directo y el poder de agenda indirecto.

El poder de agenda directo se encuentra relacionado con los actores políticos con poder representativo que defienden la agenda política gubernamental (es decir, el Gobierno). Siguiendo a George Tsebelis (2002) podemos decir que

los actores con poder de agenda directo, al momento de impulsar un proyecto de ley donde se plasma la preferencia por la modificación del *statu quo*, se encontrarán en el escenario institucional con tres tipos de vetos (instancias que pueden frenar la decisión del cambio institucional): el veto legal, el veto partidario y el veto institucional. El veto legal indica que la alternativa adoptada para resolver el problema, debe ser institucional y políticamente viable (es decir, no debe ir en contra de la ley). El veto partidario se vincula con la existencia de actores políticos con preferencias opuestas a la de los promotores del cambio institucional (tienen una preferencia por la perdurabilidad del *statu quo*). Finalmente, el veto institucional alude a la mayoría requerida a nivel parlamentario para generar la reforma (mayoría establecida por ley). De este modo, la posibilidad de un tratamiento exitoso de la propuesta de cambio depende, para aquel que ostenta el poder de agenda directo, de la legalidad de la propuesta y de contar con apoyo político-partidario superior (conseguido por fuerza propia o por medio de una coalición) al de aquellos sectores políticos opuestos al cambio; también necesitará, de la mayoría institucional requerida para la legislación bajo discusión. Esto demuestra que si bien actores individuales (como puede ser un presidente o un gobernador) pueden construir una preferencia por el cambio, la acción colectiva es fundamental, en tanto se requiere de un consenso mayoritario para superar vetos existentes. Es un poder de agenda directo pues la preferencia por el cambio institucional responde a los intereses del gobierno, cuya figura central es la cabeza del ejecutivo (como puede ser un presidente o un gobernador), la cual en definitiva, es la que luego de superar el veto legal, partidario e institucional tiene la última palabra al momento de la formalización de la modificación del *statu quo*.

La Argentina es un país donde el Poder Ejecutivo (tanto en el escenario nacional como sub-nacional) cuenta con una facultad importante en el proceso político-legislativo: el poder de veto gubernamental hacia las decisiones adoptadas por el poder legislativo (Molinelli, 1987; Mustapic, 2000). Es esta situación la que nos lleva a introducir la categoría de poder de agenda semi-directo el cual se vincula con los parlamentarios que actúan desde la agenda política no-gubernamental y que, por ende, presentan preferencias alternativas al gobierno. El punto está en que, además de ser un poder de agenda que se encuentra condicionado por los vetos legal, partidario e institucional, surge una diferencia importante con el poder de agenda directo: la existencia del poder de veto desde el cual, el gobierno puede sostener la perdurabilidad del *statu quo*. Si bien el sistema institucional otorga la posibilidad de la insistencia ante un veto del Poder Ejecutivo, los requisitos para su tratamiento (mayorías especiales, disciplina partidaria, tiempos límites y necesarios para la presentación) dificultan la viabilidad de tal medida (Mustapic, 2000). Ante esta situación, lo que puede generarse es un ámbito de negociación entre aquellos que promueven el cambio

y el Poder Ejecutivo para evitar la utilización del veto (Schibber, 2005). De este modo, a pesar de que estamos ante actores con poder representativo, que pueden proponer una alternativa legal y obtener el respaldo necesario a nivel parlamentario (destacándose aquí nuevamente la relevancia de la acción colectiva) para impulsar el cambio (contar con la capacidad política para superar el veto partidario y el veto institucional), su preferencia puede verse truncada si no consiguen evitar el veto del Poder Ejecutivo. El carácter semi-directo, se debe, entonces, a que, además de la superación de los vetos existentes, se requiere del respaldo del Poder Ejecutivo para la formalización del cambio institucional.

El poder de agenda indirecto se ejerce “desde abajo”, es decir, por fuera de las instituciones representativas. Esto hace que se encuentre emparentado con los actores civiles y los actores políticos sin poder representativo. Si bien en este escenario no encontramos los vetos propios de las instituciones políticas, sí existe un veto público representado por las preferencias que a nivel de la comunidad son opuestas al cambio institucional. Es decir, el veto público se refiere a un poder de veto que aspira a que la problemática pase socialmente desapercibida y que, por ende, no sea de interés político su solución (Lukes, 1985). De este modo, si arriba hablábamos de la necesidad de contar con una alternativa legal y con las mayorías necesarias para superar el veto institucional y el veto partidario, aquí lo que se requiere para superar el veto público es la capacidad de manifestar la relevancia pública de la problemática que impulsa a la preferencia por el cambio. Esto es, demostrar que se está ante una situación que los actores con poder político no pueden negar y cuyo tratamiento es necesario (Aguilar Villanueva, 1993). Al igual que el poder de agenda directo y semi-directo, el poder de agenda indirecto depende de la acción colectiva para incrementar su importancia, pues si bien actores de índole individual pueden construir preferencias, estas quedarán aisladas y superadas por el veto público si no obtienen un respaldo mayor. Como resultado, son las acciones con consenso social, las que tienen mayores probabilidades de sostener y demostrar la relevancia de la preferencia para captar la atención política (Tilly, 1979; Tarrow, 1997). He aquí lo que nos hace definir como indirecto a este poder de agenda, pues la relevancia pública incentiva la “activación” del tratamiento formal de la problemática por el cambio en las instituciones políticas. Así, la preferencia por la modificación del *statu quo* con origen “desde abajo”, deberá exteriorizarse institucionalmente por actores pertenecientes a la arena política (mediante un proyecto de ley) los cuales serán los responsables de darle un tratamiento favorable (aquí nuevamente aparecen los vetos existentes en la arena política: el legal, el institucional, el partidario y potencialmente, el gubernamental).

Analizaremos ahora al contexto socio-político. Partiendo de la premisa de que estamos analizando sistemas democráticos, el contexto nos presenta el marco de significación que prevalece en el seno de la población y desde el cual,

los actores comprenden e interpretan a las instituciones democráticas. Al ser una “lente” de la realidad (Weeden, 2002), el contexto representa la cultura política de una comunidad, al exteriorizar la combinación de actitudes y valores socializados que a juicio de los actores, son el baluarte del sostenimiento de la democracia (Almond & Verba, 1963). De este modo, el qué significa democracia para los actores, se encuentra vinculado con las acciones y los resultados a los cuales pueden aspirar (expectativas y prácticas posibles en la democracia). Si existe una relación positiva entre lo que se entiende por democracia y lo que son las expectativas y prácticas posibles, se genera un “contexto favorable” hacia el sistema político en tanto las instituciones son consideradas legítimas (Montero, Gunther & Torcal, 1998). El escenario es diferente cuando aquello que se interpreta por democracia no se replica en las expectativas y prácticas posibles. Como consecuencia, puede generarse un “contexto desfavorable” hacia el *statu quo*. Su presencia nos indica la existencia de un descontento político, entendido este como una expresión de frustración y ausencia de legitimidad, producto de una comparación negativa entre lo que uno hace y lo que debería poder hacer (aspecto que no sucede en la práctica) en un régimen democrático (López Pintor, 1997).

Ahora bien, la percepción social tiende a ser heterogénea. Como ilustra Josep Vallés (2006), el valor o desvalor (prestigio o desprestigio) que la sociedad imputa a cada situación origina discrepancias y enfrentamientos porque quienes ocupan posiciones no valoradas suelen no conformarse con ellas y quienes disfrutaban posiciones de prestigio no quieren perderlas. Por lo tanto, en el contexto socio-político puede no percibirse una opinión uniforme, ya que el grado de legitimidad o descontento político es relativo, lo que genera que ningún sistema sea legítimo o ilegítimo para todos los ciudadanos (Montero, Gunther & Torcal, 1998). Como resultado, la visión del mundo imperante puede variar en intensidad, llevando a que la comunidad exprese una posición más o menos homogénea frente a la problemática en discusión. Este posicionamiento puede ser interpretado desde diversas instancias de evaluación de las perspectivas ciudadanas: encuestas (opiniones respecto a la legitimidad de determinadas características del régimen democrático); visibilidad de expresiones y movilizaciones públicas (acciones concretas a favor o en contra de determinada situación vinculada al régimen democrático) o el modo en el que se comporta electoralmente la ciudadanía (el grado de voto positivo hacia los partidos políticos, así como el grado de rechazo expresado en el voto blanco o el voto nulo).

Ahora, es dentro de un contexto socio-político determinado donde los actores construyen sus posicionamientos. Así, el impacto esperado del contexto se encuentra en la expectativa de aceptación o rechazo que desde la comunidad se puede expresar hacia una preferencia de cambio o de perdurabilidad. Un “escenario positivo” hacia la preferencia se genera cuando esta postura tiene la

misma orientación de aquello que se percibe contextualmente (contexto favorable). Como resultado, el contexto se transforma en un respaldo sobre el cual sostener el posicionamiento. Mientras que las preferencias por la perdurabilidad hallan mayor consenso contextual en un escenario de legitimidad de las reglas electorales, las preferencias por el cambio se ven fortalecidas en un marco de descontento político. Diferente es cuando preferencia y contexto no van de la mano (contexto desfavorable), lo cual lleva a la emergencia de un “escenario negativo” para la primera. El punto aquí es que la posición defendida por los actores es adversa al marco de significación que es preponderante a nivel contextual. Como consecuencia, preferencias por la perdurabilidad encuentran menor consenso en un escenario de descontento político, mientras que preferencias por el cambio pueden hallar el mismo rechazo contextual en un escenario de alta legitimidad del *statu quo*.

Sabiendo ya cómo entenderemos al poder de agenda y al contexto, analizaremos a continuación el modo en el cual interactúan para generar las condiciones para el cambio institucional. Primero, lo haremos con preferencias que emanan “desde arriba”, explicitando las diferencias entre la agenda gubernamental y la no-gubernamental. Luego, haremos lo propio con las preferencias “desde abajo”.

