

Competencia electoral en los municipios de la provincia de Santa Fe: un análisis sobre los efectos del Doble Voto Simultáneo y las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (1991-2015)

*Elías Fernández*¹

Resumen

El objetivo principal de este trabajo es analizar los efectos de las leyes electorales sobre la competencia partidaria llevada a cabo en los municipios de la provincia de Santa Fe, Argentina, a lo largo del pe-

¹ Becario Postdoctoral por CONICET y docente de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social de la UNER

Código de referato: SP.223.XLII/17
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2017.42.04>



STUDIA POLITICÆ



Número 42 invierno 2017 – pág. 107-136

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

río 1991-2015. Durante estos años se aplicaron dos normativas diferentes para la designación de autoridades, tanto a nivel provincial como municipal: en primer lugar, el Doble Voto Simultáneo, un sistema comúnmente conocido como Ley de Lemas (1991-2003), y en segundo lugar, las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (2005-2015). Estas normativas moldearon en forma diferente la coordinación electoral entre partidos, lo cual generó distintos efectos sobre la fragmentación del voto y, particularmente, sobre la distribución de bancas en los Concejos Municipales. Diversas indagaciones previas han puesto el foco en la interacción entre estas leyes y los resultados de las elecciones del orden provincial, pero han omitido el impacto que las mismas han tenido sobre los ámbitos municipales, donde se reparte la mayor cantidad de puestos electivos que se ponen en juego en cada turno electoral. Este estudio se focaliza en este nivel de la competencia partidaria y demuestra que, a pesar de que la distribución de asientos en los órganos legislativos locales es formalmente proporcional, el sistema electoral favorece ostensiblemente a los partidos políticos mayoritarios a medida que el sufragio se fragmenta debido al reducido tamaño de las asambleas.

Palabras clave: elecciones – Santa Fe – partidos políticos – municipios

Abstract

The main objective of this paper is to analyze the effects of electoral laws on party competition at municipal level in Santa Fe province, Argentina, during the period 1991-2015. Throughout these years, two different normative for the designation of authorities at provincial and municipal levels were applied: First, the Double Simultaneous Vote, a system commonly known as Lemas Law (1991-2003), and secondly, the Open Primary Simultaneous and Mandatory Elections (2005-2015). These laws produced different modes of electoral coordination between parties, generating different effects on the fragmentation of vote, and particularly on the distribution of seats in the Municipal Councils. Previous investigations focused on the interaction between these laws and the results of the provincial elections, but omitted the impact on the municipal level, an area where most of the political positions are distributed in each election. This study focuses on this level of party competition and demonstrates that, although the distribution of seats in local legislative Councils is formally proportional, the electoral system favors the major political parties when the suffrage tends to be fragmented, due to the small size of assemblies.

Key words: elections – Santa Fe – political parties – municipalities

Introducción

LAS Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) se implementaron por primera vez en la provincia de Santa Fe, Argentina, en las elecciones municipales de 2005. Este sistema reemplazó al Doble Voto Simultáneo (DVS), comúnmente conocido como Ley de Lemas, que estuvo vigente desde 1990 hasta 2004.

Los efectos del DVS sobre los resultados electorales de la provincia han sido examinados en un conjunto de investigaciones previas (Robin, 1994; Borello y Mutti, 2003; Cherny y Delgado, 2004; Calvo y Escolar, 2005; Ramos, 2011). A su vez, algunos análisis han centrado la mirada en el proceso de derogación de esta normativa que derivó en la adopción de las PASO (entre otros, Mutti, 2005; Rulli y Centeno Lapas, 2006; Lodi, 2010). No obstante, los estudios aludidos se han focalizado primordialmente en la competencia por cargos provinciales, motivo por el cual han tendido a omitir el impacto de estas leyes sobre la competencia desplegada en los ámbitos municipales, donde se reparten la mayor cantidad de puestos electivos que se ponen en juego en cada turno electoral.

El objetivo principal del presente trabajo es complementar estas indagaciones previas a través de un abordaje de los efectos de la Ley de Lemas y de las PASO sobre los gobiernos municipales de Santa Fe en el período 1991-2015. Estas normativas generaron distintas modalidades de coordinación entre los principales actores políticos, y por lo tanto tuvieron diferentes impactos en la evolución de la fragmentación partidaria. No obstante, se parte de la premisa de que las leyes señaladas no pueden ser analizadas en forma separada a los demás aspectos del sistema electoral santafesino, así como tampoco pueden omitirse las características del sistema de partidos provincial y el modo en que se ha institucionalizado a lo largo del tiempo.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se exponen los conceptos que articulan el estudio, poniendo especial énfasis en las nociones de sistema de partidos y sistema electoral, al tiempo que se operacionalizan los mismos a través de índices electorales propuestos en la literatura especializada. En segundo lugar, se abordan las normativas centrales de la indagación que se lleva adelante, la Ley de Lemas y las PASO. Posteriormente, se realiza una breve descripción del escenario partidario santafesino en el nivel provincial a fin de ilustrar cómo ha evolucionado a lo largo del tiempo. En cuarto lugar, se exhiben los rasgos más relevantes del régimen municipal y se destacan los criterios conforme a los cuales se seleccionaron las cuarenta y ocho ciudades que comprende el estudio. Final-

mente, se analiza la competencia partidaria para arribar a los cargos del nivel local, las intendencias y las concejalías, por medio de un abordaje de la fragmentación del voto, por un lado, y de la desproporcionalidad en la integración de los Concejos Municipales, por otro.

1. Sistemas de partidos y sistemas electorales

En línea con el enfoque institucionalista en el estudio de los sistemas electorales inaugurado por Duverger (1957), en este trabajo se argumenta que la fragmentación partidaria está determinada en gran medida por la legislación, y en particular por sus características mayoritarias o proporcionales. Por ende, el sistema electoral actúa como la *variable independiente*, puesto que condiciona el número de partidos interactuantes, (*variable dependiente* de este trabajo). No obstante, el formato numérico de un sistema de partidos también está estrechamente relacionado con el modo en que se institucionalizan los patrones de competencia y cooperación entre los actores que lo integran. La institucionalización del sistema, por lo tanto, actúa como la *variable interviniente*, en la medida en que también es capaz de condicionar la forma en que interactúan los partidos.

