



**GOVERNABILIDAD VERSUS PROPORCIONALIDAD:
ACTORES Y PREFERENCIAS EN LA CONVENCIÓN
CONSTITUYENTE DE ENTRE RÍOS**

Santiago Manuel Alles
Documento de Trabajo # 4 - Abril de 2009

Santiago M. Alles

✉ santiago.alles@gmail.com

Magíster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca) y licenciado en Ciencias Políticas (Pontificia Universidad Católica Argentina). Profesor asistente de América Latina en la Política Internacional (Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, UCA).

Agradezco a Maira Pascual por su invaluable colaboración en la recolección de resultados electorales provinciales; y a Lucas Carrasco por su ayuda en la búsqueda de información sobre los debates en la Convención Constituyente.

Resumen

El presente trabajo analiza la tensión entre gobernabilidad y proporcionalidad a partir de los debates sobre la abortada reforma del sistema electoral provincial en la Convención Constituyente de Entre Ríos. A tal fin, se insertan los debates en los modelos de democracia en pugna en la teoría política y se evalúa el funcionamiento del sistema electoral provincial tras el reestablecimiento de las instituciones democráticas. A su vez, explica las preferencias de los diferentes actores en el recinto a partir de sus expectativas y concluye afirmando cuáles condiciones deben cumplirse para extender esa estructura de preferencias a otros casos de reforma electoral. Por último, cabe situar el presente trabajo entre la reciente literatura que intenta endogeneizar las instituciones electorales.

Palabras Claves

Reforma electoral - Cláusula de gobernabilidad - Convención Constituyente - Entre Ríos
Argentina

Abstract

The present work analyze the tension between governability and proportionality through the debates of the aborted provincial electoral in the constitutional assembly from Entre Rios. To such end, the debates of the models of democracy that struggles the political theory are inserted and is evaluated how the provincial electoral system have worked after the reestablishment of the democratic institutions. At the same time, explains the preferences of the different actors in the precinct through their expectations and concludes sustaining which conditions should be fulfilled to extend that structure of preferences to other cases of electoral reform. Finally, it fits to locate the present work among the recent literature that tries to endogenize the electoral institutions.

Key Words

Electoral Reform - Governability Clause - Constitutional Convention - Entre Ríos -
Argentina

1. Introducción

La Constitución de la provincia de Entre Ríos, desde hace décadas, ha dispuesto mediante el antiguo artículo 51 (actualmente, artículo 91) que el partido más votado de la elección de diputados, sin importar la cantidad de votos obtenidos, se asegura contar con mayoría en la Cámara. No son pocos los que cuestionan tal disposición por introducir un criterio “arbitrario” en la representación legislativa en beneficio del partido en el gobierno y, consecuentemente, minimizando los *checks & balances* de la división de poderes. Esta pareja de objeciones es muy atendible: la Cámara de Diputados es concebida, desde los días de *El Federalista*, tanto como un órgano para representar al pueblo/ciudadanía por oposición al Senado que representa a los grupos (sub-unidades políticas), como así también como un freno al Ejecutivo por vía de la división del poder, no obstante lo cual el texto constitucional establecía un visible *límite* en la aplicación de tal concepto.

La Constitución provincial era, hasta la reforma en 2008, la más antigua entonces vigente en nuestro país. Entre los numerosos temas incluidos en la agenda de la Convención Constituyente entrerriana, los debates en el recinto brindaron la oportunidad para una rica polémica alrededor de la llamada “Cláusula de gobernabilidad”: ¿el principio de gobernabilidad, que el diseño de las instituciones políticas locales busca garantizar en el reaseguro brindado a la primera minoría en la Cámara de Diputados, debe primar sobre el principio de proporcionalidad en la representación?; o, por el contrario, ¿el carácter “representativo republicano” exigido por la Constitución Nacional en su artículo quinto impone el cumplimiento estricto de un principio paritario en la representación política local (resumido en el conocido lema “un hombre, un voto”) y minimizar las distorsiones en la proporcionalidad electoral?

Por un lado, la primera objeción indica que la “Cláusula de gobernabilidad” erosiona la división de poderes y, en consecuencia, de los controles entre órganos políticos. En línea con este argumento cabe preguntarse cuál ha sido la efectividad de tales reglas de juego para producir, tal como se espera, gobiernos unificados. Por otro lado, una segunda objeción, visiblemente vinculada a la anterior, sostiene que tal cláusula distorsiona la representación de los votantes al garantizar una posición mayoritaria a una primera minoría y por esa vía otorgar un premio institucional extra a algunas preferencias por sobre otras. Sin embargo, para afirmar que la “Cláusula” introduce una distorsión en el principio de representación y, consecuentemente, afecta

la calidad democrática de las instituciones políticas, se requiere una evaluación del sistema electoral entrerriano a partir de sus efectos reales y no sólo de hipótesis o conjeturas. Un objetivo del presente trabajo será evaluar empíricamente los argumentos en disputa.

Ahora bien, la votación en el recinto del proyecto de reforma también parece brindar una oportunidad para estudiar las preferencias de los diferentes actores políticos ante las reglas electorales. Tal como señala una extensa literatura, los sistemas electorales no son políticamente neutros, sino que otorgan mayor poder institucional a unos votantes y a unos partidos que a otros. Sin embargo, las reformas electorales imponen horizontes temporales prolongados, por lo cual las preferencias de los actores participantes en la reforma deberán estructurar sus preferencias más allá de las opciones coyunturales. En esta dirección, un segundo objetivo central del presente trabajo será explicar las preferencias sobre reglas electorales de los actores involucrados en la Convención.

A tal fin, la presentación está organizada de la siguiente forma. En primer término se exponen los modelos de democracia en pugna en la teoría política y luego su corporización en las posiciones sobre el diseño de la Cámara de Diputados provincial representadas durante la Convención entrerriana. A continuación se evalúa el funcionamiento del sistema electoral provincial a lo largo del período posterior al reestablecimiento de las instituciones democráticas en los tempranos ochenta. Y, por último, se analizan las preferencias de los actores en la Convención respecto a la reforma de las reglas electorales, tras lo cual se insertan estos hallazgos en la literatura sobre reformas.

2. Tipos de Democracia: el Modelo Westminster versus el Modelo Consensual

La democracia dista de ser una realidad uniforme. Por debajo de la noción *dahliana* mínima de la democracia se halla una amplia diversidad de experiencias históricas concretas. Más aún, tal como dan cuenta Collier y Levitsky (1996), la expansión de la tercera ola democratizadora a lo largo de las últimas décadas estimuló la proliferación de “democracias con adjetivos”, al punto de volver al concepto casi inasible. A su vez, los conceptos nacidos en este *boom clasificatorio* han sido estructurados de acuerdo a muy diferentes principios normativos y empíricos; pero más importante aún, han sido elaborados para resaltar las especificidades de la democracia

en el mundo en desarrollo frente a las experiencias consolidadas de los países centrales.

Por el contrario, una división de los tipos de democracia usual en el ámbito de la política comparada sigue la línea trazada por Lijphart (1999) al contraponer un modelo mayoritario concebido a partir de la necesidad de construir mayorías que faciliten la formación de gobiernos; con otro consensual inspirado en la representación de múltiples actores sociales que permitan el establecimiento de instituciones plurales e inclusivas. Tales modelos de democracia no intentan ya exponer los elementos distintivos de las experiencias democráticas en uno u otro sistema político, sino antes bien especificar los principios que informan las instituciones políticas democráticas.

Por un lado, el llamado *Modelo Westminster* responde al paradigma de la democracia mayoritaria, de acuerdo al cual las instituciones deben concentrar poder en manos del partido electoralmente más fuerte y fortalecer así el ejercicio del poder. En esta dirección, las democracias tipo *Westminster* están asentadas sobre reglas electorales que sobre-representan a las preferencias más votadas, de manera que les otorgan un premio institucional extra, al tiempo que penalizan a las opciones electorales con menor apoyo electoral. De acuerdo a Lijphart (1999), las democracias del Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados se aproximan estrechamente a este modelo.

Este modelo de democracia, tal como argumenta Norris (2004), intenta fortalecer la gobernabilidad y el control democrático. En primer lugar, al facilitar el establecimiento de Ejecutivos bajo el control de un solo partido y reducir la fragmentación en el Legislativo, el sistema provee sustantivas ventajas al ejercicio de gobierno: proporciona al gobierno la autoridad para legislar y la capacidad para implementar políticas; permite responder con rapidez ante eventos inesperados o emergencias; y facilita las decisiones políticamente incómodas en el corto plazo pero necesarias en el largo. En segundo lugar, se fortalece el control democrático al simplificar las opciones electorales y clarificar la responsabilidad por las decisiones del gobierno: el votante apoyará al gobierno si las cosas van bien, a la oposición si van mal y en todo momento estará claro quién ocupa cada uno de esos roles. En última instancia, la concepción mayoritaria de la democracia supone que la elección de un gobierno exige facilitar la toma de decisiones políticas y fortalecer el control *ex post* por vía electoral.

Sin embargo, este tipo de democracia puede conducir a una sustantiva concentración de poder político en el Ejecutivo y en el partido de gobierno, con el consiguiente desprecio a las preferencias de las minorías, lo cual es muy significativo en

sociedades con profundas líneas de fractura (étnicas, lingüísticas, religiosas, etcétera); mayores oportunidades de corrupción por la reducción de la efectividad de los *checks & balances*; y riesgo de estimular el desapego de los ciudadanos por instituciones políticas que perciben como no representativas de sus intereses.

Por otro lado, el llamado *Modelo Consensual* está concebido a partir de un paradigma de democracia deliberativa, que intenta promover la negociación y el compromiso entre los actores sociales, a fin de establecer instituciones más inclusivas, reducir las tensiones y alcanzar decisiones más justas. Por ese motivo, las democracias consensuales o consociativas se apoyan sobre reglas electorales proporcionales mediante las cuales se intenta representar con la mayor precisión posible las líneas de fractura presentes en la sociedad. De acuerdo a Lijphart (1999), las democracias del Suiza, Bélgica y la Unión Europea se aproximan estrechamente a este segundo modelo. Este modelo consensual de democracia, siguiendo nuevamente a Norris (2004), intenta facilitar un gobierno deliberativo y cooperativo, reducir las barreras a los pequeños partidos, asegurar la diversidad en el Congreso o Parlamento y maximizar la participación electoral. En primer lugar, al dispersar el poder institucional, las visiones deliberativas de la democracia intentan forzar decisiones acordadas por múltiples actores sociales mediante una tarea cooperativa entre los representantes. En segundo término, al ajustar la distribución del poder institucional a la distribución de las preferencias electorales, se reducen las barreras para los pequeños partidos políticos e, incluso también, para aquellas minorías geográficamente dispersas. A su vez, se asegura una composición plural en los órganos de representación, fortaleciendo la dimensión inclusiva de las instituciones políticas, de manera que todos los intereses sociales estén presentes en los procesos de toma de decisión. Y, por último, impulsa la participación electoral al asentar las instituciones electorales como mecanismos de resolución del conflicto político y señalar que el voto es un instrumento útil y eficaz para incidir en tal proceso.