Procesos de cambio institucional “desde arriba” en un escenario contextual positivo

Que la preferencia tenga origen “desde arriba” indica que es introducida en la agenda política por actores con poder representativo. De este modo, al ser iniciado por el gobierno o algún sector perteneciente al parlamento, es un proceso que se desenvuelve fundamentalmente en la arena institucional. Por lo tanto, una condición para un tratamiento del intento de modificación del *statu quo*, se encuentra en el hecho de que los actores deben estar en condiciones mediante su poder de agenda, de superar el veto legal, el veto partidario y el veto institucional. Ahora, como ya sabemos, la preferencia por el cambio se construye dentro de un contexto socio-político determinado desde el cual se generan reacciones favorables o desfavorables sobre la medida propuesta.

Si a nivel contextual se genera un mayor consenso hacia la modificación del *statu quo* (escenario positivo para la preferencia), es muestra de que existe un posicionamiento prevaleciente en la comunidad de que la dirección propuesta para el cambio institucional reforzaría la legitimidad de las reglas electorales. Esto le podría significar a los propulsores de la modificación del *statu quo*, un incremento en su base de apoyo, aspecto que se sumaría al respaldo político necesario para superar los vetos en la arena institucional. Por supuesto que tanto el gobierno como los parlamentarios podrían verse beneficiados con un

contexto favorable al cambio, pero esto es aún más importante para los actores que defienden la agenda política no-gubernamental. La razón está en su poder de agenda semi-directo, el cual los insta a obtener la aceptación del Poder Ejecutivo para evitar el veto gubernamental⁸. De este modo, un contexto favorable a la modificación del *statu quo* (esto es, un escenario de descontento político) le otorga a los parlamentarios que impulsan la preferencia por el cambio institucional, una mayor capacidad de presión desde la cual negociar con el gobierno en pos de su aceptación de la medida. Tal situación no es necesaria cuando la preferencia tiene origen en la agenda gubernamental, en tanto el Gobierno, de contar con el poder necesario para superar los vetos de la arena política, no requiere de un contexto positivo para formalizar un cambio en el diseño institucional.

El escenario contextual negativo: su diferente impacto sobre el Gobierno y los parlamentarios

Analicemos ahora el escenario donde prevalece en el contexto socio-político, una opinión negativa (escenario desfavorable) para el cambio institucional propuesto “desde arriba”. Esto significa que las reglas electorales existentes son legítimas para la mayoría de la comunidad, por lo que las posturas políticas a favor de la perdurabilidad del *statu quo*, son las que pueden encontrar en el contexto un factor adicional desde el cual sostener su posición. Así pues, la preferencia por el cambio proveniente desde el poder representativo, además de toparse con los vetos de la arena político-institucional, también lo hará con un veto público predominante en la arena no-institucional. La consecuencia de esta situación se encuentra en la posible generación de un problema para los impulsores del cambio: que el rechazo público frustre la posibilidad de obtener los apoyos políticos necesarios para efectivizar la modificación del *statu quo*. En línea con esto, es interesante el argumento de Pierre Rosanvallon (2007) cuando habla del pueblo-veto como capaz de ejercer presión para impedir la materialización de una decisión política.

Ahora bien, dado el carácter no-institucional del veto público, la presión que este puede ejercer no es condición suficiente para evitar la modificación del *statu quo*. Esto quiere decir que a pesar de la existencia de un rechazo público relevante, los impulsores de la preferencia de cambio podrían continuar con el proceso si logran cumplir la tarea de conquistar el respaldo partidario necesario para superar los vetos de la arena política. Empero, y en función de satisfacer dicho objetivo, la capacidad de obviar la presión contextual no es igual para el gobierno y los parlamentarios. La razón está en que su respectivo poder de agenda cuenta con una sensibilidad diferente frente al impacto del contexto. Nuevamente, es el gobierno con su poder de agenda directo, el que está en me-

jores condiciones de continuar con un proceso de modificación del *statu quo*. De conseguir el apoyo necesario para superar el veto partidario y el veto institucional en el parlamento (considerando la presentación de una propuesta que supere el veto legal), el gobierno podría proseguir con el proceso ya que es este último el que ratifica una modificación del *statu quo*. En cambio, el poder de agenda semi-directo de los parlamentarios si es sensible al contexto. En caso de contar con el respaldo necesario para superar los vetos político-institucionales, un escenario negativo para la modificación del *statu quo*, colocaría a los parlamentarios en una posición de debilidad a la hora de buscar la aceptación del Poder Ejecutivo para así evitar su veto. De este modo, un escenario contextual negativo al cambio incrementa la probabilidad de que el Poder Ejecutivo fortalecido por el veto público, explicita su veto hacia una modificación del *statu quo* propuesta desde la agenda no-gubernamental.

Procesos de cambio institucional “desde abajo” en un escenario contextual positivo

Finalmente, debemos analizar qué ocurre con las preferencias por el cambio de las reglas electorales, cuyo origen proviene “desde abajo”. Aquí, a diferencia de los casos anteriores, el desarrollo de las preferencias se efectúa en la arena no-institucional, lo cual tiene tres grandes consecuencias. Primero, que la preferencia por el cambio debe hacer pública la problemática que la impulsa con el fin de incrementar su visibilidad y consenso a nivel contextual. Segundo, que en la arena no-institucional, las preferencias pueden encontrarse con el veto público tendiente a la no politización de la problemática en discusión y, por ende, a la perdurabilidad de *statu quo* (Lukes 1985). Tercero, que las preferencias que impulsan la modificación de las reglas electorales cuentan con un poder de agenda indirecto desde el cual deben superar el veto público y, así, obtener la atención de aquellos actores políticos con poder representativo, necesarios para el tratamiento formal. Los tres puntos están interrelacionados, pues lo que incrementa la probabilidad de obtener la atención política es que la problemática adquiera un nivel de relevancia para la comunidad que inste a los actores políticos a no obviarla y, así, dar una respuesta efectiva a la demanda.

Si para impulsar una preferencia por el cambio institucional “desde abajo”, la problemática debe adquirir relevancia pública, un escenario positivo al cambio en términos contextuales, se transforma en una condición necesaria para este proceso. Esto es así, pues el poder de agenda indirecto requiere que su postura sea públicamente relevante para poder superar al veto público y obtener la atención política. De aquí que la probabilidad de obtener dicha atención está relacionada con un escenario contextual de descontento político sobre el desenvolvimiento de las reglas electorales que se pretenden cambiar. Al ser ac-

ciones no-institucionales las que demuestran inicialmente la relevancia pública, la existencia de manifestaciones y expresiones de la sociedad⁹ que indican una desconexión entre la interpretación prevaleciente respecto del cómo entender el rol de las reglas electorales y lo que estas generan en la práctica, es lo que nos señalaría la presencia de un contexto desfavorable para el *statu quo* y, por ende, un escenario positivo al cambio. De revelarse este escenario, se incrementa la probabilidad de que las preferencias surgidas “desde abajo” y en línea con las manifestaciones de descontento político, encuentren eco en la arena política con el fin de activar formalmente una modificación del *statu quo*.

Preferencias “desde abajo”: el escenario contextual negativo favorece la estabilidad del *statu quo*

La importancia del contexto para preferencias por el cambio con origen “desde abajo”, también se manifiesta en la coyuntura opuesta. Si estas se desarrollan allí donde las reglas electorales son consideradas mayoritariamente legítimas, el contexto socio-político será favorable para el *statu quo* y, por ende, negativo para un cambio institucional. Ante esta situación, las preferencias en favor de la modificación del *statu quo* pueden encontrar una mayor dificultad para impulsar su poder de agenda indirecto, dada la relevancia del veto público. Como resultado, surge una incapacidad de expresar la fuerza necesaria para poner en duda la legitimidad de las reglas electorales existentes y, así, obtener el consenso político para iniciar un proceso de modificación. Es decir, ante un escenario negativo al cambio, los impulsores de la medida carecen de la capacidad de politizar su problemática en pos de su tratamiento en la agenda política, ya que las críticas no tienen impacto (al no tener un alto consenso) sobre la opinión pública y el sistema político, favoreciéndose la estabilidad del *statu quo* (Riker, 1980).

Finalizado este extenso, pero necesario análisis, a continuación estudiaremos dos casos. El motivo de la elección, se encuentra en el origen de las preferencias que nos lleva a estar ante diversas trayectorias de cambio. El primer caso es la Ley de Cuotas de Género. Aquí estaremos ante un proceso (en la arena nacional) iniciado desde la agenda política no-gubernamental, cuyo objetivo era cooperativo: una representación más equitativa entre el hombre y la mujer. El segundo caso es la Ley de Lemas. Estudiaremos el caso de Santa Fe por dos razones. Por un lado, porque la introducción de los lemas tuvo su origen en la agenda política gubernamental motivado por un objetivo distributivo: sostener su cuota de poder. Por otro, debido a que las consecuencias de la implementación, progresivamente llevaron a un descontento político creciente, con la consecuencia de la emergencia de una preferencia “desde abajo” con el fin de impulsar un nuevo cambio institucional impulsado por un objetivo cooperativo: recuperar la legitimidad de las reglas electorales.

Cuotas de Género: un escenario positivo para la agenda política no-gubernamental

Un déficit de las democracias latinoamericanas ha sido la desigualdad entre el hombre y la mujer en términos políticos, pues los primeros han encontrado mayor facilidad para desarrollar una carrera política (Gallo y Giacobone, 2001). La Argentina no ha sido una excepción.