El concepto de fragmentación alude a la cantidad de partidos que operan en un sistema partidario. Este número, según Sartori (1992), indica un aspecto fundamental del sistema partidario, ya que permite conocer en qué medida el poder político está dividido o concentrado, esto es, fragmentado o no fragmentado. Para observar la fragmentación se utiliza el *número efectivo de partidos* (NEP),² un índice elaborado por Laakso y Taagepera (1979).

Todos los sistemas electorales generan un *efecto reductor* (Sartori, 1994; Cox, 2004), dado que siempre producen una desproporcionalidad entre los votos que logran los partidos y los cargos que finalmente les son asignados. Esa desproporcionalidad puede ser grande —cuando le otorga beneficios ostensibles a las fuerzas políticas que más votos obtienen— o pequeña —cuando la brecha entre los sufragios obtenidos y los cargos asignados es reducida—. De este modo, los sistemas electorales pueden

² La fórmula se expresa de la siguiente manera: $N_s = \frac{1}{\sum p_i^2}$, donde N_s es el número efectivo de partidos, y p_i es el porcentaje de votos o de escaños logrados por los partidos. En este trabajo se mide el NEP a partir de los sufragios (número efectivo de partidos electorales), pero también es posible medirlo conforme a los escaños (número efectivo de partidos parlamentarios).

dividirse en mayoritarios y proporcionales. Para determinar los niveles de desproporcionalidad en la distribución de las bancas de los Concejos Municipales de Santa Fe, se emplea el *índice de mínimos cuadrados*³ (Gallagher, 1991).

Nohlen (2004) apunta que la representación por mayoría y la proporcional son dos principios generales que, con frecuencia, se encuentran fusionados en el mundo real. En palabras del autor, “los sistemas electorales mayoritarios son [...] aquellos sistemas que en su *efecto conjunto* se aproximan más al polo de la representación por mayoría, mientras los sistemas proporcionales se ubican más cerca del polo de la representación proporcional” (Nohlen, 2004: 13). Por este motivo, no es posible clasificar a los sistemas electorales en términos de una exclusión mutua, sino más bien como *continuum*.

Ahora bien, como se dijo previamente, el sistema electoral no es la única variable que influye en el número de partidos. Para evaluar la fragmentación, este trabajo también describe el modo en que se ha institucionalizado el sistema de partidos santafesino a lo largo del tiempo. Según Lipset y Rokkan (1992), en la fase evolutiva los sistemas partidarios se institucionalizan en función de determinados partidos que se consolidan a partir de un núcleo de *seguidores habituales*. Luego, a través de una legislación favorable, estos *partidos establecidos* buscan impedir la emergencia de nuevos agentes con fuerza electoral. La existencia de ese núcleo de seguidores se presenta fundamentalmente en el contexto de lo que Mainwaring y Scully (1995) denominan *sistemas de partidos institucionalizados*. Un sistema de estas características se establece a partir de la estabilidad en las pautas de competencia y cooperación entre partidos (Ware, 2004) que ponen un freno a la inestabilidad que emerge cuando no son capaces de moldear las preferencias de los votantes en el tiempo.

Cox (2004) señala que una *coordinación electoral exitosa* reduce el número de competidores. Cuando las elites de los partidos logran coordinar sus estrategias electorales, la cantidad de candidatos que se presentan dis-

³ La fórmula se expresa de la siguiente manera: $Gcm = \frac{\sum (V_i - E_i)^2}{2}$, donde *Gcm* es el índice de mínimos cuadrados, V_i es el porcentaje de votos que consigue cada partido y E_i es el porcentaje de escaños. El sistema electoral es más proporcional mientras más se acerque a cero el valor arrojado por la fórmula, lo que significa que el número de escaños que obtiene cada partido es acorde a la cantidad de votos que logra. Por el contrario, el sistema electoral tiende a ser menos proporcional, y por ende más mayoritario, a medida que el valor se aleja de cero.

minuye, y ello posteriormente tiende a reducir la fragmentación del voto. Este efecto reductor, entonces, ocurre cuando la coordinación es exitosa. Si ello no sucede, es decir, si se producen *fallos de coordinación*, se genera un *efecto distributivo* a causa de la dispersión de los sufragios en varias opciones electorales. En suma, los fallos de coordinación propenden a fragmentar el voto y, en contraste, los procesos de coordinación exitosos tienden a orientar el sufragio hacia un número menor de opciones electorales. Como señala el autor, esto puede observarse por medio del NEP.

Al momento de armar las listas, resulta sumamente relevante conocer con certeza qué candidatos son más viables. Para ello, según Cox, hay que remitirse a la historia electoral reciente y observar qué fuerzas políticas o candidaturas desempeñaron buenos papeles en las urnas, lo cual las torna fundamentales en las elecciones sucesivas. Por consiguiente, hay que considerar también la relevancia que tiene contar con el respaldo de partidos establecidos, es decir, aquellos en función de los cuales se institucionalizó el sistema partidario en su fase evolutiva, puesto que otorgan grandes ventajas a la hora de construir candidaturas con viabilidad electoral.

2. Modificaciones en la normativa partidaria y electoral de Santa Fe

La Constitución de la Provincia de Santa Fe fue reformada por última vez en 1962. No obstante, desde la apertura democrática de 1983 se introdujeron diversas modificaciones en la legislación partidaria y electoral, entre las cuales se destacan las dos normativas que son objeto de la presente indagación: el DVS y las PASO.⁴

2.1. Ley de Lemas

En noviembre de 1990 la Legislatura sancionó la Ley 10.524, conocida como Ley de Lemas, según la cual los aspirantes a ocupar puestos de gobierno en el marco de la provincia —incluidos los municipales— debían

⁴ En Argentina, el Artículo 5° de la Constitución Nacional habilita a los distritos subnacionales a elaborar sus propias Constituciones y leyes electorales para designar cargos provinciales y locales. Por este motivo, Escolar y Calcagno (2004) apuntan que el país presenta, al menos potencialmente, una marcada autonomía en sus unidades federadas, la cual tiene un alcance tanto en los órganos de gobierno provinciales como en los municipales.

inscribir sus candidaturas adscriptos a un determinado lema. La normativa establecía lo siguiente: “A los fines de la presente Ley, considérese ‘lema’ a los partidos políticos reconocidos para su actuación en los distintos niveles territoriales y a las alianzas entre ellos concertadas; y ‘sublemas’ a las agrupaciones o corrientes internas de un mismo lema” (Artículo 2°).