Sin embargo, los críticos de este tipo de democracia señalan que el paradigma deliberativo es incapaz de proveer las fortalezas del modelo mayoritario: las reglas proporcionales tienden a producir resultados electorales inconclusivos y coaliciones de gobierno débiles e inestables; responsabilidades difusas ante el votante; los frenos y contrapesos del poder conducen con facilidad a la parálisis política como también a lentos procesos de toma de decisión; entre otras objeciones.

No obstante, esta división entre los modelos mayoritario y consensual de la democracia no guarda relación con la división entre sistemas parlamentarios y presidencialistas, sino que, por el contrario, corre sobre otro eje clasificatorio. Las provincias argentinas han adoptado instituciones locales concebidas a la luz del diseño de presidencialista americano establecido por la Constitución Nacional en su texto de 1853, dando lugar a auténticos “presidencialismos provinciales” (Carrizo y Galván 2006). A partir de ambos criterios de clasificación, se observa cómo algunas provincias argentinas se aproximan al polo presidencialista mayoritario; mientras otras han atenuado tal sesgo mediante la introducción de reglas proporcionales, distritos grandes y bajos umbrales electorales, por lo cual adoptan un diseño presidencialista más consensual. Tal como prueban Calvo y Escolar (2005), las provincias argentinas tienen instituciones electorales con sesgos mayoritarios de muy diferente magnitud.

En suma, la democracia está informada de diferentes principios en permanente pugna. En los debates alrededor de la eventual eliminación del artículo 51 quedó en evidencia la tensión entre diferentes nociones de democracia, tal como se expone en el próximo apartado.

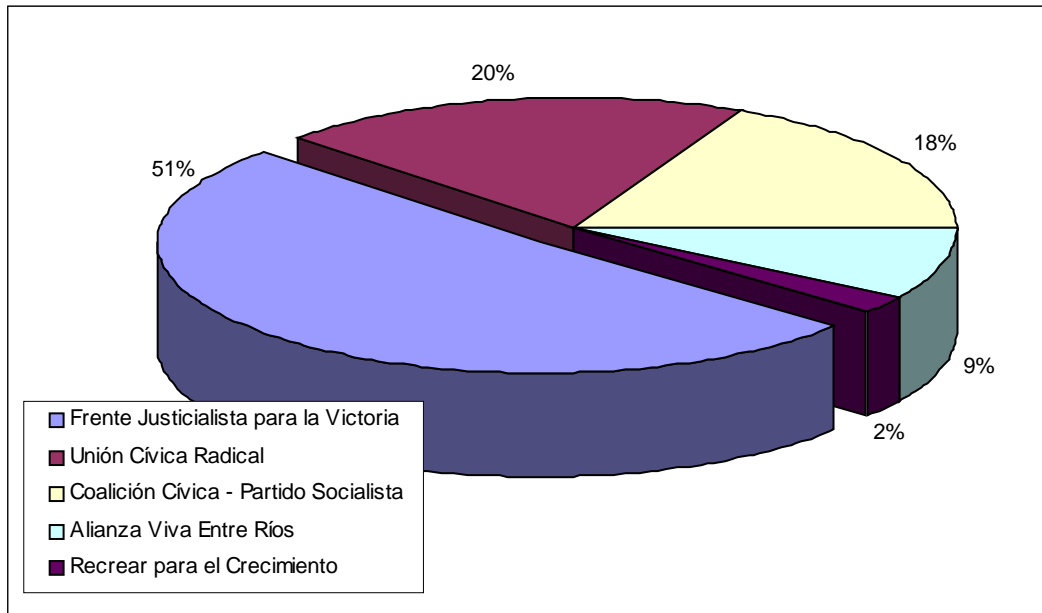
3. Posiciones encontradas: Gobernabilidad versus Proporcionalidad en la Convención de Entre Ríos

Casi la totalidad de las provincias argentinas, tras la restauración democrática de 1983, reformaron al menos una vez su texto constitucional. No obstante, en este contexto de generalizada modernización de las instituciones locales, donde que cabe agregar la sanción de la primera constitución de Tierra del Fuego en oportunidad de su provincialización y del Estatuto de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de su autonomización, dos provincias se mantuvieron a un lado de esta ola reformista.¹ El texto constitucional santafecino, por un lado, es el mismo sancionado en 1962, tras la derogación en 1956 de la reforma realizada durante los años del primer peronismo. Por otro lado, también la constitución entrerriana había sido reformada en 1949, aunque en este caso la supresión de la reforma tras el golpe del '55 no fue seguida de un nuevo texto y, al ser convocada la Convención en 2008, aún seguía en vigor la constitución dictada en 1933.

¹ Para una enumeración de las constituciones provinciales y sus posteriores modificaciones, entre otros, véase Sagüés 1999:230-235.

Gráfico no. 1

Composición de la Convención Constituyente, según partido político



Fuente: Elaboración propia en base a *Convención Constituyente. Provincia de Entre Ríos 2008*. Disponible en: <<http://convencion.hcder.gov.ar/Autoridades.php>>. Consultado: 13.11.2008

La elección de convencionales, concurrente con la elección presidencial del 28 de octubre de 2007, otorgó una sustantiva ventaja al Frente Justicialista para la Victoria (FJpV) en la Convención entrerriana: el partido de gobierno logró el 46.7% de los votos y se alzó con 23 representantes, sobre un total de 45 convencionales. Por su parte, las bancadas de la Unión Cívica Radical (UCR) y de Coalición Cívica – Partido Socialista (CC-PS) le seguían de lejos en extensión, con nueve y ocho miembros, respectivamente. Esta situación le garantizaba al FJpV un sólido control de la Convención en la medida que mantuviera la disciplina del bloque.

* *

A lo largo de los debates de los constituyentes entrerrianos, la llamada “Cláusula de gobernabilidad” despertó un especial interés. En su artículo 51, el texto constitucional de 1933 establecía: “Los diputados serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, en distrito único por un sistema de representación proporcional; pero *que asegure al partido mayoritario la mayoría absoluta de la representación*. La ley

determinará la forma de distribuir el resto de la representación. [...]” (el énfasis es propio).

A propuesta de los convencionales Santiago Reggiardo y Américo Schwartzman (CC-PS), la “Comisión de Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Régimen Electoral” consideró el expediente no. 578, el cual impulsaba la reforma del artículo citado; los debates en Comisión arrojaron tres Dictámenes (uno de ellos con una disidencia parcial), los cuales fueron debatidos en el plenario de la Convención.²

Gobernar la Provincia

En primer término, el dictamen de mayoría, firmado por doce convencionales de tres diferentes bancadas (Miguel Carlín, José Allende, Raúl Barrandeguy, Julio Federik, Sigrid Kunath, Guillermo Martínez, Rosario Romero, Raúl Taleb, del FJpV; por Juan Carlos Arralde, Jorge Monge, Fabián Rogel, de la UCR; y por Emiliano Acharta, de CC-PS) rechazó la propuesta de reforma y sostuvo la necesidad de conservar el texto de 1933. En defensa de esta posición, durante el debate en el plenario, las principales exposiciones estuvieron a cargo de los convencionales Carlín, Salomón y Busti (FJpV), junto a sus pares Arralde y Rogel (UCR).

La columna vertebral de la posición anti-reformista fue un encendido alegato mayoritario: la democracia es, por sobre todo, el gobierno de las mayorías; y a las mayorías hay que permitirles elegir representantes dotados de herramientas efectivas de gobierno. “Creo que hay un concepto equivocado, la minoría no gobierna, la minoría tiene que controlar [...] si el Poder Ejecutivo cuando está en minoría no puede disolver la Legislatura, la Constitución le debe dar la mayoría en la Cámara de Diputados” (Busti, *Diario de Sesiones*, 1619).

Así, los convencionales argumentaron que, al facilitar la conformación de una mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados, el artículo 51 ha ayudado al Ejecutivo contar con la iniciativa legislativa necesaria para lograr un gobierno eficaz: “¿Está mal hablar, señor Presidente, de eficacia en la acción de gobierno? ¿Está mal hablar [...] que la eficacia es una de las condiciones primordiales para el gobierno?” (Rogel, *Diario de Sesiones*, 1615). No obstante, desde la perspectiva de sus defensores, la mayoría legislativa asegurada por el artículo 51 no ha contribuido a

² Los dictámenes de comisión, tanto de mayoría como de minoría, referidos al Art. 51 pueden encontrarse en *Diario de Sesiones*, 1593-1597.

establecer la hegemonía del Ejecutivo, primero, porque la mayoría asegurada es suficientemente estrecha como para que cualquier disidencia en el bloque lo deje en minoría; y, segundo, porque las minorías encuentran asegurada su presencia gracias al reparto proporcional del resto de los escaños de la Cámara.

La sentencia del convencional Arralde parece resumir muy bien el núcleo duro del argumento mayoritario sostenido en el plenario: “Creo que este sistema [...] rinde tributo [...] a la eficacia de una acción de gobierno que necesita una mayoría para poder aplicar su programa electoral” (Arralde, *Diario de Sesiones*, 1599-1600).

En esta dirección, los convencionales enfatizaron que situaciones de gobierno dividido se han producido con cierta frecuencia a nivel municipal, donde las reglas no han asegurado al jefe comunal un piso de representación en el Concejo Deliberante; y, según las exposiciones, dieron lugar a tensiones entre ejecutivo y legislativo municipal: “...no pocas veces [...] quien gana el Departamento Ejecutivo, en el caso de las municipalidades, no obtenga la mayoría en el Concejo Deliberante [...]. Ha ocurrido en Diamante, ha ocurrido en General Ramírez, ha ocurrido en Concepción del Uruguay, ha ocurrido en Bovril, en este momento en Colón, en este momento en Lucas González, donde se producen situaciones realmente graves, que han determinado el ejercicio de la acción de lesividad por parte del Presidente Municipal, vetando ordenanzas del Concejo y al producirse la insistencia por parte del mismo, tener que promover la acción respectiva para su nulificación por parte del Superior Tribunal de Justicia” (Carlín, *Diario de Sesiones*, 1599-1600).