Del Escenario contextual negativo, con la Ley Sáenz Peña, al voto femenino

Cuando en la Argentina de 1912 se sancionó la Ley 8871 (más conocida como Ley Sáenz Peña), el “voto universal, secreto y obligatorio” no incluía a la “totalidad” de la ciudadanía (hombres y mujeres mayores de edad), sino únicamente a la parte del género masculino. Empero, la ausencia de derechos políticos para la mujer no significó la inexistencia de voces críticas frente al nuevo *statu quo*. Estas fueron reflejadas por diversas manifestaciones “desde abajo”. Para sectores anarquistas evidenciaba una organización autoritaria de la familia (Feijó, 1982). Por su parte, Julieta Lanteri fue la primera mujer que, desafiando el escenario imperante, llevó adelante acciones reivindicativas: votó en 1911, se presentó como candidata en 1919¹⁰ y fundó el Partido Feminista Nacional (Bellota, 2001). Alicia Moreau de Justo, también criticó la Ley Sáenz Peña por su “exclusión global”, “desconocimiento” y negación de la “existencia política” de la mujer (Moreau de Justo, 1945). A estas expresiones, se les sumaban organizaciones civiles como la Unión Feminista Nacional o la Asociación Pro-Derechos de la Mujer que batallaban por una mayor igualdad de género (Gallo & Giacobone, 2001). Si bien estas organizaciones lograron avances en el ámbito civil con la reforma del Código Civil de 1926, no tuvieron el mismo resultado en la arena política.

¿Por qué esto fue así? El problema se encontraba en que tales preferencias por el cambio con origen en la agenda pública, se manifestaban en un contexto de legitimidad hacia el *statu quo* (escenario negativo para la preferencia de cambio). En aquel entonces, la cultura política expresaba una estricta separación entre la esfera pública y la privada. Mientras que la primera se refería a la arena de la política y quedaba reservada para el género masculino, la segunda respondía al ámbito de los quehaceres domésticos y familiares, espacio de responsabilidad para las mujeres (Gallo & Giacobone, 2001). De este modo, el veto público existente ante las demandas por derechos políticos de sectores femeninos, imposibilitaban su politización. En otras palabras, las preferencias por el cambio del *statu quo* en pos de la inclusión de una igualdad de derechos políticos entre el hombre y la mujer, no podían encontrar eco en un contexto donde primaba la idea de que la esfera pública (y, por ende, política) era para los

hombres y no para las mujeres. Será solo en 1947, cuando durante el gobierno de Juan Domingo Perón, el género femenino obtuvo el derecho de participar políticamente, gracias a la introducción del voto femenino. La problemática había encontrado eco en el Poder Ejecutivo, el cual la ingresó desde el comienzo de su gobierno en la agenda gubernamental (Barry 2011; Alles 2008).

Preferencia por el cambio desde la agenda política no-gubernamental

La igualdad de derechos políticos que surgió con el voto femenino fue formal más que real, ya que las mujeres continuaron siendo discriminadas en términos del acceso a los cargos representativos. En este sentido, el regreso a la democracia en el año 1983 no manifestó una mejora, pues el porcentaje de mujeres que accedieron al parlamento nacional fue de 4,3% en la Cámara de Diputados y 6,3% en la de Senadores. La persistencia en el interior de los partidos mayoritarios de la visión tradicional de que la política era una cuestión de hombres, ha sido señalada como factor explicativo de la baja presencia de mujeres en el parlamento (Archenti, 2000). Mientras que el peronismo incumplía su carta orgánica al no respetar la representación equitativa de las ramas política, sindical y femenina, el radicalismo se resistía a la incorporación de las cuotas voluntarias en su propia carta orgánica a pesar de las demandas internas para que ello ocurra (Allegro, 2002; Marx, Borner & Caminotti, 2007; Caminotti, 2009). La resistencia partidaria no pudo evitar la generación de preferencias por la modificación del *statu quo* por parte de mujeres que se consideraban discriminadas en el interior de los partidos políticos y que, por ende, manifestaban una problemática puntual: la ausencia de igualdad entre el hombre y la mujer para el acceso a cargos representativos.

Como la solución del problema no sería partidaria, se la buscó mediante un cambio institucional de la regla electoral que regía la conformación de las listas de legisladores nacionales. A tal fin, en Noviembre de 1989 se presentaron en el Congreso Nacional dos proyectos de ley. Lo interesante de ambas iniciativas reside en que surgieron desde la agenda no-gubernamental. Es decir, la introducción en la agenda política de la problemática no fue una iniciativa del Gobierno, sino de un grupo de parlamentarias. En ambos proyectos, se expresó una dirección posible del cambio institucional, que pudiese brindar una solución a la desigualdad existente. Se la buscaría mediante las cuotas de género. Hablar de cuotas, significa que en un escenario donde no hay igualdad en las condiciones para la representación, se introduce un mecanismo para alcanzar dicha equidad (Holla, Veloso & Ruiz, 2002; Ríos & Villar, 2006; Jones, 2009). Para ello, los proyectos impulsaron las llamadas “cuotas legislativas” que imponen a los partidos la obligatoriedad de llevar en sus listas un porcentaje determinado del género al que se quiere beneficiar (Krook, 2008). De este modo, mientras que

el primer proyecto estipulaba un 30 % mínimo de mujeres, el segundo sostenía que no podía haber en la lista más de un 70 % de personas del mismo sexo¹¹.

Poder de agenda semi-directo en un escenario contextual positivo al cambio

Con el regreso a la democracia en 1983, la problemática concerniente a la desigualdad entre el hombre y la mujer en el acceso a los puestos representativos, no contaba con una atención política mayoritaria, pues la preocupación principal giraba por la consolidación democrática (Marx, Borner & Caminotti, 2007). Empero, a nivel contextual se avecinaba en la sociedad argentina un nuevo escenario de mayor concientización de género, debido a que con la apertura democrática surgieron factores que supondrían un rol más activo de la mujer en la escena social y política (Gallo & Giacobone 2001). Por un lado, encontramos una respuesta positiva a reivindicaciones civiles históricas de las mujeres, tales como la patria potestad compartida y la legalización del divorcio, así como la creación de organismos para la defensa de los derechos de la mujer (como fue el caso de la Multisectorial de la Mujer, el Consejo Nacional de la Mujer y la Dirección de la Mujer). Por otro, a los sucesos locales, se le sumaba un contexto internacional similar. La creación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o el desarrollo de la Conferencia Mundial de la Mujer llevada a cabo en Nairobi en 1985 fueron muestra de ello (Marx, Borner & Caminotti, 2007; Caminotti, 2009). En definitiva, el contexto local e internacional hacía suponer la existencia de un escenario positivo a la consecución de demandas políticas relegadas del género femenino (Archenti, 1987; Marx, 1992).

Un contexto socio-político con las características señaladas arriba, representaba un escenario propicio para los propulsores de las cuotas de género, pues le brindaba a la problemática en debate una mayor visibilidad desde la cual impulsar la necesidad de su solución. Recordemos que la presentación de los proyectos se llevó a cabo en un marco de desinterés partidario. Para revertir dicha resistencia, se desplegó en la arena pública una estrategia en pos de conquistar el consenso necesario para superar los vetos existentes. Al respaldo expresado por la Multisectorial de la Mujer, se le sumó la constitución de la Red de Feministas Políticas cuyo mensaje declaraba el impacto positivo que le significaría a la política la incorporación de mujeres en las esferas de decisión: “Con pocas mujeres en política, cambian las mujeres. Con muchas mujeres en política, cambia la política” (Archenti & Tula, 2008). Paralelamente, se realizó el 5º Encuentro Nacional de Mujeres desde donde se enviaron misivas a los presidentes partidarios y parlamentarios en las que insistían sobre la importancia de las cuotas. Finalmente, se difundieron en todo el país los proyectos de ley para reforzar su conocimiento público. Estas acciones no solo incrementaron la visibilidad, sino que, además,

tuvieron un efecto positivo en la arena gubernamental al obtener el respaldo del Presidente de la Nación Carlos Menem. Esta aceptación era clave por dos aspectos. Primero, porque los propulsores del cambio contaban con un poder de agenda semi-directo, por lo que requerían indefectiblemente el respaldo presidencial, para evitar un veto del poder ejecutivo en caso de obtener el consenso a nivel parlamentario. Segundo, porque el respaldo presidencial sería decisivo para contar con el apoyo de los legisladores peronistas (Marx, Borner & Caminotti, 2007).

Si bien se había obtenido el visto bueno del Gobierno, todavía restaba el tratamiento parlamentario, con lo cual seguía existiendo el riesgo del fracaso de la preferencia de cambio. Con el objetivo de evitar este escenario, se llevaron a cabo nuevas acciones públicas, tanto durante las sesiones parlamentarias como en el tiempo que transcurrió entre el tratamiento en una Cámara (la Cámara de Senadores) y la otra (la Cámara de Diputados). Al momento del debate, sectores civiles y políticos defensores de los derechos de la mujer acudieron al Parlamento con el objetivo de ejercer presión sobre los legisladores bajo la consigna de no irse hasta conseguir la sanción de la ley (Durrieu, 1999). Respecto 'del periodo entre sesiones, las acciones persuasivas se incrementaron, en tanto las parlamentarias con preferencias de cambio como el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer (organismo estatal) y la Red de Feministas Políticas impulsaron actos públicos y se comunicaron con los legisladores masculinos a fin de obtener su respaldo (Marx, Borner & Caminotti, 2007; Caminotti, 2009).

En este contexto, al momento del debate se escucharon expresiones en favor y en contra de las cuotas de género. Las primeras giraron sobre la existencia de un escenario social y político donde la igualdad formal no se cumplía en la práctica y que, por tanto, era necesario instaurar un mecanismo legal que funcionara como "guía" para construir un marco más igualitario. La oposición a las cuotas, se basó en el carácter "demagógico" del proyecto; en su argumentación, describía un escenario que, a su juicio, no era real, y que la medida propuesta sería una injerencia desmedida en la vida partidaria que afectaría la libertad de elección de candidatos. De acuerdo con esta lectura, en realidad, hombres y mujeres coexistían en un escenario de igualdad política plena, ya que la ausencia femenina en el parlamento no era fruto de una discriminación sino de su "resignación voluntaria" (Argentina. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación 1990; Argentina. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación 1991). A pesar de esta pluralidad de posiciones, el respaldo obtenido (gracias, en gran parte, a la presión que significó la relevancia pública de la medida) fue superior al veto partidario; alcanzó, así, la mayoría necesaria¹² para superar el veto institucional e impulsar exitosamente el cambio del *statu quo*.