Borello y Mutti (2003) indican que las características de este sistema pueden resumirse en tres atributos esenciales. Primero, los partidos (lemas) pueden presentar múltiples candidatos a partir de sus corrientes internas (sublemas) en todos los cargos a elegir. Segundo, hay simultaneidad en la emisión del voto, por lo que, cuanto vota, el elector hace uso del doble voto simultáneo. Finalmente, los votos se acumulan, esto es, el sublema más votado se hace acreedor de todos los sufragios de las demás corrientes internas que participaron en el lema, de manera que “el ganador de la elección no es el candidato con mayor cantidad de votos sino el candidato con la mayor cantidad de votos del partido con más votos” (Borello y Mutti, 2003: 4).

Aunque fue impulsada por el Partido Justicialista (PJ), debido a la ausencia de cohesión interna del partido de gobierno y a su consecuente falta de disciplina parlamentaria, la aprobación del DVS en la Legislatura provincial no hubiera sido posible sin el apoyo de una fracción del principal partido opositor, la Unión Cívica Radical (UCR) (Borello y Mutti, 2003; Rulli y Centeno Lapas, 2006; Ramos, 2011). Sobre fines de los años 80 y principios de los 90, las dos fuerzas mayoritarias mostraban signos de rupturas, y ello explica por qué fracciones de los dos partidos decidieron acordar la introducción del DVS, a través del cual buscaban evitar que la falta de cohesión interna se trasladara a las urnas (Robin, 1994).

La ley abarcaba todas las categorías de cargos disputadas en el marco santafesino, tanto provinciales como locales. Según la Constitución provincial, los cargos ejecutivos —gobernador e intendentes— y el cargo de senador provincial son designados a simple pluralidad de sufragios, y en razón de ello la Ley de Lemas determinaba que resultaba electo el candidato más votado del lema más votado (Artículo 5°).

La Constitución establece además que las bancas de la Cámara Baja y de los Concejos Municipales deben ser elegidas a partir de listas plurinominales, motivo por el cual la ley establecía modalidades diferentes de asignación de cargos. Los diputados son designados en listas plurinominales y la Cámara posee 50 miembros, de los cuales 28 le corresponden a la lista más votada y los 22 restantes se reparten a través del método D’Hondt, con un

umbral del 3 % del padrón del distrito. Para la elección de los mismos, la Ley de Lemas determinaba que “se estará a lo dispuesto al respecto por la Constitución provincial [...], adjudicándose las bancas así obtenidas por cada lema en relación proporcional D’Hondt a los votos obtenidos por cada uno de sus sublemas” (Artículo 6°). Así, la aplicación de esta ley en el ámbito de la Cámara Baja le otorgaba la mayoría absoluta de los representantes al lema más votado (28 diputados), pero luego esos asientos eran distribuidos proporcionalmente entre los distintos sublemas que lo conformaban. Los 22 asientos restantes se repartían en forma proporcional a los votos logrados por los distintos lemas y sublemas.

Los concejales también son electos en listas plurinominales con un umbral del 3% del padrón electoral, pero a diferencia de los diputados, no se asegura la mayoría absoluta de la representación al partido más votado. Entonces, mientras estuvo vigente el DVS, todos los asientos en los Concejos eran repartidos conforme al método D’Hondt de acuerdo a los votos obtenidos por los distintos lemas y sublemas: “Para la distribución de los cargos que corresponda integrar a cada Concejo municipal, se aplicará el sistema proporcional D’Hondt, primero entre lemas y luego entre sublemas” (Artículo 7°).

2.2. Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias

Luego del compromiso público asumido durante la campaña electoral, el gobernador peronista electo en 2003, Jorge Obeid, envió a la Legislatura un proyecto de ley para derogar el DVS. Ello generó intensos debates al interior de los partidos, fundamentalmente en el justicialismo, que se había impuesto en todas las elecciones provinciales regidas por este sistema. Finalmente, en noviembre de 2004 la Ley de Lemas fue reemplazada por el sistema de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (Ley 12.367). En el marco de este estudio, el nuevo sistema rigió los comicios municipales comprendidos entre 2005 y 2015.

Sufragar en las PASO es obligatorio para los ciudadanos, como sucede en cualquier elección ordinaria. Además, únicamente pueden participar como candidatos en los comicios generales aquellos que hayan resultado previamente electos en las primarias. La ley se aplica a “todos los partidos políticos, confederaciones de partidos y alianzas electorales, provinciales, municipales o comunales que intervengan en la elección general de cargos públicos electivos, aún en los casos de presentación de una sola lista y/o un solo candidato” (Artículo 1°).

Las primarias se llevan a cabo entre sesenta y noventa días antes del acto eleccionario general (Artículo 2°). En esa instancia, el electorado decide

por los candidatos de su preferencia al interior de cada espacio político. En cuanto a las candidaturas de gobernador y vice, senador e intendente, sólo tienen derecho a participar en las elecciones generales los candidatos individualmente más votados en cada espacio, a simple pluralidad de sufragios.

Cabe destacar asimismo que, tanto en las categorías ejecutivas como en las legislativas, no pueden participar de la contienda general los partidos, confederaciones o alianzas que no hayan alcanzado el 1,5 % del padrón electoral del distrito, sea este provincial —para la elección de gobernador y diputados—, departamental —para la elección de senadores— o local —para la designación de autoridades de gobiernos municipales— (Artículo 9°).⁵

Para construir las listas de diputados y concejales en cada espacio político (partido, confederación o alianza), se aplica el sistema D'Hondt, a condición de haber obtenido un piso del 1,5 % de los votos emitidos en la categoría respectiva. Por lo tanto, la nómina de candidatos que compete en los comicios generales está compuesta en forma proporcional a los votos logrados por las distintas listas internas en la elección primaria.

3. El escenario partidario de la provincia de Santa Fe

Desde la apertura democrática de 1983, el PJ se erigió como la fuerza predominante de Santa Fe. En la década de 1980, si bien el peronismo retenía el Poder Ejecutivo, la UCR acumulaba una porción significativa de votos y era el partido opositor más fuerte. No obstante, algunos actores más chicos, principalmente el Partido Demócrata Progresista (PDP) y el Partido Socialista Popular (PSP), lograban ubicar una serie de representantes en la Legislatura, lo que aumentaba la fragmentación del sistema sin afectar el predominio de los dos grandes actores partidarios.