A su vez, en sus exposiciones, los defensores del Dictamen alegaron que, bajo las reglas vigentes, las minorías encuentran reales posibilidades de participar en cargos electivos al utilizar mecanismos de representación proporcional para ocupar las “plazas remanentes”. En efecto, tal como se prueba en el siguiente apartado, las minorías siempre dispusieron de un umbral comparativamente bajo, que condujo a niveles de desproporcionalidad electoral inferiores a los de muchas otras provincias con sistemas proporcionales puros. En esta dirección, señaló el convencional Carlín: “Entiendo que de uno u otro modo, a la minoría nunca se le negó la representación que pueda tener. Siempre tuvieron la posibilidad de ingresar a la Legislatura provincial y de expresarse allí. Pero también es cierto que [...] no podemos soslayar la posibilidad de asegurar la acción de gobierno” (Carlín, *Diario de Sesiones*, 1600).

En suma, la bancada del FJpV y de la UCR defendieron la vigencia del artículo 51 a partir de un tradicional argumento mayoritario, pero sin dejar de enfatizar el espacio

que el reparto proporcional de las bancas remanentes otorga a las minorías en la Legislatura provincial.

Representar a la Ciudadanía

La posición minoritaria en la Comisión produjo dos dictámenes, uno firmado por los convencionales Santiago Reggiardo y Américo Schwartzman, el cual fue también acompañado por el representante del monobloque Recrear, Martín Acevedo Miño, aunque con una disidencia parcial; y otro impulsado por el convencional Augusto Alasino. Según el primero de estos proyectos, no sólo debía suprimirse del texto del artículo el reaseguro de bancas para la primera minoría, sino también incluir una cuota de género y un límite a la reelección de los legisladores; de acuerdo a la siguiente fórmula: “Los diputados serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, en distrito único por el sistema de representación proporcional D’Hont, por voto directo no acumulativo. Se elegirán también lista de suplentes por cada partido o agrupación para reemplazar a los que cesen en su mandato por muerte, renuncia o cualquiera otra causa. Las listas de candidatos, tanto titulares como suplentes, serán integradas en un cincuenta por ciento de miembros de cada sexo, sucediéndose alternadamente, mujeres y varones en tramos de a dos. En caso de ser reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con un intervalo de cuatro años” (*Diario de Sesiones*, 1594).

La posición reformista en el debate estuvo representada por las exposiciones de los convencionales Acevedo Miño (Recrear) y Schwartzman (CC-PS), en cuyos discursos se articulaban cuestiones tales como la representación descriptiva, la imposición de las mayorías o las dificultades del gobierno dividido.

Por un lado, la representación, desde la noción canónica de Pitkin (1967), remite a múltiples dimensiones. Entre ellas, su faz descriptiva, que señala su capacidad para *espejar* la sociedad, constituye un elemento definitorio en la medida que la presencia, tal como ya argumentaba John Stuart Mill, es la mejor garantía de los intereses. En esa línea argumental, el convencional Acevedo Miño hace suyos argumentos de Carlos Nino: “En ese sentido, el maestro Nino dice que, ante la imposibilidad de instituir la democracia directa, a través de estos sistemas se procura la existencia de un cuerpo que reproduzca en pequeño a la sociedad en su conjunto. Considero que estos sistemas de representación, llamados de reproducción espejo, son una manera de reforzar la presencia de las minorías, a las que se les dé participación decisiva en los

cuerpos deliberativos, tanto en las iniciativas como en las discusiones, y finalmente en las decisiones” (*Diario de Sesiones*, 1601).

Ahora bien, desde esta perspectiva, la “Cláusula” no sólo conduce a la sobre-representación de un sector del electorado, sino más importante aún a un ciclo de imposición e impotencia, donde el oficialismo no necesita debatir apoyado sobre una mayoría *fabricada*, mientras la oposición queda relegada a predicar en el desierto. En ese sentido, Schwartzman sostuvo: “El argumento de la gobernabilidad que da a un gobierno fuerte y ágil la posibilidad de concentrar más poder y que da fundamento a esta disposición, condena [...] a oficialismo y oposición [...] a malas prácticas republicanas. ¿Por qué? Porque a la oposición la condena la impotencia, a la eterna presentación de pedidos de informes sin respuestas, a la denuncia mediática y en ocasiones a la judicialización de la política. Y al oficialismo lo condena –y uso conscientemente esta palabra– a la inveterada actitud de imponer, de modo sistemático, la mayoría automática que le confiere el Artículo 51 en lugar de debatir y consensuar. Y esto, señor Presidente, y no el periodismo, es el principal motivo de descrédito y de desjerarquización de la actividad política en nuestra provincia de Entre Ríos” (*Diario de Sesiones*, 1603-1604).

Por el contrario, el convencional Schwartzman defendió la compatibilidad del “buen gobierno” con situaciones de gobierno dividido y para ello llamó la atención sobre diferentes experiencias municipales, tal como ya había hecho el convencional Carlín, pero en dirección opuesta. Schwartzman, en este sentido, sostiene que la salida al ciclo de imposición e impotencia no se encuentra en reaseguros constitucionales sino en “el diálogo, la búsqueda de consenso y el pluralismo, al cual los legisladores comunales y provinciales, nunca llegan a causa de este sistema que naturaliza la uniformidad y la disciplina a través de la creación de mayorías artificiales” (*Diario de Sesiones*, 1604). En definitiva, Schwartzman recupera así una noción consensual de la democracia, concebida sobre la base de la negociación y el compromiso, por medio de los cuales llegar a decisiones más justas.

En suma, las exposiciones de Acevedo Miño y Schwartzman se ajustaron a una mirada consensual de la democracia, no obstante lo cual se separaron en materia de cuotas de género. Tanto en su dictamen de Comisión como en el debate en el plenario, Acevedo Miño rechazó las cuotas de género que los convencionales de la CC-PS introdujeron en su proyecto. En este sentido, el convencional del monobloque Recrear criticó la introducción de “acciones positivas [...] que en definitiva son una discriminación

inversa” (*Diario de Sesiones*, 1601) de acuerdo a un tradicional argumento liberal-conservador: rechazo de las distinciones entre grupos sociales, rechazo del recurso a derechos desiguales para lograr la igualdad, énfasis en el mérito individual como motivo de electibilidad, entre otros (véase *Diario de Sesiones*, 1595-1597). Más allá de la suerte del artículo en cuestión, las cuotas no prosperaron en ningún momento.³

* *

Ante lo que asomaba como una derrota inexorable en el plenario de la posición reformista, ya cerrada la lista de oradores, el convencional Alasino insistió en su solicitud de retornar el expediente a la Comisión, pero su moción fue rechazada. La presidencia llamó entonces a la votación del Dictamen mayoritario, el cual fue aprobado por el plenario y, en consecuencia, fue descartada la reforma del artículo.

En el siguiente apartado se analizará cuál ha sido el impacto efectivo que de la “Cláusula de gobernabilidad” tras la restauración democrática de 1983, a la luz de lo cual luego se analizarán las posiciones adoptadas en la Convención alrededor de este asunto.

4. Una evaluación del Sistema Electoral de Entre Ríos

División de poderes y Gobierno unificado

Las provincias argentinas replicaron en el diseño de sus instituciones políticas el modelo presidencialista americano adoptado a escala nacional: un gobernador hace las veces de presidente y frente a él se levanta una Legislatura como poder independiente. En este diseño presidencialista, Ejecutivo y Legislativo son electos en forma separada con el objetivo de constituir dos poderes con igual legitimidad (popular-electoral) con la capacidad de controlarse mutuamente.

En el caso puntual de la provincia de Entre Ríos, las autoridades políticas son producto de un sistema electoral compuesto por tres subsistemas independientes: uno

³ El texto de la Constitución reformada finalmente no incluyó acciones positivas explícitas, aunque en su parte dogmática ha reconocido la equidad de género y la igualdad real de oportunidades como principios generales:

“Adopta el principio de equidad de género en todos los órdenes [...] Asegura a la mujer la igualdad real de oportunidades para el acceso a los diferentes estamentos y organismos del Estado provincial, municipal y comunal. Establece y sostiene la equidad de género en la representación política y partidaria y en la conformación de candidaturas con probabilidad de resultar electas.” (*CP*, Art. 17).

Durante los años '90, tras la sanción de la llamada “Ley de Cupos” en el ámbito nacional, casi la totalidad de las provincias incorporaron mecanismos de cuotas de género en su legislación electoral (véase Lubertino 2003). Sin embargo, la provincia de Entre Ríos se mantuvo a un costado de esta oleada. Sobre el funcionamiento de las cuotas de género en las provincias argentinas, véase Jones 1998 y Alles 2009.

para la elección del Ejecutivo provincial y otros dos para la elección de la Legislatura bicameral. De acuerdo a este diseño institucional, la posibilidad que un mismo partido controle Ejecutivo y Legislativo (“gobierno unificado”) depende de dos condiciones: el partido del gobernador electo debe imponerse a.) en la elección de diputados; y b.) en la elección de senadores. Dos *if* sobre los que indirectamente llamó la atención el convencional Rogel durante el debate: “Señor Presidente, señores convencionales, en la provincia de Entre Ríos hay un sistema que dice que el que gana la elección coloca el Gobernador y el Vicegobernador, después dice que el que gana el pedacito de la boleta de diputados, que se puede cortar... ¡Se puede cortar, señor Presidente! [...] Si el pueblo entrerriano cortara de la boleta el pedazo de diputados provinciales, como dice el Artículo 51 y lo habilita, puede llegar a haber una Legislatura contraria” (*Diario de Sesiones*, 1613). La Constitución provincial introduce de esta forma un juego que puede tener múltiples ganadores.

¿Qué ha ocurrido entre 1983 y las elecciones del año pasado? En forma sostenida los entrerrianos optaron por desechar la opción enfatizada por el convencional Rogel en su exposición y han elegido gobiernos unificados en seis de siete oportunidades: sólo en 1995 el gobernador electo no se alzó con ambas cámaras de la Legislatura y debió gobernar con una bancada minoritaria en el Senado provincial. La evidencia empírica indica que, tal como argumentan sus críticos, la “Cláusula de gobernabilidad” ayuda a construir gobiernos unificados, aún cuando, desde una observación formal *a priori*, se pueda hacer hincapié en que se trata de múltiples juegos simultáneos. En efecto, los votantes optaron por una relación Ejecutivo-Legislativo armónica, donde el gobernador contara en ambas cámaras con una bancada capaz de brindar apoyo a sus políticas, minimizando los *checks & balances* de la división de poderes.

Tabla no. 1.

Relación Ejecutivo-Legislativo: gobernador, partido y tamaño de la bancada del gobernador en la Legislatura provincial según cámara. Entre Ríos, 1983-2007.