La modificación significó la entrada en vigencia de la Ley de Cuotas de Género, también conocida como Ley de Cupo Femenino (Ley 24012, 1991); obliga a los partidos políticos la introducción de las cuotas legislativas. Puntualmente, para la

oficialización de las listas de candidatos a legisladores nacionales, esta debía contar con un mínimo de 30% de mujeres, y proporcionalmente en el caso de poder resultar electas (el decreto reglamentario 379 del 8 de Marzo de 1993 agregó que se debía incluir una mujer por cada dos varones, y en las listas para renovación de dos cargos, uno de ellos debía ser para una mujer). Se suponía que estableciendo dicho porcentaje mínimo se alcanzaría un incremento de la presencia femenina a nivel parlamentario, dando así respuesta a la problemática de la inequidad en la representación. La Argentina se transformaba, así, en el primer país en adoptar cupos legislativos obligatorios (Granara, 2014).

A pesar del nuevo *statu quo*, la resistencia en el interior de los partidos continuó existiendo. De hecho, en la primera experiencia de las cuotas, los partidos cumplieron la normativa de una manera controversial: Incorporaron el 30 % requerido pero ocupando los últimos lugares de las listas con el argumento de que las candidaturas con posibilidades de ser electas debían contemplar la totalidad de los cargos en juego, ya que, hipotéticamente, un partido podía ganar todas las bancas (Tula, 2002; Marx, Borner & Caminotti 2007). Esta interpretación generó una evaluación crítica respecto de las consecuencias inesperadas de la implementación de las cuotas, lo que dio lugar a presentaciones judiciales de candidatas damnificadas, del Consejo Nacional de la Mujer y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el cumplimiento efectivo de los objetivos perseguidos con la introducción de las cuotas. Posteriormente, se impulsaron medidas políticas para explicitar el sentido buscado con el nuevo diseño institucional. La primera fue en 1994, con la incorporación de las acciones afirmativas en la Constitución Nacional que le dieron al tema jerarquía constitucional. La segunda se efectuó mediante el decreto reglamentario 1246 (2000) que reemplazó al original. Su objetivo fue el de actuar ante “el diferente criterio aplicado por los distintos partidos políticos”, explicitándose los lugares que la mujer debía ocupar en las listas: en caso de renovarse dos cargos, uno de los dos debía contar con una mujer (1993). De renovarse más, en los primeros tres lugares debía haber una mujer. Y hasta cumplir el 30% del cupo no podrían repetirse sucesivamente más de tres personas del mismo género en la lista (Lázzaro 2008). La tercera fue la incorporación del decreto reglamentario 451 (2005) el cual estableció que el cómputo debía realizarse a partir del primer lugar, debiendo tener la lista por lo menos una mujer cada dos varones para cumplir con el porcentaje mínimo establecido por las cuotas.

Efectos del cambio institucional mediante la introducción de las cuotas de género

¿Qué efectos tuvo la incorporación de las cuotas? Los esperados por aquellos que las impulsaron. Mientras que a lo largo de la década del '80 la representación femenina en el parlamento argentino no llegó al 10 %, la modificación del *statu*

quo significó en 1993 (momento en el que por primera vez se implementaron las cuotas), el ingreso de veinticinco diputadas nacionales¹³ lo que significaba un 13,6 % de mujeres en la Cámara. En términos del cumplimiento del objetivo esperado, nótese en los gráficos presentados a continuación la diferencia entre el momento previo (1991 para diputados y 1998 para senadores) y el que inaugura el cambio del statu quo (1993 para diputados y 2001 para senadores), evidenciándose entonces un incremento de la presencia femenina en el Congreso Nacional.

Ley de Lemas en Santa Fe: poder de agenda directo para su inicio e indirecto para su fin

En 1990, el gobierno provincial encabezado por el Partido Justicialista se encontraba frente a un doble escenario problemático. Por un lado, el conflicto interno del peronismo, producto de la disputa de poder entre los dirigentes tradicionales ligados al sindicalismo y los renovadores. Por otro, la denuncia de hechos de corrupción¹⁴ que podían afectar la imagen del partido de cara a las próximas elecciones provinciales. Corolario: el Poder Ejecutivo temía tanto por una potencial fractura como por una potencial derrota en la elección para renovación de autoridades provinciales de 1991.

Una preferencia por el cambio institucional desde la agenda política gubernamental

Frente a la interpretación del panorama que se avecinaba, se generó desde la agenda gubernamental una preferencia de cambio institucional con el fin de ofrecer una solución favorable a los problemas enfrentados. Una solución que permitiese evitar una fractura y, al mismo tiempo, incrementara las posibilidades de una victoria electoral en 1991. La alternativa seleccionada para introducir en la agenda gubernamental, fue la del sistema de lemas, la cual les posibilita a los partidos políticos la presentación de más de una lista de candidatos. La iniciativa fue impulsada por el gobernador Víctor Reviglio, quien buscaba “sumar sin mezclar para evitar que estos votos fugaran hacia otros partidos” (Borello & Mutti, 2003, p. 4). Esto sería posible con el sistema propuesto, dado que el partido (lema) acumularía la totalidad de los votos obtenidos por las líneas internas en competencia (sub-lemas); el vencedor de la elección sería el sub-lema más votado dentro del lema ganador (Calvo & Escolar, 2005). Así, el carácter simultáneo (presentación de más de una lista al mismo tiempo) y acumulativo (los votos de los sub-lemas se suman a favor del lema) fue lo que despertó la preferencia del cambio hacia este sistema, pues al evitar la fragmentación y la consiguiente dispersión del voto, potenciaba las chances electorales (Tula, 1997; Borello, 2003; Borello & Mutti, 2003).

Poder de agenda directo para impulsar exitosamente el cambio institucional

Si el gobierno provincial deseaba modificar el *statu quo* con el fin de sostener su posición de poder, debía contar con las condiciones que le permitieran efectivizarla. Si bien la preferencia tenía un origen en la agenda gubernamental (lo cual le permitiría obviar la ausencia de un escenario contextual positivo al cambio), esta requeriría del consenso político necesario para superar los vetos de la arena política. A tal fin, el peronismo estaba ante un escenario crítico. El ala sindical del partido consideraba que la medida propuesta era una amenaza a su posición jerárquica en la organización, por lo que se transformaría en un veto partidario al momento del debate parlamentario. No obstante, este escenario fue apaciguado por la aparición de un aliado inesperado que posibilitó la generación de una ventana de oportunidades para el éxito del proyecto de cambio. Este aliado fue el radicalismo o, mejor dicho, una línea interna de este sector: la que respondía al candidato a gobernador Horacio Usandizaga. La coalición circunstancial entre el peronismo gobernante y el radicalismo de Usandizaga expresaba una misma preferencia por el cambio, aunque lo que los unía respondía a motivos diferentes. Si la preferencia del gobierno provincial pasaba por evitar una fractura partidaria y una derrota electoral, la del sector radical se vinculaba con el hecho de que Usandizaga se consideraba como el futuro ganador del proceso electoral; el cambio hacia el sistema de lemas le permitiría (por los sub-lemas) conformar su propia lista de legisladores sin la necesidad de negociar con las demás facciones (Torrealday, 2004).

Durante el debate parlamentario, se expresaron múltiples opiniones acordes con las señaladas por la literatura. Veamos primero de los argumentos favorables a los lemas. Uno de ellos es la existencia de una mayor participación de la ciudadanía en la elección de candidatos, ya que con esta institución se abandonan las elecciones internas donde los candidatos son determinados por un pequeño número de afiliados, y se pasa a un sistema de elecciones generales donde participa el conjunto de la sociedad (Borello & Mutti, 2003). Esto nos lleva al segundo factor positivo: al haber una mayor oferta, el votante podría inclinarse hacia el candidato de su preferencia efectuando un voto sincero y no estratégico (Franco, 1987; Buquet, 2003; Toppi, 2009). Un tercer argumento favorable es que el sistema democratiza a los partidos permitiendo la emergencia de nuevos referentes que, de no contar con un aparato partidario que los respalden, no podrían competir bajo el sistema tradicional (Franco, 1987). Durante el debate, estos puntos fueron los utilizados para defender el proyecto. Respecto de los argumentos críticos, el primero señala que los sub-lemas incrementan la fragmentación partidaria, pues los aparatos partidarios no se eliminarían, sino que se multiplicarían (González, 1991). Un segundo elemento crítico se vincula con el carácter acumulativo. Este abre la posibilidad de que resulte ganador un sub-lema que no haya sido el más votado en la elección general (Tula, 1997).

De esta crítica, se deriva una tercera: de darse esta situación, triunfaría una lista que, individualmente, no obtuvo la mayor cantidad de votos (Borello & Mutti, 2003). De la misma manera que con los puntos positivos, estos justificativos fueron los mencionados por los parlamentarios opuestos al cambio del *statu quo* (Argentina. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, 1990; Argentina. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 1990). El proyecto se inició en el senado provincial, donde el peronismo contó con una amplia mayoría que le permitió alcanzar el consenso necesario para superar los vetos existentes (Puig de Stubrin, 1992). En cambio, la Cámara de Diputados representó un escenario diferente. Por un lado, la sesión se llevó a cabo en un contexto de creciente negatividad al cambio. Esto se expresó por manifestaciones fuera y dentro del parlamento¹⁵. Por otro, la existencia de un marco de mayor pluralidad partidaria (tanto entre partidos como en el interior de estos¹⁶) frente al debate en cuestión. De este modo, el cambio del *statu quo* dependería de que la preferencia impulsada por el gobierno (agenda gubernamental), encontrase en la coalición entre peronistas y radicales aliados a Horacio Usandizaga, la fuerza necesaria para alcanzar una mayoría desde la cual superar el veto partidario y el veto institucional en el escenario de paridad presente en la Cámara de Diputados Provincial. Y así fue, pues el resultado de la votación manifestó que a favor del proyecto votaron 25 diputados, mientras que 24 se opusieron¹⁷. Dado el poder de agenda directo de aquellos que propiciaron inicialmente la medida, su aprobación parlamentaria derivó en la promulgación de la Ley 10524 (1990).