⁵ Este umbral fue establecido a través de la Ley 13.461, que fue sancionada en diciembre de 2014. Previamente, la ley de primarias abiertas no exigía un umbral mínimo de votos necesarios para competir en las elecciones generales de gobernador y vice, senadores e intendentes. En cuanto a los diputados y concejales, antes de la sanción de dicha ley las listas se integraban en forma proporcional —D'Hondt—, pero sólo competían en el segundo turno aquellas que hubieran alcanzado un piso del 3 % de los votos afirmativos válidamente emitidos. Entonces, en lo que respecta a la temporalidad del estudio, durante las elecciones celebradas entre 2005 y 2013 el umbral para competir en las elecciones generales de diputados y concejales era establecido sobre la base de los votos positivos (3 %). En las elecciones de 2015, en cambio, se estableció un nuevo piso de votos (1,5 %) conforme al padrón electoral del distrito respectivo: la provincia, en el caso de los diputados, y el municipio, en el caso de los concejales.

Durante los años en que estuvo vigente la Ley de Lemas (1990-2004), el espacio opositor se dispersó paulatinamente, mientras que el PJ acentuó aún más su dominio. Sin embargo, la fragmentación era contenida por efecto del DVS (Mutti, 2003; Calvo y Escolar, 2005), que generaba que las elecciones se organizaran en torno a dos grandes polos: un polo Justicialista, donde distintas facciones del partido dirimían sus internas en los comicios generales sin que ello afectara su preeminencia a nivel provincial, y un polo opositor, en el que convivían diversas expresiones políticas.

El radicalismo compitió con su propia etiqueta en 1983, 1987 y 1991, pero en 1995 se convirtió en el eje vertebrador de lo que se denominó Alianza Santafesina (AS). Además de la UCR, este espacio nucleaba al PSP —que se convirtió en el Partido Socialista (PS) a partir de la fusión con el Partido Socialista Democrático en 2002—, al PDP y a otras organizaciones políticas más chicas. En 2003, el principal lema opositor dejó de denominarse AS y llevó la etiqueta del PS, un cambio que se pudo observar tanto en los comicios por cargos provinciales como en los comicios por cargos municipales.⁶ Entonces, durante los años 90 el frente opositor siguió girando en torno al radicalismo, pero a comienzos del nuevo siglo el partido eje de la alianza pasó a ser socialismo, que creció fuertemente a partir de la gestión del municipio de la ciudad de Rosario, donde se concentra la mayor población urbana de la provincia. A pesar de la fragmentación de la oposición, el DVS disminuía el NEP al incentivar que los partidos menores se integraran a alguno de los dos grandes lemas. En caso de hacerlo, podían evitar que su caudal de votos se diluyera al no poder traducirlos en puestos electivos.

En cuanto al PJ, durante los años 90 y comienzos del nuevo siglo se entabló una disputa en torno a dos fracciones del partido lideradas por Carlos Reutemann y Jorge Obeid, quienes ocuparon la gobernación en forma intercalada a lo largo de cuatro períodos consecutivos. Por esta razón, “la

⁶ El cambio de nominación del principal lema opositor obedeció a la modificación de la Ley de Lemas a través de la Ley 12.079, sancionada a fines de 2002. La reforma determinó que los lemas “podrán concertar alianzas con vista a determinada elección [...] al solo efecto de presentar una única lista común de candidatos” (Artículo 3). Según el esquema anterior a 2002, la construcción de las alianzas podía decidirse a través de una amplia oferta electoral, donde cada partido integrante resolvía internamente su propia nómina de candidatos sin necesidad de acordar una lista única con los demás. A partir de la modificación señalada, en cambio, debía acordarse una sola nómina de candidatos entre todos los partidos que pretendían conformar un frente, lo que dificultada la concreción de la alianza. Como señala RAMOS (2011: 170), “[...] frente a las elecciones del año 2003 [...] el justicialismo apeló a modificar las reglas electorales, manteniendo el esquema básico de la Ley de Lemas —que encauzaba institucionalmente su fraccionamiento interno— y modificando el articulado de esa misma ley que había posibilitado la conformación de una alianza opositora”.

presencia de la Ley de Lemas evitó que la fractura partidaria se tradujera en la división formal del partido pero exacerbó los conflictos internos en torno a los liderazgos en disputa” (Ramos, 2011: 163).

Las elecciones de 2007 inauguraron las PASO en el ámbito provincial. Esas elecciones le dieron la primera victoria al arco opositor, que a partir de entonces se coordinó en una alianza denominada Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS). En las primarias, el FPCyS presentó una única fórmula, encabezada por el socialista Hermes Binner, que posteriormente se quedó con el Ejecutivo.

En 2011, luego de varias elecciones organizadas en torno a dos grandes frentes electorales, la irrupción de la figura extrapartidaria de Miguel Torres del Sel dividió en tres la competencia electoral a partir de una alianza denominada PRO-Federal. El Ejecutivo fue ganado por Antonio Bonfatti, el candidato del oficialismo provincial.

En 2015 el escenario volvió a ser tripartito entre el PRO, el PJ y el FPCyS. La gobernación quedó en manos de la misma fuerza por tercera vez consecutiva, en esta ocasión a través de una fórmula encabezada por el socialista Miguel Lifschitz, quien se impuso a los postulantes del justicialismo y el PRO por un escaso margen de votos.

4. Régimen municipal de Santa Fe y selección de los municipios abordados

Santa Fe se divide territorialmente en diecinueve departamentos, al interior de los cuales se encuentran los municipios y las comunas. Según la Constitución provincial y la ley Orgánica de Municipalidades (Ley 2.756), se constituyen como municipios las ciudades con más de 10 mil habitantes, en tanto que las que no lleguen a esa cantidad se organizan como comunas. Existen dos tipos de municipios: de primera y segunda categoría. Los de primera se instauran donde hay poblaciones con más de 200 mil habitantes, mientras que los de segunda contienen más de 10 mil y menos de 200 mil.

Este trabajo contempla la competencia por las intendencias y concejalías en los dos municipios de primera y en cuarenta y seis municipios de segunda, por lo que en total se observan cuarenta y ocho gobiernos locales.⁷ Garay

⁷ No se tomaron en cuenta las ciudades de Recreo, San Genaro y San José del Rincón, dado que tuvieron su primera elección como municipios de segunda en 2005, 2007 y 2013 respectivamente, lo que impide contrastar los efectos de la Ley de Lemas (1991-2003) y las PASO (2005-2015).

es el único departamento que no posee municipios, sino sólo comunas, las cuales no son contempladas en el estudio.