	Gobernador	Partido de gobierno	Bancada oficial	
			Diputados	Senado
1983	Sergio Montiel	UCR	53.6%	73.3%
1987	Jorge Busti	FJE	53.6%	62.5%
1991	Mario A. Moine	FJE	53.6%	56.3%
1995	Jorge Busti	FJE	53.6%	43.8%
1999	Sergio Montiel	Alianza	53.6%	64.7%
2003	Jorge Busti	PJ	53.6%	82.4%
2007	Sergio Uribarri	FJpV	53.6%	82.4%

Siglas: UCR, Unión Cívica Radical. FJE, Frente Justicialista Entrerriano.

PJ, Partido Justicialista. FJpV, Frente Justicialista para la Victoria

Fuente: Elaboración del autor en base a datos de la DNE y *Andy Tow web*.

No obstante, en este punto, el diseño de las instituciones provinciales juega un rol crucial porque, tal como señala la literatura (Shugart y Carey 1992, Jones 1995, Molina 2001, entre otros), la concurrencia de elecciones ejecutivas y legislativas arrastra estas últimas a favor de las principales candidaturas ejecutivas, estimulando la coordinación estratégica entre opciones partidarias y aumentando la probabilidad del presidente/gobernador de contar con una bancada mayoritaria. En consecuencia, el calendario electoral concurrente es la única garantía con que cuenta el Ejecutivo de que la “Cláusula” no se vuelva un *boomerang*.

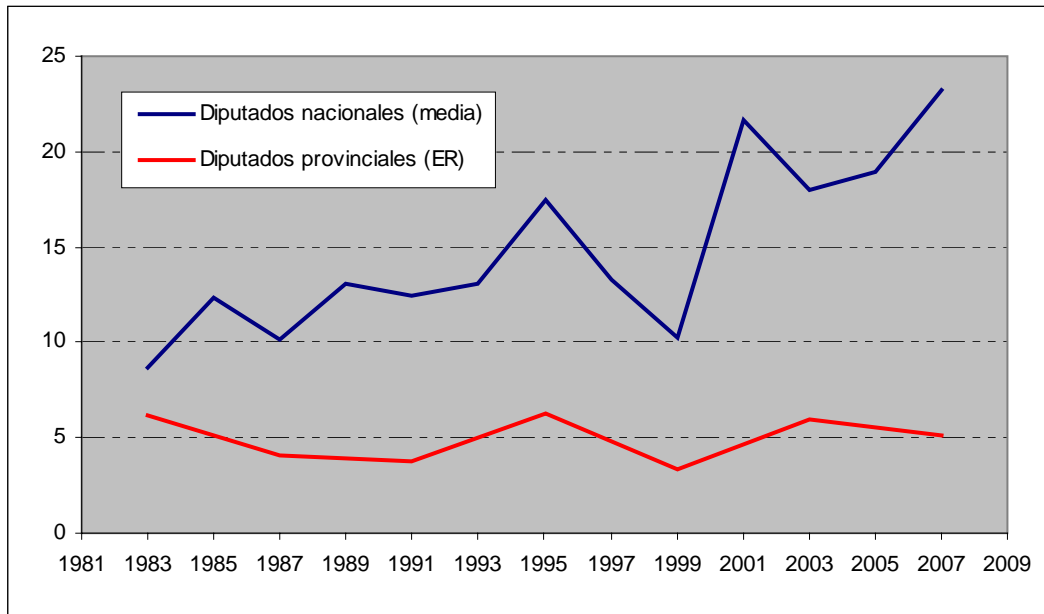
El sistema electoral entrerriano, en perspectiva comparada

Sin embargo, la crítica principal al artículo 51 en la Convención no estuvo asentada tanto en los *checks & balances* de la división de poderes sino en la desproporcionalidad que introduciría en la relación votos-escaños: “la primera minoría [resulta] convertida en mayoría por imperio de esta disposición constitucional” (Schvartzman, *Diario de Sesiones*, 1604). Sin embargo, ¿cuál es la magnitud de la distorsión introducida por esa cláusula?

Una primera forma de evaluar la posible distorsión electoral de la Cámara de Diputados provincial es contrastar la elección de sus miembros con lo que ocurre en su equivalente en el ámbito federal. Tal como puede observarse, las elecciones de diputados nacionales presentan una desproporcionalidad media mayor a la registrada en las elecciones de diputados entrerrianos,⁴ aún cuando las reglas nacionales no aseguran ningún mínimo de escaños para el vencedor. Más aún, tal desproporcionalidad presenta una tendencia creciente, mientras que las elecciones de diputados provinciales han conservado un nivel de proporcionalidad estable.

Gráfico no. 2

Diputados de Entre Ríos vs. Diputados nacionales: Índice de desproporcionalidad electoral según año.



Fuente: Elaboración del autor en base a datos de la DNE y *Andy Tow web*.

⁴ El índice de cuadrados mínimos de Gallagher se ubica entre 0-100 y será mínimo cuando por cada 1% de votos se asignara 1% de los escaños. El índice se calcula de la siguiente manera:

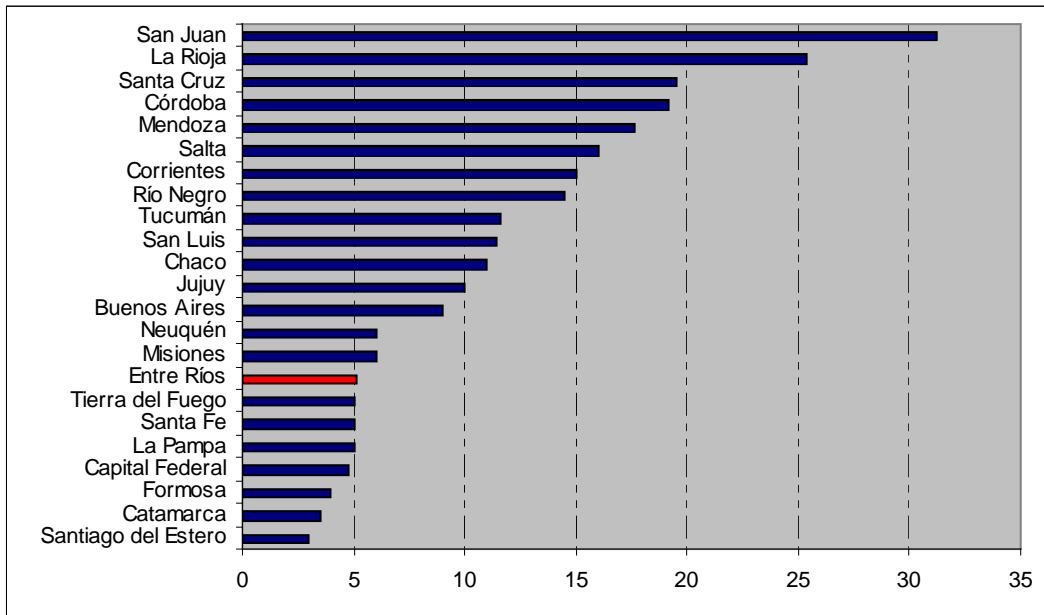
$$Gcm = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (V_i - E_i)^2}{2}}$$

donde V_i y E_i representan, respectivamente, los porcentajes de votos y escaños del partido i . Para una comparación de los índices de desproporcionalidad, véase Oñate y Ocaña 1999.

Una segunda evaluación pasa por comparar los niveles de proporcionalidad de la Cámara de Diputados provincial con los registrados en las legislaturas de las demás provincias argentinas. Tal como se observa en el gráfico a continuación, donde se representan la relación votos-escaños de la última renovación legislativa (cámaras de diputados o legislaturas unicamerales), las elecciones entrerrianas están entre el grupo de las más proporcionales.

Gráfico no. 3

Diputados provinciales vs. Diputados provinciales: Índice de desproporcionalidad electoral en las elecciones de 2007



Nota: No se dispone de datos para la Legislatura de Chubut.

Fuente: Elaboración del autor en base a datos de los tribunales electorales provinciales y *Andy Tow web*.

Una tercera forma de evaluar el sistema es la comparación de la asignación de escaños efectiva con la proporcionalidad votos-escaños que hubiera resultado en una elección

con método D'Hont sin piso electoral,⁵ que se esperaría que produzca una distribución de escaños más ajustada a la distribución de votos. Tal como se observa en el último gráfico, la diferencia en términos de desproporcionalidad electoral entre la elección efectiva y la simulación es relativamente baja: en tres ocasiones la relación votos-escaños hubiera sido igual (1983, 1999 y 2007); y en sólo dos elecciones (1995 y 2003) se registró una diferencia pronunciada.⁶

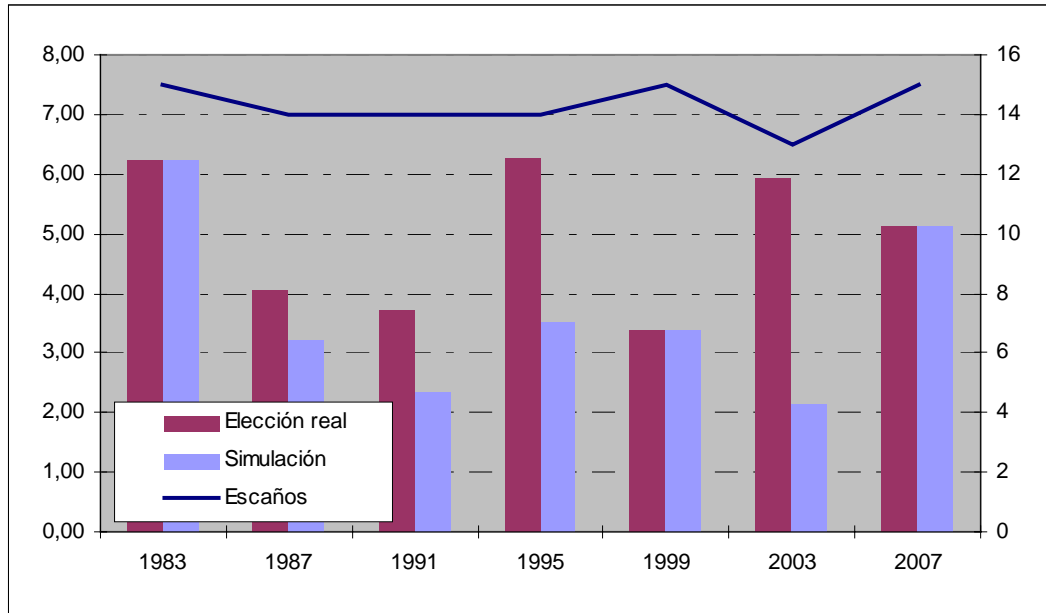
⁵ La fórmula electoral es el mecanismo según el cual se asignan los escaños de acuerdo a la distribución de las preferencias electorales. La división básica entre las fórmulas está entre los mecanismos de divisor (tales como los métodos D'Hont y Sainte-Laguë) y los mecanismos de restos mayores o cuota (tales como los métodos Hare o Droop). Entre las fórmulas de divisor, el método D'Hont es conocido por asignar un premio mayor a los partidos mayores, mientras que, por el contrario, el método Sainte-Laguë produce el resultado más proporcional en la distribución de escaños. Para una comparación de los efectos de los métodos de asignación, véase Penadés 2000 o Blais y Massicotte 2001.