Implementación y reforma: surgimiento de un contexto desfavorable al *statu quo*

¿Qué resultados y consecuencias tuvo la implementación de la Ley de Lemas? El peronismo gobernante fue el beneficiado con el nuevo diseño institucional. Esto es así porque, desde su primera implementación en 1991, logró cumplir con los objetivos esperados con el cambio institucional: evitar la fractura del partido y mantenerse en el poder. Como señaló en una entrevista el entonces gobernador Víctor Reviglio “nosotros supimos hacer uso de la Ley de Lemas, y otros partidos de la oposición, no”¹⁸. Esto se manifestó en la experiencia inaugural de la nueva regla electoral. El peronismo presentó doce listas para gobernador y trece para diputados. El radicalismo, solo llevó una candidatura de gobernador y dos de diputados (Puig de Stubrin, 1992). Como resultado, la candidatura de Usandizaga se enfrentaría con las múltiples postulaciones peronistas que tenían la ventaja de la acumulación. Esto último fue determinante para el resultado final: Horacio Usandizaga fue el más votado, pero, por el voto acumulativo, el Partido Justicialista terminó llevándose la victoria (“El radical Horacio Usandi-

zaga es favorito en la elección para gobernador en Santa Fe. Pero los sub-lemas del peronismo sumados pueden amargarle la fiesta”, 1991). Así, pues, ante el objetivo del oficialismo de mantenerse en el poder, los resultados alcanzados fueron los esperados, ya que como podemos ver en el cuadro 3, esto se logró no solo en 1991, sino también en todas las elecciones desarrolladas bajo la Ley de Lemas en 1991, 1995, 1999 y 2003.

La obtención de resultados positivos, desde la óptica del peronismo, fue motivo para que dicho sector se pretendiera la perdurabilidad del nuevo *statu quo*. Sin embargo, la implementación de los lemas tuvo una consecuencia inesperada, la cual incrementará progresivamente el descontento con dicho sistema generando un contexto desfavorable hacia los lemas. El motivo del descontento se encontraba en la alteración de la voluntad electoral, puesto que se le otorgaba la victoria a un sub-lema que, individualmente, no había sido el más votado. Que este factor incrementase la negatividad hacia el *statu quo* se debió a que esta experiencia no solo se vivió en 1991, sino que volvió a repetirse en el tiempo. Como puede observarse en el cuadro 4, con la única excepción de 1999, en las demás elecciones surgió esta situación crítica de la legitimidad del sistema.

La asidua repetición de que el ganador final no respondiese al sub-lema más votado generó un contexto desfavorable para el *statu quo*; se expandió un sentimiento de deslegitimación hacia los lemas. Como señalan Raúl Borello y Gastón Mutti (2003), para 2002, solo un 5,8% de los encuestados aprobaban la Ley de Lemas, mientras que el 80 % pretendía su derogación. Pese a esta negatividad, la preferencia del peronismo gobernante continuó siendo la de la perdurabilidad. Sin embargo, buscó reaccionar ante el contexto desfavorable. No aceptó la demanda opositora de derogar la Ley de Lemas y volver al sistema anterior (Borello & Mutti, 2003), sino que, en su lugar, presentó, desde la agenda gubernamental, una propuesta de reforma con el fin de apaciguar las críticas y sostener el espíritu del diseño institucional. Desde el fundamento del proyecto de reforma se señalaba que su sentido era “resolver algunos inconvenientes que surgieron al momento de aplicarla [la ley de lemas]”. Tales inconvenientes eran fundamentalmente dos: Por un lado, el internismo partidario y la multiplicación de listas. Por el otro, el cambio de la voluntad electoral. ¿Cómo se podía hacer frente a estos problemas? Limitar las alianzas¹⁹ y hacer más exigente los requisitos para la conformación de sub-lemas con el argumento de que, en la práctica, se formaban alianzas electorales (dado el carácter acumulativo) más que programáticas, lo que repercutía sobre la voluntad del ciudadano: este último votaba a un candidato, pero, por la naturaleza del sistema, su voto podía desviarse hacia un sub-lema con criterios opuestos al de su preferencia. Sin embargo, para la oposición, el restringir las alianzas tenía otro fin de carácter distributivo. Este era el de cercenarle a los sectores opuestos al peronismo la capacidad de conformar una coalición electoral²⁰ desde la cual competirle la

elección al oficialismo provincial (Argentina. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, 2002; Argentina. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados la Provincia de Santa Fe, 2004). La reforma fue exitosa dado que el peronismo obtuvo los votos necesarios para superar el veto partidario e institucional²¹, lo que dio como resultado la Ley 12079 (2002).

Derogación de la Ley de Lemas ante una preferencia con origen “desde abajo”

Pese a la reforma, el contexto adverso no pudo ser revertido. La coyuntura política santafecina se encontraba influenciada por los sucesos ocurridos a nivel nacional en 2001. Así, la clase política santafecina era interpelada por la ciudadanía de la misma forma en que lo eran los actores políticos nacionales (Borello & Mutti, 2003; Lodi, 2005). En este contexto, se fortaleció “desde abajo” una preferencia por la derogación de la Ley de Lemas. Los actores civiles encontraban en esta coyuntura un escenario propicio para expresar su descontento ante las consecuencias negativas del *statu quo*. Asociaciones como el Centro de Implementación de Políticas Públicas para el Crecimiento y la Equidad, Poder Ciudadano o Despertar Ciudadano expresaron públicamente estar en pos de un objetivo cooperativo: la derogación de la Ley de Lemas y consecuente recuperación de la legitimidad de las reglas electorales. La relevancia pública de esta petición se fortaleció gracias al rol jugado por los medios de comunicación que se hicieron eco de la problemática, y sostuvieron su visibilidad en la agenda pública. El hecho de que esta preferencia, procedente de actores civiles y con poder de agenda indirecto, se expresara en un escenario donde la problemática contaba con visibilidad obligó a los futuros candidatos a gobernador a explicitar su posición sobre el destino de los lemas (Lodi, 2005). Todos ellos (incluido el candidato peronista Jorge Obeid) indicaron un posicionamiento acorde con las expresiones críticas, pues coincidieron, tanto en el pronóstico negativo como en la necesidad de la derogación luego de las elecciones (“Los candidatos coinciden en un solo tema: basta de Ley de Lemas”, 2003). La aceptación del candidato oficialista del cambio institucional es muestra de la importancia que adquiere la coyuntura, pues, de no haber existido un contexto desfavorable hacia el *statu quo*, el peronismo podría haber sostenido un sistema que era afín a su preferencia política-electoral.

El escenario propicio al cambio terminó por concretarse con la realización de la elección provincial de 2003. Al cambio en la voluntad electoral (por tercera vez en cuatro elecciones) se le sumó un alto porcentaje de voto en blanco (15,25%). Este dato sumaba un ingrediente más al escenario de descontento político. Conociendo esta coyuntura, las Organizaciones No Gubernamentales intimaron al gobernador electo, Jorge Obeid, a presentar una carta pública

donde se comprometiese a cumplimentar su promesa de poner fin a la Ley de Lemas. Como indica María Lourdes Lodi (2005) esta presión fue esencial para que mediante la difusión de la carta en los diferentes medios de comunicación, las palabras del nuevo gobernador dejaran de ser solo una promesa para transformarse en una medida a tomar por la agenda política. Esto se concretó como proyecto de ley el mismo día de la asunción. Vemos, pues, que la consolidación del descontento político, le hizo imposible a los actores pertenecientes a la arena política y, fundamentalmente, a los defensores de la agenda gubernamental, esquivar la necesidad de un nuevo proceso de cambio institucional para recuperar la legitimidad perdida (Delgado, 2006). En línea con esta percepción fueron las palabras iniciales del proyecto para la derogación en 2004. La derogación respondía al “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” (Argentina. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2004). Ante tal situación, el proyecto obtuvo un alto consenso; en la Cámara de Diputados, la votación fue de 48 a 1 a favor del proyecto. En el Senado, 7 votaron a favor, 7 se abstuvieron, 4 votaron por la negativa y 1 senador se ausentó. Las disidencias, cabe destacar, no se debieron a los lemas, sino a las reglas electorales que se estaban eligiendo en su lugar. El resultado final fue la Ley 12367 (2004) que derogaba la Ley de Lemas y adoptaba un sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias para la elección de candidatos a presentarse en la elección provincial.

Reflexiones finales

A partir de sus objetivos políticos, los actores construyen preferencias sobre el futuro del diseño institucional de las reglas electorales. Lo que hemos intentado analizar en estas páginas, se refiere a las condiciones que posibilitan a tales preferencias dejar de ser una idea para transformarse en una política concreta. Centrándonos en experiencias de la Argentina, hemos visto que una condición contempla la necesidad de superar los vetos existentes (a nivel público o institucional) adversos a la formalización de la pretensión de cambio. A fin de superar los vetos, los actores cuentan con su poder de agenda. Pero la pluralidad de actores institucionales y no-institucionales que dentro de una democracia pueden desarrollar preferencias lleva a que el poder de agenda no sea igual en todos los casos, lo que altera las condiciones para el cambio institucional. En otras palabras, varios de estos actores requieren, además de su propia capacidad para obtener consenso frente a los vetos existentes, de una condición necesaria adicional para impulsar exitosamente su poder de agenda: la presencia de un contexto positivo hacia la problemática que impulsa a la preferencia de cam-

bio. Esto nos permite sugerir que no siempre son factores institucionales los que establecen las condiciones para un proceso de modificación en las reglas electorales, sino que, dependiendo de los actores que impulsen la modificación del *statu quo*, también puede serlo la coyuntura contextual. De aquí es que surgieron las tres trayectorias respecto de las condiciones que posibilitan el cambio institucional en las reglas electorales.