Tanto los municipios de primera como los de segunda están compuestos por dos órganos de gobierno: a) un Concejo Municipal y b) un Departamento Ejecutivo, que está a cargo de un funcionario con el título de intendente. La cantidad de miembros de los Concejos fluctúa de acuerdo con el número de habitantes de la localidad. Los concejales duran cuatro años en funciones, pero el cuerpo se renueva por mitades cada dos años. Las bancas se reparten de acuerdo al sistema D'Hondt, con un umbral del 3% del padrón electoral del municipio.⁸

Los intendentes se designan bajo el sistema de mayoría relativa, según el cual el cargo se dirime a simple pluralidad de sufragios. Bajo la Ley de Lemas, la intendencia quedaba en manos del sublema más votado del lema más votado, al igual que los demás cargos designados por mayoría simple de votos (gobernador y senadores). En tanto que la distribución de concejales seguía las pautas de la elección de diputados, es decir, primero se establecía cuál era el lema más votado, y luego se realizaba la distribución entre sublemas de acuerdo con la cantidad de votos logrados por cada corriente interna.

Los Cuadros N° 1 y N° 2 exhiben las localidades comprendidas, el número de habitantes y la cantidad de miembros que poseen los Concejos. A causa del elevado número de municipios, la información es suministrada en dos cuadros, el segundo de los cuales presenta el total de pobladores y concejales que contiene el conjunto de las ciudades observadas.

La composición de los Concejos no se mantuvo estática, motivo por el cual los cuadros presentan el número de concejales en tres años diferentes: 1995, 2005 y 2015. De acuerdo a datos de 2015, la gran mayoría de las ciudades abordadas, treinta y cuatro en total, poseen departamentos legislativos de seis integrantes, por lo que sólo eligen tres bancas por turno electoral. Existe un conjunto de doce localidades que poseen entre siete y diez concejales, en función de lo cual renuevan entre tres y cinco cargos por elección. Y finalmente, los dos municipios de primera, Santa Fe y Rosario, cuentan con Concejos mucho más numerosos, de diecisiete y veintisiete miembros respectivamente, aunque la composición de los mismos se redujo a partir de 2003.⁹

⁸ Este umbral también comprende la distribución de bancas en la Cámara Baja provincial. El mismo fue establecido por el Decreto-Ley provincial 9.280, promulgado por el gobernador de facto Héctor Salvi algunos meses antes de la apertura democrática de 1983.

⁹ La reducción del número de concejales en los municipios de primera fue efectuada por medio de la Ley 12.065, que no comprendió a los de segunda categoría. Santa Fe tenía veintiún concejales en 1995, pero en 2003 sólo renovó seis cargos a fin de reducir la

Cuadro Nº 1: Municipios de primera y segunda categoría Santa Fe.
Población y número de concejales

Departamento	Municipio	Población		Concejales		
		2001	2010	1995	2005	2015
Belgrano	Armstrong	10.388	11.484	6	6	6
	Las Parejas	11.317	12.679	6	6	6
	Las Rosas	12.008	13.689	6	6	6
Caseros	Casilda	32.002	35.058	7	7	7
Castellanos	Frontera	9.590	10.723	6	6	6
	Rafaela	83.563	92.945	8	9	10
	Sunchales	17.757	21.304	6	6	6
Constitución	Villa Constitución	44.369	47.903	7	8	8
General López	Firmat	18.294	19.917	6	6	6
	Rufino	18.361	18.980	6	6	6
	Venado Tuerto	69.563	76.432	8	9	10
	Villa Cañás	69.563	76.432	6	6	6
General Obligado	Avellaneda	18.570	25.995	6	6	6
	Las Toscas	11.811	11.811	6	6	6
	Malabrigo	7.026	7.339	6	6	6
	Reconquista	66.143	73.293	8	9	10
	Villa Ocampo	19.101	19.026	6	6	6
Iriondo	Cañada de Gómez	29.833	29.824	7	7	7
	Totoras	9.587	9.587	6	6	6
La Capital	Santa Fe	369.589	391.231	21	13	17
	Laguna Paiva	12.250	12.443	6	6	6
	Santo Tomé	59.072	66.133	7	8	9
Las Colonias	Esperanza	35.885	42.082	6	7	7
	San Carlos Centro	10.465	11.055	6	6	6

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y el Tribunal Electoral de Santa Fe.

composición del órgano a trece miembros a partir de 2005. En 2015 ese número se incrementó a diecisiete en función del crecimiento poblacional. La misma situación se presentó en Rosario, que en 1995 poseía un Concejo con treinta y ocho integrantes y en 2001 llegó a tener cuarenta y dos. En 2003, no obstante, sólo renovó once bancas a fin de achicar a veintidós el tamaño del órgano desde 2005. En 2015 aumentó a veintisiete el número de concejales.

Cuadro Nº 2: Municipios de primera y segunda categoría Santa Fe.
Población y número de concejales

Departamento	Municipio	Población		Concejales		
		2001	2010	1995	2005	2015
9 de Julio	Tostado	14.273	15.533	6	6	6
Rosario	Rosario	909.397	948.312	38	22	27
	Arroyo Seco	20.008	21.710	6	6	6
	Funes	8.952	23.520	6	6	6
	G. Baigorria	32.427	37.333	6	6	7
	Pérez	24.436	27.439	6	6	6
	Villa Gdor. Gálvez	74.658	80.769	8	9	10
San Cristóbal	Ceres	13.779	15.291	6	6	6
	San Cristóbal	14.286	14.922	6	6	6
San Javier	San Javier	15.606	16.449	6	6	6
San Jerónimo	Coronda	16.975	18.115	6	6	6
	Gálvez	18.542	19.309	6	6	6
San Justo	San Justo	21.809	22.521	6	6	6
San Lorenzo	Capitán Bermúdez	27.060	29.425	6	7	7
	Carcarañá	15.619	16.432	6	6	6
	Fray Luis Beltrán	14.390	15.389	6	6	6
	P. Gral. San Martín	10.871	10.871	6	6	6
	Roldán	11.468	14.299	6	6	6
	San Lorenzo	43.520	46.239	7	8	8
San Martín	El Trébol	10.506	11.523	6	6	6
	San Jorge	16.873	18.056	6	6	6
	Sastre	5.521	5.717	6	6	6
Vera	Calchaquí	10.221	11.021	6	6	6
	Vera	19.797	20.509	6	6	6
Total municipios		2.353.387	2.527.169	348	333	348
Total provincial		3.000.701	3.194.537			

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Según el Censo Nacional de 2010, la provincia de Santa Fe cuenta con más de 3 millones de pobladores (3.194.537) y es el tercer distrito más poblado

de Argentina, detrás de las provincias de Buenos Aires y Córdoba. Los municipios seleccionados poseen, en conjunto, más de 2 millones y medio de habitantes, por lo que gobiernan sobre gran parte de los santafesinos.