Sin embargo, la comparación se ha basado en el método D'Hont por dos motivos principales: por un lado, se trata del mecanismo de recuento que intentó introducir el proyecto de reforma impulsado por Reggiardo y Schwartzman; y, por otro lado, se trata del método usado en el ámbito nacional y también en la amplia mayoría de las provincias con reglas proporcionales.

⁶ Una crítica atendible al uso de una simulación de estas características es que omite la existencia de un "efecto psicológico" de las reglas electorales, el cual remite a las respuestas que, anticipándose a los límites mecánicos de las reglas, brindan élites y votantes (véase Benoit 2006). No obstante, la concurrencia de mecanismos proporcionales para distribuir trece (de veintiocho escaños) con un piso efectivo bajo sugieren que las reglas tendrán escasos efectos reductores, porque cualquier partido puede aspirar a alcanzar un escaño con un bajo porcentaje de votos. Es decir, no hay razón para esperar que las reglas tengan un "efecto psicológico" reductor en la competencia electoral.

Gráfico no. 4

Diputados de Entre Ríos vs. Simulación D'Hont sin piso electoral: Índice de desproporcionalidad electoral y cantidad de escaños del partido ganador según año



Fuente: Elaboración del autor en base a datos de la DNE y *Andy Tow web*.

En suma, la “Cláusula” no parece introducir significativas distorsiones en la asignación de escaños y, más aún, no parece ser más que un reaseguro (de inspiración indudablemente mayoritaria) en beneficio del Ejecutivo, cuyos efectos en condiciones normales son relativamente marginales. Tal como indica la simulación, una hipotética distribución de escaños con reglas altamente proporcionales (D’Hont, N=28, sin piso electoral) sin la “Cláusula de gobernabilidad”, sólo hubiera dejado en minoría al gobernador en una ocasión: en tres ocasiones hubiera logrado la misma cantidad de escaños (15 bancas) y las restantes tres hubiera logrado la mitad de la cámara (14 bancas).

El problema de la proporcionalidad

El funcionamiento real del sistema electoral entrerriano exige un juicio matizado. Por un lado, la “Cláusula de gobernabilidad” facilita al gobernador la construcción de una mayoría legislativa afín. En este punto coinciden críticos y defensores, aunque tales miradas contraponen en realidad dos preferencias políticas: mientras los primeros

colocan en primer plano el rol de la Legislatura como contra-poder; los segundos destacan la necesidad de facilitar la tarea de gobierno mediante una Legislatura en sintonía con el gobernador.

Sin embargo, contrariamente a lo que argumentan muchos de sus críticos, la “Cláusula de gobernabilidad” no ha introducido niveles destacables de desproporcionalidad. La relación votos-escaños es significativamente proporcional en comparación con la registrada en las elecciones de diputados nacionales o en las demás provincias argentinas. A su vez, tampoco ha otorgado un premio extra sustantivamente grande al Ejecutivo: en seis de siete períodos el gobernador hubiera contado con al menos la mitad de los diputados y, en el peor escenario histórico, se hubiera encontrado a sólo dos bancas de la mayoría propia. En este sentido, el sistema electoral entrerriano, antes que distorsionar la expresión de los votantes, establece un “techo” a los efectos de la proporcionalidad, de igual manera que en las elecciones nacionales o en casi todas las otras provincias lo hacen los pisos electorales.

¿Por qué se le otorga un premio extra al partido ganador? ¿Por qué convertir en una mayoría parlamentaria a una primera minoría electoral? El debate es eminentemente normativo: muchos prefieren facilitar la tarea de gobierno, aumentando las probabilidades de gobierno unificado; mientras que muchos otros prefieren un gobierno limitado, por lo cual pretenden fortalecer el rol del Congreso como balance del Ejecutivo.

5. Actores y Preferencias en los procesos de Reforma Electoral

En la Convención Constituyente entrerriana, finalmente, se impuso el Dictamen de mayoría por un amplio margen y la reforma del artículo 51 (actualmente, artículo 91) fue rechazada. Tal como se puede observar en la tabla no. 2, las bancadas del Frente Justicialista para la Victoria y de la Unión Cívica Radical votaron monolíticamente a favor del dictamen de Comisión (es decir, contra la reforma del artículo 51) y lograron así un holgado triunfo. La postura reformista aglutinó a los bloques de Coalición Cívica – Partido Socialista y de Alianza Viva Entre Ríos, junto al monobloque Recrear para el Crecimiento, pero apenas pudo reunir algo más de la cuarta parte de los votos en el recinto. Los representantes entrerrianos optaron así por preservar reglas proporcionales atenuadas para la elección de diputados provinciales que, tal como se observó,

combinan representación de minorías con reaseguros mayoritarios dirigidos a garantizar la gobernabilidad de la provincia.

Tabla no. 2.

Expediente no. 578: votación del Dictamen de Comisión en mayoría según bancada.

Bloque	A favor	En contra	Total
Frente Justicialista para la Victoria	23	--	23
Unión Cívica Radical	9	--	9
Coalición Cívica - Partido Socialista	--	8	8
Alianza Viva Entre Ríos	--	4	4
Recrear para el Crecimiento	--	1	1
Total	71.1% (32)	28.9% (13)	100.0% (45)

Fuente: Elaboración del autor en base a *Diario de Sesiones*, 1620.

Ahora bien, el debate entre posiciones mayoritarias y reformistas en la Convención puede observarse como una combinación de creencias y deseos de los actores participantes. Las motivaciones de los reformadores, tal como afirma Elster (1995), incluyen intereses (personales, colectivos, partidarios, institucionales), como así también pasión y razones, los cuales intentan proyectar sobre el futuro diseño de las instituciones. Sin embargo, el grado de exposición del debate condiciona no sólo el margen de maniobra para hacer transacciones, sino también el tipo de apelaciones en los discursos. La publicidad de los debates forzaría a los actores a utilizar sus argumentos en forma estratégica y, aún cuando promuevan sus intereses, tenderán a articularlos en términos de valores abstractos: “Cuando los grandes partidos argumentan por mecanismos mayoritarios, ellos no remiten a los intereses de los partidos más grandes sino a los intereses de la nación en tener un gobierno estable. Por el contrario, los partidos pequeños cuando argumentan en favor de elecciones proporcionales no refieren al interés de los partidos pequeños sino a los valores como democracia y amplitud en la representación. Partidos con un candidato presidencial sólido regularmente argumentan en términos de la necesidad del país de un ejecutivo fuerte. Otros partidos remiten en cambio a los peligros de un ejecutivo fuerte. Tanto los estados pequeños como los grandes hacen un llamamiento al valor imparcial de la equidad: igual influencia del estado en el primer caso, igual influencia de los votantes en el segundo” (Elster 1995:379, la

traducción es propia). Aún cuando entre las motivaciones de los reformadores hay más que intereses y sería incorrecto asimilar sus razones y pasiones con un cínico enmascaramiento, cabe reconocer que la defensa de los intereses es arropada por argumentos basados en el interés público.

El uso estratégico del discurso, en consecuencia, exige una explicación de las diferentes apelaciones de los actores. Tal como expone la distribución de votos en la Convención, la línea de fractura no pasó por el eje gobierno-oposición, que hubiera dejado al FJpV votando en soledad; ni tampoco por el eje peronismo-antiperonismo, que debió reunir al bloque oficial con el peronismo disidente conducido por Augusto Alasino. Por el contrario, la votación separó partidos grandes y pequeños. La preservación de la "Cláusula de gobernabilidad" fue apoyada no sólo por las dos bancadas más grandes en la Asamblea, sino también por los representantes de los únicos dos partidos que ocuparon el Ejecutivo en el período post-transición y que, en consecuencia, sacaron provecho del *bonus institucional* que las reglas otorgaron al ganador durante tales administraciones. Por el contrario, los partidos más pequeños y con escasas expectativas de alcanzar el sillón de gobernador optaron por intentar una reforma que, si bien no tenía ninguna posibilidad de prosperar dada la mayoría del FJpV en la Convención, no dejaba de ser racional a la luz de su estructura de preferencias. Este hecho expuso, en la misma línea que argumenta Negretto (2006), cómo los dilemas que enfrentan los partidos más pequeños son muy diferentes de los que se presentan a los partidos más grandes: mientras los primeros preferirán reglas más inclusivas, los segundos tendrán preferencia por arreglos más mayoritarios y excluyentes.

No obstante, cuando se extiende el horizonte temporal, el eje gobierno-oposición se asimila con el eje partidos grandes-pequeños. Las reformas electorales, ya sea que se lleven a cabo en forma específica o en el marco de una reforma constitucional más amplia, ocurren usualmente cada largos intervalos de tiempo, razón por la cual los actores políticos tienen motivos para concebir que el patrón de interacciones establecido por las reglas futuras se repetirá en forma indefinida. Esta estabilidad en la interacción no sólo establece las bases para el comportamiento cooperativo (Axelrod 1984) sino también permite a los actores imaginar su posición en la contienda política. Los partidos grandes se concebirán entonces como partidos de gobierno, presentes o potenciales, mientras que los partidos pequeños se pensarán a sí mismos como partidos de oposición o como eventuales socios menores en una coalición más amplia.

A lo largo de más dos décadas de vida democrática, tanto radicales como peronistas, se han formado razonables expectativas de obtener la gobernación y establecieron sus preferencias a partir de esa experiencia histórica. Por un lado, un Ejecutivo provincial dotado de instrumentos políticos eficaces les permite, en caso de lograr el sillón de gobernador, estar en condiciones de impulsar su agenda de gobierno; el artículo 51 constituía una importante garantía para, en las palabras de Eguiguren citadas por el convencional Carlín, “proporcionar a la Provincia un gobierno que no surja enfermo de impotencia, que no sea el venero de pleitos, al contrario, que sea fuerte y ágil para que resulte eficaz en su acción” (*Diario de Sesiones*, 1598). Por otro lado, en caso de ser derrotados en las urnas, peronistas y radicales disponen de la posibilidad de colocarse ante el electorado como una alternativa viable de cara al siguiente turno gubernamental. Sobre estas líneas, una noción mayoritaria de la democracia es perfectamente acorde a las metas trazadas: quien gana, gobierna; y quien pierde, espera un turno.