El Gobierno debe tener la capacidad y el respaldo político para superar, tanto el veto legal, como el partidario y el institucional a fin de impulsar exitosamente el cambio institucional. Y esto independientemente del escenario contextual existente (positivo o negativo), pues dado su poder de agenda directo, el Gobierno no requiere de un consenso superior al político-institucional para impulsar la modificación del *statu quo*. Este hecho lo hemos analizado con la aparición y posterior reforma de la Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe. En ambos escenarios, el oficialismo provincial, dentro de un contexto crítico a sus pretensiones, pudo imponer su preferencia al conseguir el respaldo partidario necesario para derrotar los vetos existentes en la arena institucional.

La trayectoria es diferente para los parlamentarios. Aquí existe un poder de agenda semi-directo, lo cual hace necesario contar con el visto favorable del Poder Ejecutivo para la formalización del cambio institucional. Tal situación hace que los parlamentarios (que parten de la agenda no-gubernamental) requieran no solo del consenso partidario para superar los vetos político-institucionales, sino también de un escenario contextual positivo al cambio para incrementar la probabilidad de obtener el respaldo gubernamental y, así, evitar su veto. Este proceso fue analizado con la Ley de Cuotas. Las parlamentarias que impulsaron la medida contaban inicialmente con resistencia a nivel de la cúpula política. Sin embargo, el contexto existente era positivo para la visibilidad pública del reclamo por los derechos de la mujer. Las actividades y manifestaciones desarrolladas a partir de esta coyuntura llevaron no solo a obtener el respaldo de los parlamentarios otrora críticos, sino también la aceptación presidencial frente a la preferencia de cambio.

Finalmente, encontramos a los actores no-institucionales, como son los civiles y los partidarios sin poder representativo. Un elemento común a todos ellos se encuentra en que actúan “desde abajo” y, por ende, cuentan con un poder de agenda indirecto, el cual requiere de la atención de los actores políticos para impulsar un proceso de cambio institucional. Como consecuencia, el contexto positivo a la modificación del *statu quo* es una condición necesaria para dicha preferencia. Así, pues, estas últimas, cuando proceden de la agenda pública, deben responder a problemáticas públicamente relevantes, de acuerdo con la visión del mundo imperante a nivel contextual, que les permitan obtener la atención de los actores políticos con poder representativo para brindar una solución. Si esto no ocurre, la problemática no logrará superar el veto públi-

co y fracasará su politización. Hemos visto que la demanda por los derechos de la mujer a comienzos del siglo XX, ejemplifica esta última situación. En cambio, la derogación de la Ley de Lemas es muestra de un proceso donde las demandas “desde abajo” se desarrollaron en un escenario positivo al cambio. A nivel público, surgieron demandas de cambio expresadas por la ciudadanía, organizaciones civiles y políticos críticos con los lemas ante las consecuencias negativas que había generado su implementación. La relevancia pública de ese posicionamiento llevó a que el oficialismo provincial aceptara la demanda existente e impulsara un nuevo cambio institucional.

Gráficos y tablas

Gráfico 1: Statu quo y preferencias

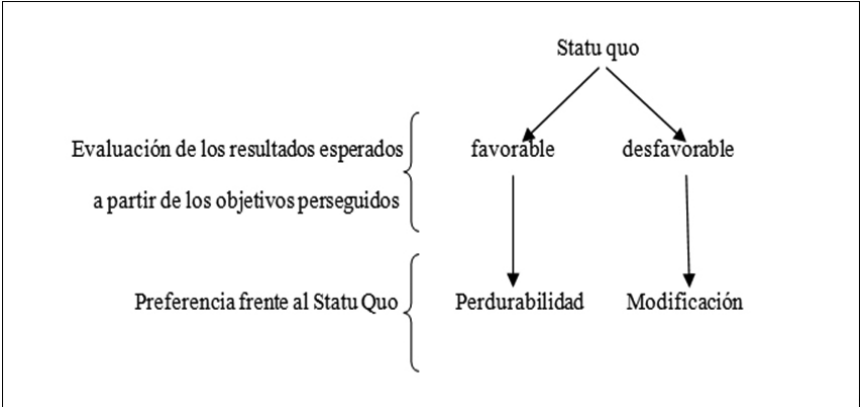
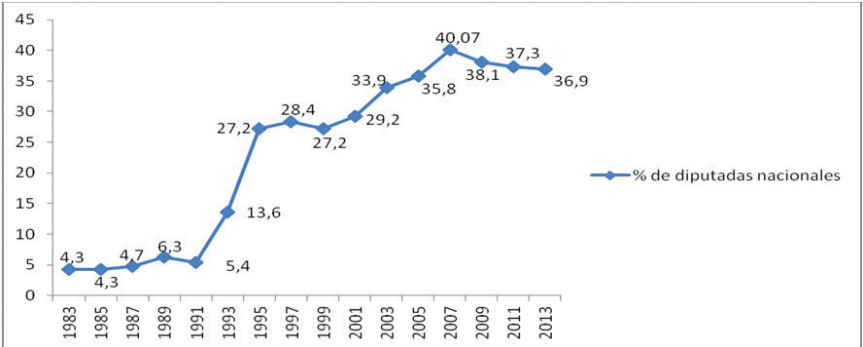
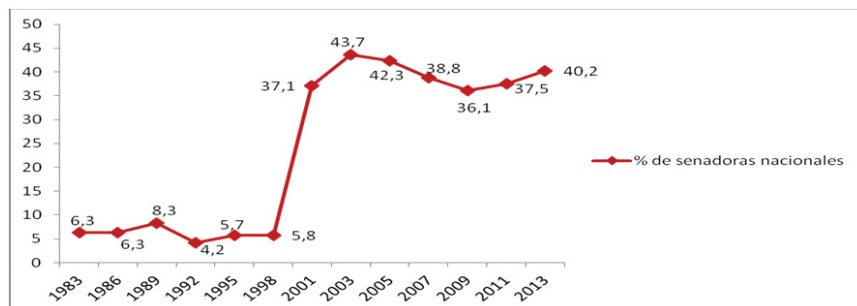


Gráfico 2: Porcentaje de Mujeres en Cámara de Diputados (1983-2013)



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con datos del Congreso Nacional.

Grafico 3: Porcentaje de Mujeres en la Cámara de Senadores (1983-2013)



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con datos del Congreso Nacional.

Cuadro 1: Actores, agenda y vetos

Sector de actores	Agenda	Poder de agenda	Vetos que deben superarse
Sector civil de actores	Pública	Indirecto	Público para ingreso en agenda política
Sector político de actores sin poder representativo	Pública	Indirecto	Público para ingreso en agenda política
Sector político de actores con poder representativo (Parlamentarios)	Política no-gubernamental	Semi-directo	Legal, Institucional, Partidario y Poder Ejecutivo
Sector político de actores con poder representativo (Gobierno)	Política gubernamental	Directo	Legal, Institucional y Partidario

Cuadro 2: Contexto e impacto sobre preferencias

	Percepción del contexto	Consecuencia	Influencia sobre preferencias	
<i>Contexto:</i> Interpretación preva- leciente respecto de cómo entender el rol de las reglas electorales en democracia (cultura política)	<i>Contexto favorable:</i> relación positiva entre lo que se entiende por el rol de las reglas electorales y las expectativas y prácticas posibles.	<i>Legitimidad</i> del desenvolvimiento de las reglas electorales en el régimen democrático	Perdurabilidad <i>Escenario positivo</i> para preferencias por el sosteni- miento del <i>statu</i> <i>quo</i>	Cambio <i>Escenario</i> <i>negativo</i> para preferencias por la modificación del <i>statu quo</i>
	<i>Contexto desfavorable:</i> Desconexión entre significado del rol de las reglas electorales y las expectati- vas y prácticas posibles.	<i>Descontento</i> <i>político</i> frente al desenvolvi- miento de las reglas electorales en el régimen democrático	Perdurabili- dad <i>Escenario</i> negativo para preferencias por el sostenimiento del <i>statu quo</i>	Cambio <i>Escenario</i> <i>positivo</i> para preferencias por la modificación del <i>statu quo</i>

Cuadro 3: Comparación entre ganador y segunda fuerza política en elección a gobernador

Elección	% de votos de Partido Justicialista	% de votos de segunda fuerza
Año 1991	46,83%	40,54% (Unión Cívica Radical)
Año 1995	50,74%	47,34% (Alianza Santafecina)
Año 1999	57,57%	41,41% (Alianza Santafecina)
Año 2003	42,67%	37,82% (Partido Socialista)

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

Cuadro 4: Votos a lema ganador de elección y sub-lema más votado

Año	Sub-lema ganador			Sub-lema más votado		
	Candidato	Votos	%	Candidato	Votos	%
1991	Reutemann	488105	32,91%	Usandizaga	524904	35,39%
1995	Obeid	327706	21,55%	Usandizaga	464270	30,53%
1999	Reutemann	369010	22,96%	Reutemann	369010	22,96%
2003	Obeid	345744	20,70%	Binner	600249	35,94%