5. Competencia por cargos municipales

A continuación, se analiza la competencia partidaria para arribar a los cargos del nivel local. Primero se exhiben los partidos que lograron arribar a los puestos de gobierno en las ciudades abordadas. Luego se presentan los índices electorales seleccionados, cuya medición fue efectuada a partir de los Concejos Municipales.

5.1. Los partidos de gobierno en el ámbito municipal

Los Cuadros N° 3 y N° 4 permiten ver los colores partidarios que obtuvieron las intendencias en cada una de las localidades seleccionadas. La información es presentada en dos cuadros distintos debido a la gran cantidad de municipios abordados. Cabe destacar que, al igual que en la disputa por cargos provinciales, conforme transcurrieron las elecciones el principal arco opositor al peronismo fue modificando el sello con el que competía.

Cuadro N° 3: Partidos ganadores de las intendencias, 1991-2015

Municipio	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Armstrong	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	FPCyS	FPCyS
Las Parejas	PJ	AS	PJ	PJ*	PJ	PJ	PJ
Las Rosas	Vecinal	Vecinal	PJ	PJ	Vecinal	FPC	PRO
Casilda	PJ	PJ	PJ	PJ*	PJ	PJ	FPCyS
Frontera	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	FPCyS
Rafaela	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Sunchales	Vecinal	Vecinal	PJ	PS*	Vecinal	PJ	FPCyS
V. Constitución	PJ	PJ	AS*	PS	FPCyS	FPCyS	PJ
Firmat	PJ/PJ	PJ	AS*	PS	FPCyS	FPCyS	FPCyS
Rufino	PJ	AS	PJ*	PS*	PJ	PJ	PRO
Venado Tuerto	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Villa Cañás	UCR	AS	AS	PS	PJ	FPCyS	FPCyS
Avellaneda	UCR	AS	AS	PS*	FPCyS	FPCyS	FPCyS

Las Toscas	UCR	UCR	AS	PJ*	PJ	FPCyS	FPCyS
Malabrigo	UCR	AS	AS	PS	PJ	PJ	PJ
Reconquista	PJ*	PJ*	PJ*	PJ*	FPCyS	FPCyS	PJ
Villa Ocampo	PJ/PDP-UCR*	PJ	PJ	PJ	FPCyS	FPCyS	FPCyS
Cañada de G.	PDP	AS	PJ	PJ*	PJ	PJ	PJ
Totoras	UCR	AS	AS	PS	FPCyS	FPCyS	FPCyS
Santa Fe	PJ	PJ	PJ	PJ	FPCyS	FPCyS	FPCyS
Laguna Paiva	PJ	PJ	PJ	Vecinal	Vecinal	Vecinal	Vecinal
Santo Tomé	PJ	PJ*	PJ	PJ*	FPCyS	FPCyS	FPCyS
Esperanza	UCR	AS	AS	PS	PJ	PJ	PJ
San Carlos C.	PJ	AS	AS	PS	PJ	PJ	CFH

Siglas: PJ: Partido Justicialista. UCR: Unión Cívica Radical. AS: Alianza Santafesina. FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social. PRO: Propuesta Republicana. PDP: Partido Demócrata Progresista. FPC: Frente para el Cambio. CFH: Con la fuerza de los Hechos. Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Cuadro Nº 4: Partidos ganadores de las intendencias, 1991-2015

Municipio	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Tostado	PJ*	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Rosario	PSP	AS	AS	PS	FPCyS	FPCyS	FPCyS
Arroyo Seco	PJ*	PJ	PJ*	PJ	FPCyS	FPCyS	PJ
Funes	PJ*	FTF	PJ	PS	FPCyS	FPCyS	PRO
G. Baigorria	PJ*	AS	PJ	PJ*/PJ	PJ	PJ	PJ
Pérez	PJ	PJ*	AS	PJ*	PJ	FPCyS	PJ
Villa Gdor. Gálvez	PJ*	PJ	PJ	PJ	FPCyS	PJ	FPCyS
Ceres	UCR	AS	AS	PJ*	PJ	PJ	PJ
San Cristóbal	PJ*	PJ	AS	PS	UCR	FPCyS	FPCyS
San Javier	PJ*	PJ*	PJ*	PJ	FPCyS	FPCyS	FPCyS
Coronda	PJ	PJ*	PJ	PJ	PJ	FPCyS	PJ
Gálvez	PJ*	PJ	PJ	PJ*	PJ	PJ	PJ
San Justo	UCR	AS	PJ*	PS	FPCyS	FPCyS	FPCyS
Cap. Bermúdez	PJ*	PJ	AS*	Vecinal	FPCyS	FPCyS	PJ
Carcarañá	PJ	PJ	PJ	PJ*	PJ	FPCyS	FPCyS
Fray Luis Beltrán	PTC	PJ	PJ	PJ	PJ	TyH	FPCyS
P. Gral. S. Martín	PJ	PJ/PJ*	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ

Roldán	PJ	PJ	PJ	PS	Vecinal	Vecinal	PJ
San Lorenzo	PJ	PJ*	PJ*	PJ	FPCyS	FPCyS	FPCyS
El Trébol	UCR	UCR	AS	PS	PJ	PJ	PJ
San Jorge	UCR	Vecinal	PJ	PJ	PJ	Vecinal	Vecinal
Sastre	UCR	AS	PJ	PJ	PJ	PJ	FPCyS
Calchaquí	PJ*	AS	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Vera	PJ*	AS	AS	PS	Vecinal	FPCyS	FPCyS

Nota: El asterisco (*) muestra las victorias favorecidas por el DVS.

Siglas: PJ: Partido Justicialista. UCR: Unión Cívica Radical. AS: Alianza Santafesina. FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social. PRO: Propuesta Republicana. PSP: Partido Socialista Popular. FTF: Frente Todos por Funes. PTC: Partido Tradición y Coherencia. TyH: Trabajo y Honestidad.