En esta dirección, la posición del convencional Rogel (UCR) es muy ilustrativa. Al momento de fundamentar la posición de su bancada, consideró que el rechazo de la reforma representaba la posición de cientos de congresales partidarios “convencidos que a esta provincia, más temprano que tarde, la vamos a volver a gobernar. Esa es nuestra aspiración, no nos ponemos del lado de cómo vemos la crisis, cuál va a ser la especulación dentro de cuatro años, gobernamos para los tiempos” (*Diario de Sesiones*, 1614). La preservación de la “Cláusula”, en consecuencia, se sustenta en la expectativa de ser gobierno.

Por el contrario, los pequeños partidos pueden esperar mayores garantías de una noción consensual de la democracia, donde numerosos actores se ven involucrados (con poder efectivo) en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, la “Cláusula” parece afectar más el *modus vivendi* de los pequeños partidos y no su presencia en la Legislatura; y sólo en forma mediada su propia supervivencia política. La posibilidad de acceso a escaños legislativos es, en comparación con las legislaturas de otras provincias, relativamente fácil para los partidos más chicos entrerrianos, gracias a reglas electorales que, al establecer un distrito único grande y un piso electoral módico, impone umbrales efectivos bajos. Sin embargo, al garantizar una mayoría parlamentaria al partido ganador (que la experiencia indica que es el mismo partido del gobernador), las reglas reducen la cantidad de actores con poder de veto.

Los procesos de reforma de las reglas de juego (sean en el marco de una reforma constitucional, tal como en el caso entrerriano en estudio, como así también en

casos de reformas electorales puntuales) son piezas de legislación que, al sancionar nuevas reglas de juego, disponen cuáles serán los futuros participantes en la sanción de legislación y cuáles serán los recursos a su disposición. El proceso de toma de decisiones colectivas, tal como argumenta Tsebelis (2002), está condicionado por la cantidad de actores con capacidad de vetar los proyectos e iniciativas de otros, como así también la ubicación de sus preferencias y las reglas de acuerdo a las cuales se toman las decisiones: a medida que aumenta el número y distancia entre *veto players* o que se recurre a mecanismos más exigentes (unanimidad, mayorías agravadas, etcétera), una decisión necesita del concurso de un mayor número de actores y en consecuencia se dificulta alcanzar una nueva posición de equilibrio en reemplazo del *status quo*. Así, una reforma que transforme la Legislatura en un cuerpo unicameral o imponga la concurrencia de elecciones ejecutivas y legislativas o acentúe el sesgo mayoritario del sistema electoral tenderá, aunque por diferentes caminos, a reducir el número de *veto players*. Por el contrario, una reforma que separe elecciones nacionales y provinciales o introduzca un sistema electoral mixto o introduzca mayorías agravadas para legislar sobre ciertas materias tenderá a multiplicar la cantidad de actores con poder de veto.

Tal como se ha señalado en un apartado anterior, si las elecciones legislativas provinciales se hubieran realizado según reglas más proporcionales (por ejemplo: método D'Hont; en distrito único; sin piso electoral), en ocasiones el Ejecutivo hubiera necesitado del apoyo de otras bancadas para pasar legislación por la Cámara. La sanción de leyes, en un escenario de gobierno dividido, hubiera tenido más actores con poder de veto a los cuales el Ejecutivo habría necesitado seducir. El gobernador, en tanto impulsor principal de legislación, intentará lograr que sus proyectos sean aprobados en la versión más cercana a sus preferencias, con el menor costo político posible. Los legisladores, por su parte, intentarán obtener algo a cambio del apoyo al proyecto del gobierno, ya sea en términos de modificaciones al proyecto de legislación, como también de otros "pagos" compensatorios tales como apoyo para proyectos de su interés, recursos a algún distrito específico o cualquier otra transacción política acorde.

Según argumenta Riker (1962) en una clásica aproximación al funcionamiento del Congreso, el Ejecutivo preferirá sancionar legislación con el apoyo de la "coalición ganadora mínima", a fin de conseguir la aprobación de sus proyectos con las menores distorsiones y los menores costos. En este contexto, las bancadas más pequeñas son entonces las opciones más accesibles: ellas, que por sí no cuentan con el número para

impulsar sus propios proyectos, tienen la oportunidad de influir en los proyectos del *agenda-setter*; y el Ejecutivo puede evitar transacciones políticas que involucren a demasiados participantes. Tal como puede observarse, las necesidades de apoyo legislativo constituyen un recurso crucial para partidos que, por su débil peso electoral, no pueden aspirar (razonablemente) ni al sillón del gobernador ni tampoco a impulsar con éxito su propia legislación.

A su vez, dado el prolongado horizonte temporal que impone una reforma constitucional, la distancia que separa a los partidos más pequeños de la posición del Ejecutivo no debería tener efecto sobre la posición ante las reglas de juego y, en este caso concreto, ante la "Cláusula de gobernabilidad". Si bien Axelrod (1970), en una revisión de la teoría de la "coalición ganadora mínima", argumenta que los actores políticos no forman coaliciones con cualquier otro, sino con aquellos políticamente más cercanos, la alternancia política permite concebir oportunidades de cooperación/transacción en un futuro más o menos próximo a todos los participantes, ya sea por su cercanía ideológica a un partido mayor con razonables expectativas de alcanzar el gobierno, como también por una eventual coincidencia programática con un punto específico de la agenda del gobernador. Es decir, la revisión de Axelrod sugiere que, en una coyuntura política concreta, el Ejecutivo dispone de un limitado *set* de posibles aliados, pero al extender el horizonte temporal se observa que los pequeños partidos no ven afectadas las mejores oportunidades que, en términos teóricos, tienen de extraer transacciones en versiones más consensuales de la democracia. La alternancia política, como así también la amplitud y variedad de los temas de la agenda gubernamental, permite prever su participación en la formación de mayorías.

Sin embargo, la asimilación de los ejes gobierno-oposición y partidos grandes-pequeños implica un horizonte temporal prolongado, lo cual no es un hecho dado sino que está asentado sobre al menos tres condiciones: a.) reformas electorales infrecuentes; b.) actores políticos duraderos; c.) alternancia en el Ejecutivo; y d.) no existan mecanismos de "demora".

Por un lado, en sistemas donde las reformas se repiten cada poco tiempo, los reformadores tendrán pocas expectativas en la capacidad de supervivencia de las reglas y desarrollarán un juego faccioso y poco cooperativo. Los actores políticos, tanto en el gobierno como en la oposición, evaluarán el rendimiento de las reglas en el corto plazo y, en consecuencia, apoyarán o intentarán bloquear las nuevas reglas de acuerdo a su capacidad de producir beneficios inmediatos. La evaluación *cortoplacista* de las reformas

conduce a la reproducción del “dilema del prisionero” y rompe la posibilidad de eludir este tipo de juegos mediante su repetición: ningún actor está dispuesto a hacer concesiones hoy porque ellas no le serán retribuidas mañana. Las reglas electorales provinciales básicas, tal como se ha indicado, habían gozado de sustantiva estabilidad. En veinticinco años de vida democrática, mientras casi la totalidad de las provincias habían reformado su constitución, su legislación electoral o ambas cosas, la provincia de Entre Ríos aún se regía por la constitución de 1933, por lo cual los actores tenían motivos ciertos para suponer una supervivencia prolongada a las reglas en discusión.

En segundo lugar, en sistemas de partidos “incoactivos” (Mainwaring y Scully 1995) donde los actores políticos son efímeros, los reformadores también tendrán estímulos para buscar reglas que permitan maximizar sus beneficios en el corto plazo, sin importar los efectos de largo alcance. El sistema de partidos entrerriano ha presentado, por el contrario, un considerable nivel de institucionalización. Primero, la competencia política ha estado articulada alrededor de dos partidos políticos que, más allá de cambios de etiquetas poco significativos, presentan una larga trayectoria histórica. Segundo, las elecciones tanto ejecutivas como legislativas han presentado una muy baja volatilidad electoral, con un único episodio de realineamiento en las elecciones de 2003. Y los partidos cuentan, tercero, con una estructura organizativa local estable y extendido a lo largo de toda la provincia.

En tercer lugar, los partidos mayores sólo se concebirán como potenciales partidos de gobierno en escenarios donde exista algún grado de alternancia política. Ante la ausencia de alternancia, un partido mayor sin acceso al poder también favorecerá arreglos proporcionales por medio de discursos favorables a versiones plurales de la democracia, a fin de debilitar la posición del partido hegemónico e incrementar así su participación en el proceso de toma de decisiones. Aún cuando la democracia supone alternancia, en numerosos países se han observado casos de prolongado largo predominio de un sólo partido o coalición y en tales escenarios aquel partido con sustantivo apoyo electoral excluido del poder impulsará la creación de

espacios para participar del poder.⁷ A diferencia de otras provincias argentinas, donde no ocurrió ninguna alternancia en el período post-transición, Entre Ríos ha registrado tanto tres alternancias entre partidos como así también, gracias al límite constitucional, ninguna reelección de gobernador. Aún cuando se observa el predominio del peronismo en la provincia, la política provincial ha seguido los ciclos de la política nacional [véase Tabla no. 1] y ha dado un horizonte de alternancia frecuente y previsible.

Por último, el peso de los intereses concretos será menor cuando los partidos políticos, dada la demora en la aplicación de la reforma, tengan dificultades para establecer los beneficios de cada opción. En ese sentido, Elster (2000:164) sostiene que “los constituyentes, invariablemente, se han encontrado a sí mismos sumidos en un conflicto. Por un lado, la naturaleza de una Constitución requiere de ellos que legislen en interés de todos para un futuro indefinido. Por otro lado, también cargan con razones de corto plazo y partidistas que les vienen de su electorado. Estas últimas serían considerablemente menos importantes si el proceso legislativo tuviera lugar bajo un velo de ignorancia artificial creado por la necesidad de que las decisiones no tendrán efecto hasta, por decir algo, diez o veinte años más tarde”. Aún cuando Elster aborda el uso de procedimientos de demora como restricciones accidentales que colaboran a solucionar los problemas de inconsistencia temporal, tales mecanismos también pueden relajar las motivaciones partidistas de los reformadores y hacer primar posiciones más abstractas. En este sentido, el “velo de ignorancia” impuesto por la demora puede impedir a un partido determinado saber si obtendrá mayores beneficios de reglas mayoritarias o proporcionales, no por desconocimiento de sus efectos, sino por la incertidumbre sobre su posición política en un momento remoto. Sin embargo, la Constitución entrerriana, como en casi todas las reformas, iba a tener una aplicación relativamente inmediata (la siguiente renovación legislativa), por lo cual los actores podían tener una idea de los efectos concretos de las alternativas en discusión.