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

Referencias

- Acuña, C. H. (1995). Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina). En C. H. Acuña (comp.). *La Nueva Matriz Política Argentina*.(pp. 115-152) Buenos Aires. Nueva Visión.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México. Porrúa.
- Allegro, N. (2002). *Ley de cupo femenino: Su aplicación e interpretación en la República Argentina*. Buenos Aires. Fundación para el desarrollo e igualdad, FUNDAI. Fundación Friedrich Ebert.
- Alles, S. (2008). Efectos del sistema electoral sobre la representación de la mujer. Argumentos y evidencia a partir del caso argentino (1983-2005). *Revista SAAP*, 3(2), 313-352.
- Alles, S. (2014). Ideología partidaria, competencia electoral y elección de legisladores en cinco democracias latinoamericanas: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, 1980-2013. *América Latina Hoy*, (66), 69-94.
- Almond, G. & Verba, S. (1963). *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Anderson, J. E. (1997). *Public policymaking*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Andrews, J. & Jackman, R. (2005). Strategic Fools: Electoral Rule Choice Under Extreme Uncertainty. *Electoral Studies*, 24(1), 65-84.
- Archenti, N. (1987). *Situación de la mujer en la sociedad argentina: formas de organización en Capital Federal*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Naumann.
- Archenti, N. (2000). Representación, Ley de Cuotas y Sistemas electorales. *Revista PostData*, (6), 171-194.
- Archenti, N. & Tula, M. I. (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Argentina, Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1990). *Diario de Sesiones*.
- Argentina, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe (1990). *Diario de Sesiones*.
- Argentina, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe (2004). *Diario de Sesiones*.
- Argentina, Honorable Cámara de Senadores de la Nación (1990). *Diario de Sesiones*.
- Argentina, Honorable Cámara de Senadores de la Nación (1991). *Diario de Sesiones*.
- Argentina, Honorable Cámara de Senadores de la Nación (2004). *Diario de Sesiones*.
- Barry, C. (2011). Eva Perón y la organización política de las mujeres. *Documento de trabajo Universidad del CEMA*, (453), 1-35. Recuperado de <https://www.ucema.edu.ar/investigacion/carolina-barry>
- Bellota, A. (2001). *Julieta Lanteri. La pasión de una mujer*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

- Bennett, A. (2010). Process Tracing and Causal Inference. En B. Henry & D. Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Easton Road: Rowman & Littlefield Publishers.
- Benoit, K. (2004). Models of electoral system change. *Electoral Studies*, (23), 363-389.
- Blais, A. & Massicotte, L. (1997). Electoral Formulas: A Macroscopic Perspective. *European Journal of Political Research*, 32(5), 107-129.
- Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Game: The choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *The American Political Science Review*, 93(1), 609-624.
- Borello, R. (2003). Ventajas e inconvenientes de la Ley de Lemas. En A. Petracca; G. Mutti; M. Priotti; R. Molteni; A. Ford & R. Borello, *Cambio Institucional y Agenda Pública. La Provincia de Santa Fe en los años noventa*. Rosario: UNR Rosario.
- Borello, R. & Mutti, G. (2003). *La Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe*. Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político, Rosario, Argentina.
- Bowler, S.; Donovan, T. & Karp, J. (2006). Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values or Ideology? *The Journal of Politics*, 68(2), 434-446.
- Buquet, D. (2003). El doble voto simultáneo. *Revista SAAP*, 1(2), 317-339.
- Calvo, E. (2009). The Competitive Road to Proportional Representation. Partisan Biases and Electoral Regime Change under Increasing Party Competition. *World Politics*, 61(2), 254-295.
- Calvo, E. & Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E. & Micozzi, J. P. (2005). The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races. *The Journal of Politics*, 67(4), 1050-1074.
- Caminotti, M. (2009). *En el nombre de la Democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina*. (Tesis no publicada) Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Carrizo, C. (1997). Entre el consenso coactivo y el pluralismo político: la hora del pueblo y el pacto de olivos (1973-1993). *Desarrollo Económico*, 37(147), 389-418.
- Cobb, R. & Elder, C. (1984). Agenda-building and The Politics of Aging. *Policy Science Journal*, 1(13), 115-129.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Colomer, J. (2004). *Cómo votamos*. Barcelona: Gedisa.

- Coppedge, M. (2001). Political Darwinism in Latin America's lost decade. En L. Diamond & R. Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*. Baltimore: John Hopkins University.
- Cotta, M. (2001). Sobre la relación entre partido y gobierno. *Desarrollo Económico*, 41(162), 201-234.
- Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa.
- Cuando propuse la ley muchos se rieron. (2001, septiembre 09). *Diario el Litoral*.
- Decreto Nacional N°379 (1993). *Código electoral nacional*. *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*.
- Decreto Nacional N° 1246 (2000). *Código electoral nacional*. *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires* (2001).
- Decreto Nacional N°451 (2005). *Convocatoria electoral*. *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*.
- Delgado, M. S. (2006). Frente a frente: Alianzas electorales, reforma institucional y recomposición política en Rosario y Santa Fe (2004-2006). En I. Cheresky (comp.), *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Durrieu, M. (1999). *Se dice de nosotras*. Buenos Aires: Catálogos Editora.
- El radical Horacio Usandizaga es favorito en la elección para gobernador en Santa Fe. Pero los sub-lemas del peronismo sumados pueden amargarle la fiesta. (1991, septiembre 09). *Diario Clarín*.
- Elkins, Z. & Simmons, B. (2005). On Waves, Clusters and Diffusion: A conceptual Framework. *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, (598), 33-51.
- Feijó, M. (1982). *Las feministas*. Buenos Aires: CEAL.
- Franco, R. (1987). *Los sistemas electorales y su impacto político*. Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.
- Fuertes, F. (2001). *Ni mayoritario ni proporcional: nuevos sistemas electorales. Los casos de Santa Cruz, Rio Negro y Santiago del Estero*. Trabajo presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association, Washington DC, Estados Unidos.
- Gallo, E. R. & Giacobone, C. A. (2001). *Cupo femenino en la política Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- George, A. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in The Social Science*. Cambridge: MIT Press.
- González, L. R. (1991). Legislación Electoral y Sistemas de Partidos: El Caso Uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (49), 9-27.
- Granara, A. (2014). Representación legislativa de las mujeres en las provincias argentinas, 1989-2011. *América Latina Hoy*, (66), 115-143.
- Hola, E., Veloso, P. & Ruiz, C. (2002). Percepciones de los líderes políticos y sociales sobre la ley de cuotas: contenidos y factibilidad. *Documento*

- de trabajo del Departamento de estudio y estadística del Servicio Nacional de la Mujer*, (79), 1-60. Recuperado de http://estudios.sernam.cl/documentos/?eODM3MDEy-Percepción_de_los_lideres_politicos_y_sociales_sobre_la_ley_de_cuotas:_contenidos_y_factibilidad.
- Jacoby, W. (2000). *Imitation and Politics. Redesigning Modern Germany*. Ithaca-New York: Cornell University Press.
- Jones, M. (2009). Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Evidence From the Latin American Vanguard. *Comparative Political Studies*, 42(1), 56-81.
- Keeler, J. (1993). Opening the Window for Reform. Mandates, Crises and Extraordinary Policymaking. *Comparative Political Studies*, 25(4), 433-486.
- Kingdon, J. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kitschelt, H. (1994). *The Transformation of European Social Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Krook, M. L. (2008). La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global. En M. Ríos Tobar (ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Lázzaro, A. (2008). El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina. En N. Archenti & M. I. Tula (eds.), *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Ley Nacional N°24012 (1991). *Ley de Cuotas de Género*. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires.
- Ley Provincial N° 10524 (1990). *Ley de Lemas de la Provincia de Santa Fe*. Boletín Oficial de la provincia de Santa Fe.
- Ley Provincial N° 12079 (2002). *Modificación de Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe*. Boletín Oficial de la provincia de Santa Fe.
- Ley Provincial N° 12367 (2004). *Derogación de la Ley de Lemas e instauración del nuevo régimen electoral*. Boletín Oficial de la provincia de Santa Fe.
- Ley de Lemas: una reforma reutemannista para la polémica. (2002, noviembre 18). *Sin Mordaza*.
- Leyes con tacos altos. (1993, noviembre 21). *Página 12*.
- Lipset, S. (1996). Repensando los requisitos sociales de la democracia. *Ágora*, (5), 29-55.
- Lodi, M. L. (2005). Muerto el perro...¿se acabó la rabia? *Revista Lote*, (95). Recuperado de <http://www.fernandopeirone.com.ar/Lote/nro095/rl095.htm>
- López Pintor, R. (1997). Descontento político y tendencias electorales en Europa. En J. Feliz Tezanos; J. Montero & J. Diaz (eds.), *Tendencia de futuro en la sociedad española. Primer foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Sistema.

- Los candidatos coinciden en un solo tema: basta de Ley de Lemas. (2003, septiembre 5). *La Nación*.
- Lukes, S. (1985). *El poder. Un enfoque radical*. México: Siglo XXI.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, (29), 507-548.
- Marenco, A. (2006). Path Dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 53-75.
- Marenco, A. (2009). Reformas electorales en América Latina: Condiciones y resultados de los cambios en las reglas de competencia. En A. Fontaine; C. Larroulet; J. Navarrete & I. Walker (eds.), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamerica y Cieplan.
- Marx, J. (1992). *Mujeres y Partidos Políticos. De una masiva participación a una escasa representación. Un estudio de caso*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Marx, J.; Borner, J. & Caminotti M. (2007). *Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Meyer, J. & Rowan B. (1977). Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Micozzi, J. P. (2001). *Procesos de reforma institucional en las provincias de Chaco, Chubut y la Pampa*. Trabajo presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association. Washington DC, Estados Unidos.
- Molinelli, G. (1987). El veto y la insistencia en las instituciones provinciales. *La Ley*, Tomo E 980, 691-712.
- Montero, J.; Gunther, R. & Torcal, M. (1998). Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección. *Revista española de investigaciones sociológicas*, (83), 9-49.
- Moreau de Justo, A. (1945). *La mujer en la democracia*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Mustapic, A. M. (2000). Oficialistas y Diputados: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 39(156), 571-595.
- Negretto, G. (2001). Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 411-444.
- Negretto, G. (2008). Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America. *British Journal of Political Science*, (39), 117-139.
- Negretto, G. (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso. *Desarrollo Económico*, 50(198), 197-220.
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.

- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. México: Alianza.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Panbianco, A. (1982). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Puig de Stubrin, L. (1992). El sistema electoral del doble voto simultaneo bajo una perspectiva racional. *Cuaderno de Proyecto de Investigación Desarrollo y Gestión Institucional en Ciencias Sociales*, 2(2), 17-38.
- Riker, W. (1980). Implications from the disequilibrium of majority rule. *American Political Science Review*, 74(2), 432-446.
- Ríos Tobar, M. (2008). *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago: FLACSO.
- Ríos Tobar, M. & Villar, A. (2006). *Cuotas de género. Democracia y representación*. Santiago: FLACSO.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. New York: David McKay Co.
- Rosanvallon, P. (2007). *La Contrademocracia*. Buenos Aires: Manantial.
- Sartori, G. (2000). *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.
- Schibber, C. (2005). *La insistencia en la relación Ejecutivo-Legislativo en la Argentina: Espacios de negociación a través de la innovación institucional*. Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba, Argentina.
- Shepsle, K. (1986). Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. En H. Weisberg (ed.), *From Political Science: The Science of Politics*. Washington DC: Algora Publishing.
- Shvetsova, O. (2003). Endogenous selection of institutions and their exogenous effects. *Constitutional Political Economy*, 14(3), 191-212.
- Smulovitz, C. & Peruzzotti, E. (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias americanas*. Buenos Aires: Temas.
- Steinmo, S.; Thelen, K. & Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Suarez Cao, J. (2001). *Innovaciones constitucionales provinciales: Los casos de San Luis y Tucumán*. Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Río Cuarto, Argentina.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Taagepera, R. & Shugart M. S. (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New York: Yale University Press.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

- Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve: Insights From Comparative Historical Analysis. En J. Mahoney & D. Rueschmeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1979). Social Movements and National Politics. *Working paper Center of Research on Social Organization*, (197), 1-30. Recuperado de <http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/50971/197.pdf?sequence=1>
- Toppi, H. P. (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 no publicada). Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Torrealday, J. (2004). *Ley de Lemas. Partidos y sistemas de partidos. El caso santafecino*. (Tesis no publicada). Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How political institutions work*. New Jersey: Princeton University Press.
- Tula, M. I. (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*, 3(5), (s/p).
- Tula, M. I. (2002). La Ley de Cupos en la Argentina: La participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno. En S. Vázquez (comp.), *Hombres públicos, mujeres públicas*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert y Fundación Karakachof.
- Vallés, J. (2006). *Ciencia Política: Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Vanrell beneficiado. (20 de septiembre de 2005). *Diario Clarín*.
- Vennesson, P. (2013). Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas. En D. Della Porta & M. Keating (eds.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid: Akal.
- Weeden, L. (2002). Conceptualizing Culture: Possibilities for Political Science. *The American Political Science Review*, 96(4), 713-728.

Notas

1. Versiones anteriores de este trabajo han sido comentadas por Tomás Bieda, Facundo Cruz, Liliana De Riz, Facundo Galván, Gabriel Negretto, Lorena Moscovich, María Inés Tula y evaluadores anónimos. Agradezco sus observaciones, las cuales han sido volcadas en esta versión final. Ninguno de ellos es responsable por posibles errores u omisiones.

2. Cuando hablamos de la Argentina lo hacemos no solo en términos nacionales

sino también sub-nacionales. En función de nuestros intereses, aquí estamos aludiendo a dos características comunes de la nación y de las provincias: elección separada del poder ejecutivo y del parlamento; capacidad de poder de veto del poder ejecutivo a leyes del parlamento.

3. En este sentido, son interesantes las palabras de Luis Aguilar Villanueva respecto a la construcción subjetiva de un problema: “Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven. Les es propio entonces una naturaleza subjetiva, relativa y artificial. No hay problemas “en sí”, no existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas, de la realidad.” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 57).

4. A los diferentes actores políticos y civiles que mencionamos en este párrafo, los pensamos tanto en términos individuales (un presidente, un gobernador, un parlamentario, un referente político, un ciudadano etc.) como colectivos (el gobierno, un grupo de parlamentarios, un partido político, una fracción de un partido político, un grupo de interés, una organización no gubernamental, etc.).

5. La relevancia pública, como veremos más adelante, puede incidir al momento de la adopción de una decisión política sobre la problemática cuando la preferencia por el cambio proviene de la agenda no-gubernamental. Aquí nos limitamos a señalar que tal relevancia no es necesaria para su presentación en la agenda política.

6. La agenda política no-gubernamental es plural, tanto por la existencia de oficialistas y opositores como por la multiplicidad de líneas que pueden conformar el sector opositor al gobierno (aspecto que depende de la fragmentación y de la cohesión partidaria).

7. Debemos señalar que la aparición de un proyecto de ley nos permite conocer por un lado, la existencia de una preferencia que ha llegado al escenario institucional a favor de la modificación de las reglas electorales y por otro, la dirección esperada que este último debería seguir. Pese a esto, un proyecto de ley no siempre ilustra la problemática real que lo impulsa. Es decir, difícilmente un actor político exteriorizará en un proyecto de ley, una preferencia distributiva a su favor. En cambio, es más probable encontrar tal explicitación en proyectos con objetivos cooperativos. En otros términos, no es esperable que un actor señale su deseo de cambiar las reglas electorales por temor a perder una elección, pero sí lo es cuando la razón se encuentra en la necesidad de hacer más legítimas las reglas de juego. Pese a tal dificultad, creemos que es importante realizar el ejercicio de interpretar, mediante los instrumentos a nuestro alcance, cuál ha sido la problemática original que impulsó el proceso. De este modo, además del proyecto utilizaremos otras fuentes (declaraciones de los actores, periódicos

y trabajos académicos sobre los comportamientos de los actores involucrados) cuando sea necesario para efectivizar este análisis.

8. Recordemos lo que señalamos en su momento respecto a la insistencia. Si bien existe esta posibilidad, las dificultades institucionales para su éxito, hace que difícilmente se acceda a la misma. Es por esto, que nosotros focalizamos en la necesidad del acuerdo con el poder ejecutivo para la formalización del cambio institucional.

9. Manifestaciones y expresiones que, como hemos señalado en su momento, pueden desarrollarse de múltiples formas: desde una manifestación pública hasta el modo en el que la ciudadanía se comporta electoralmente.

10. Tanto al momento de votar como de presentarse como candidata, Lanteri no logró superar el statu quo, pues tanto su voto como su candidatura fueron consideradas como ilegales de acuerdo a lo estipulado por la normativa vigente.

11. El primero fue presentado por la senadora radical Margarita Malharro de Torres. Siendo este el que fue tratado a nivel parlamentario. El segundo fue introducido por un grupo multipartidario de diputadas nacionales: Norma Allegrone de Fonte, Florentina Gómez Miranda y Blanca Macedo de Gómez de la Unión Cívica Radical; Matilde Fernández de Quarracino de la Democracia Cristiana; Ruth Monjardín del Partido Federal; Inés Botella del Partido Justicialista (Marx, Borner & Caminotti, 2007).

12. Mientras que en la Cámara de Senadores solo dos senadores votaron en contra, en la Cámara de Diputados, la iniciativa obtuvo el respaldo de 142 diputados, mientras que 7 votaron en contra y 3 se abstuvieron.

13. Este hecho fue toda una novedad, al punto que Pagina 12 realizó una entrevista a varias de ellas en términos de cuáles serían sus intereses a la hora de legislar, siendo la temática femenina la principal respuesta (“Leyes con tacos altos”, 1993).

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

15. A las protestas existentes fuera del parlamento por sectores críticos al cambio institucional (las cuales llevaron a la existencia de heridos), se le sumó un ambiente tenso al interior del recinto pues se arrojaron panfletos, una silla y hasta un ventilador procedente de un depósito violentado.

16. En términos de los partidos mayoritarios, en el peronismo los legisladores de origen sindical votarían en contra por considerarlo una amenaza a su posición tradicional dentro del partido, mientras que en el radicalismo los críticos del cambio temían una monopolización de la futura representación radical a manos de Horacio Usandizaga.

17. La conformación de ambos grupos, demuestra la fragmentación partidaria: a favor del proyecto votaron en la Cámara de Diputados, veinte peronistas, cuatro radicales (que respondían a Usandizaga) y un socialista. En contra de la reforma estuvieron siete peronistas, nueve radicales, cinco demócratas progresistas, dos socialistas y un latorrista. La votación generó un conflicto en la sesión, en tanto no representaba la mitad más uno necesaria para superar el veto institucional (veintiséis votos) y así aprobar el proyecto. Sin embargo, la presidencia de la cámara decidió dar como afirmativa la votación por simple mayoría (diario de sesiones Honorable Cámara de la Provincia de Santa Fe, 1990).

18. Reviglio se vanaglorió del éxito de la medida, al recordar que cuando la propuso “muchos se rieron” (“Cuando propuse la ley muchos se rieron”, 2001).

19. Luego de la elección de 1991, parte de la oposición conformó una estrategia electoral conjunta. Conformó la llamada “Alianza Santafecina” la cual compitió (teniendo a Usandizaga como principal exponente) en las elecciones de 1995 y 1999 (Tula, 1997).

20. De esta manera, se generaba una reforma que para algunos sería una “jerarquización” de los partidos políticos, mientras que para otros era una trampa más del Partido Justicialista dirigida a sostener su posición de poder y evitar una victoria de la oposición (“Ley de Lemas: una reforma reutemannista para la polémica”, 2002).

21. En diputados la votación arrojó 26 votos a favor y 22 en contra. En el Senado, votaron 15 por la afirmativa y 4 por la negativa.