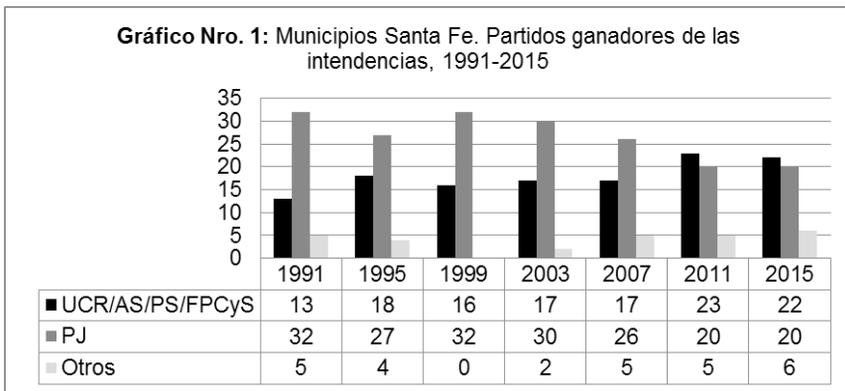
Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

En los cuadros, las localidades donde la elección de intendente se realiza a mitad del período de gobierno —junto con la renovación parcial de los Concejales—, se ubica a los ganadores en el cuadrante inmediatamente posterior. Por ejemplo, si se designó intendente en 1993, se lo coloca en el cuadrante de 1995, cuando la mayor parte de los municipios eligió el cargo ejecutivo junto con los comicios de autoridades provinciales.¹⁰ Los cuadros también contemplan las ocasiones en que, a mitad de período de gobierno, se debió designar nuevamente al titular del departamento ejecutivo a causa de la renuncia o el fallecimiento del intendente en ejercicio. En esos casos, se sitúa a los dos ganadores del período en la misma cuadrícula, separados por una barra.¹¹ En los gráficos que se expondrán a continuación, donde se expresa el número de intendencias ganadas por las distintas fuerzas políticas en cada turno electoral, estos casos son sumados al total como elecciones aparte.

¹⁰ Se trata de las siguientes localidades: Armstrong, Las Toscas, Fray Luis Beltrán, Puerto General San Martín, Roldán y El Trébol.

¹¹ Durante el período de estudio, esto sucedió en Villa Ocampo y Firmat en 1993 y en Puerto General San Martín en 1995. En Villa Ocampo ganó el justicialismo en 1991 pero se eligió intendente nuevamente en 1993 y ganó la alianza entre radicales y demócratas progresistas denominada Nuevo Ocampense, por lo que aparecen las siglas: PJ/UCR-PDP. Lo mismo ocurrió en Puerto Gral. San Martín, donde ganó el peronismo en 1993 y también en 1995; por lo que en la casilla de 1995 aparecen las siglas PJ/PJ. La sigla peronista repetida está también en Firmat en 1991, como consecuencia de una nueva elección en 1993.

El Gráfico N° 1 presenta el número de intendencias ganadas por los principales partidos y alianzas del espacio municipal santafesino. El PJ ha sido el principal actor partidario del escenario local pero este predominio exhibió una fuerte heterogeneidad geográfica, en la medida en que buena parte de las localidades tendieron a ser gestionadas por otras fuerzas, o bien presentaron alternancia en sus órganos de gobierno. En los comicios de 2011 y 2015 se puede notar un retroceso en el número de departamentos ejecutivos ganados por el peronismo, que fue superado por el frente partidario integrado por el PS y la UCR, entre otros.



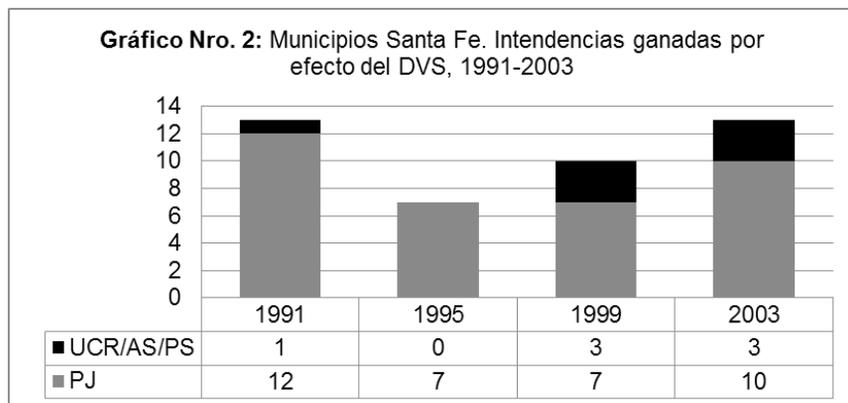
Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

En el gráfico se agrupa las ocasiones en que la principal fuerza opositora se quedó con distintas intendencias, pero hay que tener en cuenta que el esquema de alianzas y las etiquetas utilizadas para competir fueron mutando con el transcurrir de las elecciones. Entonces, en los comicios de 1991 se considera a la UCR como el polo opositor, ya que era el partido no oficialista a nivel provincial que acopiaba la mayor cantidad de votos y de cargos en el orden local. En 1995 y 1999, en cambio, se considera la AS; en 2003 al PS; y desde 2007 hasta 2015 al FPCyS.¹²

¹² Por ejemplo, en 1991 el PSP ganó las elecciones de la ciudad de Rosario compitiendo en la Alianza Honestidad Trabajo y Eficiencia, pero la UCR se presentó con su propia etiqueta en un lema diferente, motivo por el cual en la sumatoria final se considera al radicalismo como el principal espacio opositor y al socialismo como tercera fuerza. En 1995, en cambio, el PSP volvió a ganar la elección pero se integró en el polo opositor denominado AS junto al radicalismo y otros partidos más pequeños. Por este motivo, en la sumatoria final se lo agrupa con el principal arco opositor.

En 1995, sin embargo, el radicalismo obtuvo las intendencias de Las Toscas y El Trébol tras competir con su propio sello partidario, es decir, no se amoldó a la nominación del armado principal. La clasificación expresada en los gráficos pretende agrupar a los partidos en la dialéctica oficialismo-oposición, y en razón de ello esos dos triunfos radicales fueron sumados como victorias del arco no peronista. En los Cuadros N° 3 y N° 4 se puede observar en detalle qué fuerza política se quedó con la intendencia de cada municipio en los distintos turnos electorales observados.