⁷ El análisis de preferencias aquí desarrollado supone un régimen democrático mínimo. Por un lado, en regímenes semi-autoritarios o también en “autocracias con reglas democráticas” (Levitsky y Way 2003) podría existir algún partido de oposición con apoyo electoral e interés en la introducción de reglas más proporcionales, tal como pudo ser el PAN mexicano durante los setenta y ochenta. Sin embargo, estos casos presentan sustantivas especificidades que impiden abarcarlos, porque sus preferencias estarán dadas en un “juego dual” (Mainwaring 2004). Por el contrario, parece más fácil de asimilar la situación de los “autoritarismos sub-nacionales” en los cuales, tal como da cuenta Gervasoni (2005), si bien el gobernador se encuentra en condiciones de obturar la alternancia, no puede clausurar ni la aparición de actores opositores ni tampoco visiblemente su acción por los límites que impone un régimen democrático nacional.

En definitiva, cuando estas condiciones se relajan, los actores no contarán con un horizonte temporal prolongado y articularán sus preferencias a lo largo de otras líneas de fractura. Resta analizar cómo se inserta el caso entrerriano analizado en la literatura.

6. Una mirada a la literatura: las reglas electorales como factor endógeno

Tras los trabajos iniciales de Duverger, en especial a partir de la ola “neoinstitucionalista” de los ochenta, se ha desarrollado una rica línea de trabajo sobre los efectos del sistema electoral. Aquella literatura primigenia, que aquí no resulta posible presentar en detalle,⁸ fue extendida sobre dos ejes principales por una nueva oleada de investigaciones. Por un lado, la literatura posterior no se ha limitado a observar los efectos de la “línea divisoria fundamental” (Lijphart 1999) entre reglas mayoritarias y proporcionales, sino que observa ahora un marco más amplio, incluyendo en su foco elementos tales como el tamaño del distrito, el calendario, el tipo de listas, entre otros, ampliando así el conjunto de factores causales contemplados. Por otra parte, no sólo la variable independiente ha sufrido una sustantiva revisión. La literatura también ha “ampliado” la variable dependiente, la cual no se limita ya a observar los efectos sobre los sistemas de partidos, sino también sobre temas tales como la representación racial y de género, los incentivos para el voto estratégico, la participación, entre otros.

Ahora bien, más recientemente, algunos trabajos (Colomer 2004 y 2005, Boix 1999, Benoit 2004, Marengo 2006, Negretto 2006, Buquet 2007, Ratto 2007) han invertido los términos de la relación convencional e intentado endogeneizar las reglas: los sistemas electorales son factores causales, como así también causados. Tales argumentos no niegan que los sistemas electorales presenten incentivos sobre los actores, sino que por el contrario asumen que, a sabiendas del poderoso efecto de las reglas en la configuración del sistema de partidos, los actores no serán indiferentes ante ellas sino que tendrán preferencias definidas e influirán en la elección de uno u otro sistema electoral al introducir reformas.

Boix (1999) y Colomer (2004, 2005) proponen una lectura interactiva de la teoría para entender la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos. Dado que

⁸ Grofman (2004) presenta un panorama sintético sobre las líneas de investigación desarrolladas a lo largo de las últimas dos o tres décadas, haciendo especial hincapié en la diversificación de las teorías y de los problemas abordados.

las reglas afectan el comportamiento estratégico tanto de élites como votantes y en consecuencia condicionan las características del sistema de partidos post-electoral, los actores con capacidad de influir sobre la determinación del sistema electoral intentarán asegurar un conjunto de reglas en su favor. Esto tiene dos visibles implicancias. Por un lado, si los actores intentan conservar o fortalecer sus posiciones políticas al momento de establecer las reglas de juego, es lógico esperar que los sistemas electorales refuercen los sistemas de partidos ya existentes. Y, por otro, la oportunidad de cambio institucional será una reacción condicionada a la inestabilidad del escenario político. Si un grupo tiene una afianzada posición dominante en la distribución de poder dentro de la comunidad, será un seguro ganador de la contienda política y entonces tendrá muy pocos incentivos para modificar las reglas de juego. Ante esta situación cabe esperar un escenario de estabilidad institucional.

Por el contrario, otras situaciones son más propensas al cambio. Ante una alta incertidumbre sobre la fuerza relativa de los diferentes grupos o ante la irrupción de nuevos actores en la arena política, los principales jugadores del sistema pueden tener incentivos para modificar las reglas de juego vigente por otras más inclusivas, donde se evitan juegos de *suma cero* capaces de producir una “derrota total” (Colomer 2004:31-33). En suma, las decisiones sobre el sistema electoral estarán dadas, de acuerdo a Colomer (2004:27-28), por: a.) el rendimiento de las reglas existentes y las expectativas de los actores acerca de los resultados electorales obtenidos con ellas; b.) la disponibilidad de reglas o fórmulas electorales alternativas (los *inventos*); y c.) la capacidad relativa de los actores de tomar decisiones sobre instituciones.

También otros trabajos han continuado, más recientemente, en esta línea de investigación. Negretto (2006) y Buquet (2007) han explicado el establecimiento de las reglas de elección presidencial en América Latina a partir del poder de los actores políticos dominantes y su situación política. Por un lado, Negretto presenta evidencia que sugiere cómo los actores electoralmente más chicos, sea como partidos minoritarios en contextos democráticos o como actores militares que esperan una posición minoritaria en el escenario post-transición, influyen en el establecimiento de reglas más inclusivas, aunque tal resultado se encuentra condicionado por el legado histórico. Buquet, por su parte, siguiendo el argumento de Boix y Colomer, indica que las reformas ocurren ante coyunturas críticas en las que cambia la eficacia de las reglas vigentes; pero sus resultados (más incluyentes o más excluyentes) están condicionados por el contexto de las coaliciones políticas en el poder: las coaliciones ascendentes

optarán por reglas excluyentes, mientras que otras declinantes preferirán reglas incluyentes. Marengo (2006), en tercer lugar, argumenta que las reformas electorales seguirían un modelo *path-dependent*. Este factor temporal, ausente en los trabajos de Colomer y Boix, exige mayor atención por parte de la investigación sobre reformas porque, tal como argumenta Pierson (2004), tiene poco sentido observar cuáles factores tienen poder explicativo si se prescinde de la forma en que tales factores se ordenan temporalmente o se relacionan entre sí. En este sentido, estos trabajos han enfatizado el carácter *path-dependent* de tales procesos tanto por el efecto de la antigüedad del *statu quo* en la ocurrencia de las reformas (Marengo 2006), como así también por el peso del legado sobre las reformas (Negretto 2006).

A su vez, en línea con esta nueva generación de investigaciones, algunos pocos trabajos (Ratto 2007, Cingolani 2007) han abordado las reformas electorales provinciales en nuestro país, aunque lo han hecho desde diferentes perspectivas. Mientras Cingolani (2007) propone un análisis descriptivo de las reformas apoyado en los argumentos de Colomer ya reseñados, Ratto (2007) explica mediante análisis factorial la ocurrencia de reformas y concluye que la fragmentación del sistema partidario local es un factor de protección del *status quo*. Sin embargo, una mirada a los procesos de reforma electoral en las provincias argentinas plantea preguntas sustantivas a esta literatura reciente.

No sólo Colomer (2004, 2005) y Boix (1999) sino también otros trabajos posteriores (Negretto 2006, Buquet 2007, Marengo 2006) suponen cierta tendencia secular al establecimiento de sistemas electorales crecientemente incluyentes, no sólo en las elecciones legislativas sino también en las ejecutivas. Su argumento indica que, ante la aparición de nuevos contendientes en la arena política, los grandes actores partidarios recurren a reglas inclusivas como una estrategia defensiva, sin embargo los sistemas electorales en las provincias argentinas, si han seguido una trayectoria, ha sido hacia reglas mayoritarias. En este sentido, Calvo y Escolar (2005:182) concluyen que “en una gran mayoría de los casos, los escenarios post-reformas presentan aumentos en los premios de mayoría en bancas que obtienen los partidos oficialistas, impulsores de las reformas, independientemente de que hayan visto disminuido su caudal electoral entre una elección y otra”. Este movimiento mayoritario puede indicar que, tal como señala Boix en los países donde los partidos socialistas eran débiles, la amenaza ha sido insuficiente para empujar a los partidos principales a aceptar reglas más inclusivas; o por el contrario, los partidos más fuertes han optado por responder a

tal amenaza clausurando las oportunidades de sus contendientes mediante altos umbrales en lugar de apostar a la inclusión.

Ahora bien, si los sistemas mayoritarios constituyen una preferencia fuerte de los partidos grandes tal como aquí se ha sostenido, no debería observarse ningún desplazamiento hacia la proporcionalidad dado el control del proceso de reforma del que goza el Ejecutivo como *agenda-setter*. Sin embargo, aún cuando las reformas mayoritarias han sido frecuentes, el panorama dista de ser constante o uniforme. ¿Cómo explicar tales desvíos? La hipótesis propuesta por Cingolani (2007:55) indica que estos movimientos proporcionales ocurren en el marco de una transacción entre gobierno y oposición: los gobernadores acceden a impulsar reglas más inclusivas a cambio de apoyo para reformas que habiliten su reelección. Los gobernadores han dispuesto de la posibilidad de este tipo de transacciones gracias a la división de poderes distintiva del presidencialismo, sea este nacional o provincial, donde el sistema electoral está compuesto por dos o más subsistemas relacionados. La coexistencia de múltiples arenas electorales permite a los promotores de las reformas eludir “juegos de suma cero” e intercambiar reformas inclusivas en la arena legislativa y, al mismo tiempo, obtener beneficios en la carrera por el sillón ejecutivo.

También parece preciso tener en cuenta que las preferencias de los actores no pueden estar desancladas del contexto. A lo largo de este trabajo se ha argumentado que los partidos tendrán diferentes preferencias sobre las reglas electorales: en palabras de Colomer, *el grande prefiere lo pequeño, el pequeño lo grande*. Pero así también se ha señalado que, en ciertas condiciones, tales preferencias podrían estar articuladas a lo largo de otros ejes. Trabajos como Negretto (2006) o Buquet (2007) asumen, sin embargo, esas mismas preferencias como un dato constante. Más aún, dado su extenso foco histórico, Negretto (2006) incluye entre sus casos contextos sumamente disímiles, desde democracias inestables y democracias restringidas hasta aquellas experiencias post tercera ola en las cuales el régimen, ya consolidado, se encuentra fuera del juego político. No obstante, tal como argumenta Mainwaring (2004), en democracias no consolidadas los partidos pueden tomar parte en un “juego dual”, donde el juego partidario (*partisan game*) coexiste con un juego por el régimen (*regime game*). Estos casos presentan sustantivas especificidades obligan a considerarlos separadamente.

A pesar de la inmensa literatura sobre los efectos de las reglas de juego, los procesos de reforma electoral aún siguen siendo relativamente poco conocidos. ¿Qué

factores explican la realización de reformas electorales? ¿Por qué se introducen ciertas reglas y no otras? ¿Cómo se desarrollan los procesos reformistas? ¿Qué actores participan de los procesos reformistas? ¿Cuál es su capacidad de influir en el resultado final y de qué factores depende esa influencia? Estos interrogantes, entre muchos otros más, parecen indicar una línea de investigación poco explorada, la cual requiere nuevas investigaciones comparadas, tanto sobre casos nacionales como así también sobre los procesos subnacionales.

7. Conclusiones

En síntesis, en los procesos de cambio de las reglas de juego, ya sea en el marco de reformas electorales puntuales como también de reformas constitucionales más amplias, las preferencias de los participantes estarán determinadas por sus expectativas de participación futura en la arena política. Mientras los grandes partidos preferirán reglas mayoritarias que excluyan a pequeños actores y faciliten la tarea de gobierno, los partidos más pequeños preferirán reglas más inclusivas, aunque no siempre tengan los recursos necesarios para influir en la decisión final, lo cual será fundado en un discurso que articule estratégicamente intereses públicos. Sólo sería esperable que pequeños actores antisistema o “desleales” (Linz 1987), más interesados en transformar radicalmente las estructuras políticas que en la participación regular en los procesos decisorios, articulen sus preferencias con independencia de sus oportunidades de cooperación/transacción.

Los partidos políticos compiten en elecciones para lograr votos que son, a su vez, sólo un medio para obtener cargos. En esta línea, cuando se abren procesos de reforma, los partidos disponen de la oportunidad de establecer reglas que favorezcan sus posibilidades de elección futuras. Así, sus preferencias respecto de las reglas estarán dadas por sus expectativas electorales, las cuales estarán estructuradas a partir de la experiencia histórica. A su vez, aún cuando los actores promuevan sus propios intereses, la publicidad de los debates los empuja a presentar estratégicamente sus argumentos como conceptos generales y abstractos. Así, el eje elector-proporcionalidad, si bien presente en los debates, parece enmascarar preferencias articuladas sobre otras líneas. Sin embargo, la posibilidad de poder transformar sus preferencias en reglas efectivas estará condicionada por numerosos factores, muchos de los cuales están fuera del alcance de actores individuales y requieren acuerdos

interpartidarios; tal como argumenta Tsebelis, cuantos más actores deban ser involucrados, las reglas vigentes gozarán de mayor estabilidad.

Estos argumentos, formulados en términos hipotéticos, requieren ser sometidos a prueba. La tradición comparativista más cercana al enfoque de Sartori y Morlino (1994), entre otros, adopta una postura crítica de los estudios de caso, por sus debilidades para someter a prueba sus afirmaciones como así también por lo potencialmente parroquial de sus hallazgos. Ahora bien, los métodos implican ciertos *trade-offs*. Si bien el testeado de teoría no es el aspecto fuerte del estudio de caso, este tipo de *case studies* son eficaces en la generación de hipótesis que, tal como argumenta Gerring (2007:100), luego deberán ser sometidas a prueba en trabajos comparados: “la relación descubierta entre diferentes elementos en un solo caso tiene una conexión causal prima facie: ellos están todos en la escena del crimen. Esto es revelador cuando uno está en una etapa temprana del análisis [...] El hecho que A, B y C están presentes en el momento y lugar esperados (con relación a algún resultado de interés) es suficiente para establecerlos como variables independientes” (la traducción es propia). La Convención entrerriana, bajo esta perspectiva, ha sido analizado aquí como una oportunidad para la generación de hipótesis, por medio de la observación de las preferencias de diferentes actores partidarios ante una posible reforma de las reglas de juego y las condiciones en las cuales ellas se articulan.

Las preferencias de los actores políticos no son un dato en sí evidente y, en muchos casos, requieren cierto grado de justificación. A lo largo de este trabajo se intentó exponer no sólo las tensiones entre proporcionalidad y gobernabilidad en un caso concreto como la Convención constituyente entrerriana, sino también cómo los actores estructuran sus preferencias a partir de sus expectativas en la arena política. A su vez, el horizonte temporal en el cual se elaboran tales expectativas tampoco es un hecho dado, sino que está apoyado sobre algunas condiciones: en sistemas donde las reglas son reformadas con frecuencia, donde los actores no gozan de durabilidad, donde no existe una expectativa razonable de alternancia política o donde la aplicación de las reformas será dilatada en el tiempo, los ejes sobre los cuales los actores políticos articularán sus preferencias parecen más inciertos. En los primeros escenarios la interacción política no gozará de estabilidad suficiente para pensar en horizontes prolongados. En el tercero, partidos mayores optarán por reglas proporcionales. En el último las preferencias serán abstractas antes que partidistas.

Por último, cabe decir que la evaluación de los sistemas electorales, aún para un eventual *test* de constitucionalidad, debe estar basada en el funcionamiento real de los sistemas electorales (no en conjeturas inciertas) y, además, contemplar una mirada comparada del objeto en cuestión. El debate sobre reformas será siempre más rico en la medida que, tal como aquí se ha intentado hacer, contemple cuáles han sido los efectos reales de las reglas vigentes y cuáles serían los efectos hipotéticos de reglas alternativas. Si bien el plenario de la Convención no parece ser el ámbito más apropiado para llevar a cabo una evaluación detenida del funcionamiento de un sistema electoral y si bien lejos estamos aquí de imaginar que existan “soluciones técnicas” a los problemas políticos, las posiciones en el debate no parecen haber recogido matices sustantivos del desempeño de las instituciones provinciales.

Referencias

- Allés, Santiago (2009): "Elección de Mujeres a nivel subnacional. Evaluando las Cuotas de Género en las provincias argentinas". *XXVIII Internacional Congress*, Latin American Studies Association (Río de Janeiro, 11-14 de junio de 2009).
- Axelrod, Robert (1970): *Conflict of Interest: A theory of divergent goals with application to politics*. Chicago, Ill: Markham.
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. New York, NY: Basic Books.
- Benoit, Kenneth (2004): "Models of electoral systems change". *Electoral Studies*, 23, pp. 363-389.
- Benoit, Kenneth (2006): "Duverger's Law and the Study of Electoral Systems". *French Politics*, 4 (1): 69-83.
- Blais, A. and L. Massicotte (2002): "Electoral Systems". *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, editado por L. LeDuc, R.G. Niemi and P. Norris. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Boix, Carles (1999): "Setting the rules of the Game: the choice of Electoral Systems in Advanced Democracies". *American Political Science Review*, 93 (3), pp. 609-624.
- Buquet, Daniel (2007): "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina". *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 16, pp. 35-49.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005): *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: PENT – Prometeo.
- Carrizo, Carla y Cecilia Galván (2006): "Presidencialismo y conflictos políticos en Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006)". *Colección*, 17, pp. 35-113.
- Cingolani, Luciana (2007): "Las reformas electorales en las provincias argentinas". *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, compilado por J. M. Abal Medina. Buenos Aires: Prometeo.
- Collier, David y Steven Levitsky (1996): "Democracy 'With Adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research". Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper #230. University of Notre Dame.
- Colomer, Josep M (2004): *Cómo Votamos. Los Sistemas Electorales del mundo: Pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Colomer, Josep M. (2005): "It's Parties that choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws upside down)". *Political Studies*, 53, pp. 1-21.

Elster, Jon (1995): "Forces and Mechanisms in the constitution-making process". *Duke Law Journal*, 45 (2), pp. 364-396.

Elster, Jon (2000): *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*. Barcelona: Gedisa, 2002.

Gerring, John (2007): "The Case Study: what it is and what it does". *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York, NY: Oxford University Press.

Gervasoni, Carlos (2005): "Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales". *Colección*, 16, pp. 83-122.

Grofman, Bernard (2004): "Prólogo". *Cómo Votamos. Los Sistemas Electorales del mundo: Pasado, Presente y Futuro*, de J. M. Colomer. Barcelona: Gedisa.

Jones, Mark (1995): *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Jones, Mark (1998): "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons From the Argentine Provinces". *Comparative Political Studies*, 31 (1), pp. 3-21.

Levitsky, Steven y Lucan Way (2003): "Autocracy by Democratic Rules: The Dynamics of Competitive Authoritarianism in the Post-Cold War Era". *Mapping the Great Zone: Clientelism and the Boundary between Democratic and Democratizing*. Columbia University.

Linz, Juan (1987): *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza, 1996.

Lijphart, Arend (1999): *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel, 2000.

Lubertino, María J (2003): "Pioneras en las cuotas: la experiencia argentina y su futuro". *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del Taller*, International IDEA, 2004.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully. Eds (1995): *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina*. Santiago: Cieplan, 1996.

Mainwaring, Scott (2004): "Party Objectives in Authoritarian Regimes with Elections or Fragile Democracies: a Dual Game". *Christian Democracy in Latin America: Electoral Competition and Regime Conflicts*, editado por S. Mainwaring and T. Scully. Stanford University Press.

Marengo, André (2006): "Path-dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada". *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), pp. 53-75.

Molina, José (2001): "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura". *América Latina Hoy*, 29: 15-29.

Negretto, Gabel L. (2006): "Choosing how to choose Presidents: parties, military rulers and presidential elections in Latin America". *Journal of Politics*, 68 (2), pp. 421-433.

Norris, Pippa (2004): *Electoral engineering. Voting rules and political behavior*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Oñate, Pablo y Francisco Ocaña (1999): *Análisis de datos electorales*. Madrid: CIS.

Penadés, Alberto (2000): *Los sistemas elementales de representación*. Tesis doctoral. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Fundación Juan March.

Pierson, Paul (2004): *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.

Pitkin, Hannah (1967): *The Concept of Representation*. Berkley, CA: University of California Press.

Ratto, María Celeste (2007): "Eligiendo las reglas del juego. El nivel de competencia efectiva de las reformas electorales subnacionales argentinas, 1983-2005". *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, compilado por J. M. Abal Medina. Buenos Aires: Prometeo.

Riker, William H (1962): *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, CT: Yale University Press.

Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino. Eds (1994): *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza

Sagüés, Néstor Pedro (1999): *Elementos de Derecho Constitucional*. 3ra edición. Buenos Aires: Astrea.

Shugart, Matthew y John Carey (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. New York, NY: Cambridge University Press.

Tsebelis, George (2002): *Veto players. How political institutions work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Otras fuentes

Diario de Sesiones. 2008. Convención Constituyente, Provincia de Entre Ríos. Disponible en: <<http://convencion.hcder.gov.ar/diarios/index1.php>>, consultado: 13.11.2008