En cuanto a los efectos del DVS, el Gráfico N° 2 destaca que el peronismo fue el partido más beneficiado por esta normativa no sólo a nivel provincial —donde logró acceder a la gobernación en tres ocasiones en las que el candidato individualmente más votado pertenecía a un lema diferente—, sino también en el nivel local.¹³



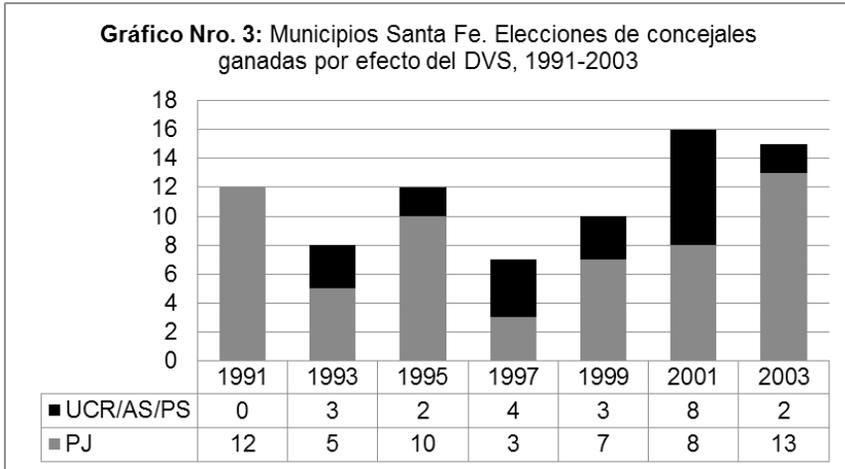
Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

El PJ ganó la intendencia de distintas ciudades en treinta y seis ocasiones en las que el candidato individualmente más votado pertenecía a un lema diferente. Así, arribó a una importante cantidad de departamentos ejecutivos a partir de la sumatoria de los sufragios acopiados por sus diferentes sublemas. Esta situación benefició al arco opositor sólo en siete ocasiones.¹⁴

¹³ En los Cuadros N° 3 y N° 4, las victorias favorecidas por el DVS están señaladas con un asterisco (*).

¹⁴ La primera victoria del arco no peronista favorecida por el DVS se produjo en 1993 en la localidad de Villa Ocampo, a partir de una alianza entre radicales y demócratas

En el Gráfico N° 3 se puede ver que el DVS también le proporcionó grandes ventajas al PJ en la designación de concejales. El efecto mecánico de este dispositivo electoral, de hecho, le dio el triunfo en cincuenta y ocho oportunidades en que la lista más votada no pertenecía al lema justicialista. El principal aglutinamiento de partidos no peronistas logró veintidós victorias de esta manera, y las terceras fuerzas ninguna.



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

Sin embargo, la distribución de las bancas en los Concejos a partir de la fórmula D'Hondt le dio a la Ley de Lemas un rasgo particular, diferente a los demás puestos electivos disputados en el marco provincial. El DVS usualmente permitía que la lista más votada del lema más votado se quedara con la mayoría de los cargos a repartir, incluso cuando una nómina de candidatos presentada en un lema distinto hubiera obtenido más sufragios. Cuando se presentaba esa situación y se distribuían tres cargos en el contexto de una fragmentación bipolar, la sumatoria de sublemas le aseguraba dos puestos al lema más votado, mientras que la lista con más sufragios,

progresistas. A fin de simplificar la observación, en el gráfico el triunfo es colocado en el cuadrante de 1991. Esas elecciones de intendente, sin embargo, fueron ganadas por el PJ. Pero la ciudad volvió a designar este cargo en 1993, cuando ganó el arco opositor en virtud de la Ley de Lemas, y nuevamente en 1995, ocasión en la que el peronismo recuperó el gobierno del municipio.

perteneciente a un partido distinto, se quedaba sólo con uno. Esto tiene relevancia si se tiene en cuenta que la fragmentación en torno a dos grandes fuerzas, que fue característica de las elecciones provinciales durante el período analizado, también se trasladó a buena parte de los municipios, fundamentalmente durante la vigencia de la Ley de Lemas y en menor medida cuando no se utilizó este dispositivo. Hasta allí, el efecto de la ley era equivalente al que se generaba en la elección de diputados. Ahora bien, cuando el voto se fragmentaba en tres o más tendencias electorales, la sumatoria de sublemas no beneficiaba al lema más votado con la obtención de más cargos. Así, por ejemplo, si se repartían tres concejales, como sucede cada dos años en la gran mayoría de los municipios seleccionados, el lema con más sufragios obtenía una sola banca, al igual que los otros dos partidos, con lo cual el efecto mayoritario del DVS era morigerado por la dispersión del sufragio.

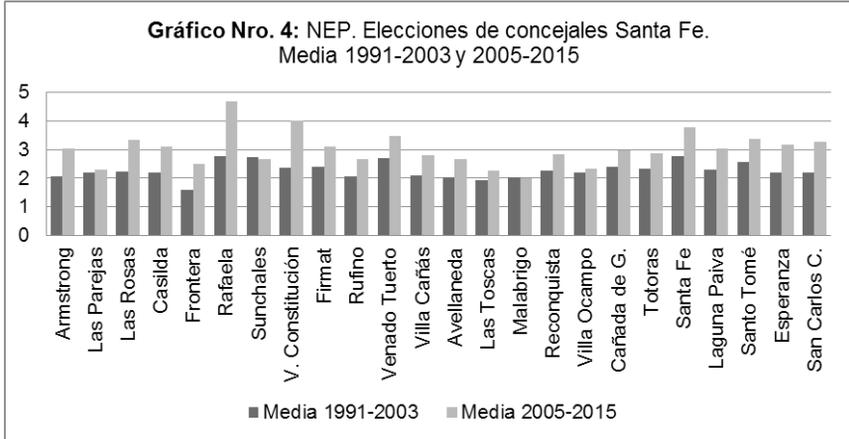
5.2. Fragmentación y desproporcionalidad en la integración de los Concejos

La medición de los índices electorales (NEP e índice de mínimos cuadrados) se presenta a partir del promedio (media) de todos los municipios que abarca el estudio. Esto obedece a que, como indica Pérez Linán (2009: 8), “cuando los casos son demasiados [...] las unidades de análisis [no pueden ser aprehendidas] sino en forma agregada a través de promedios, porcentajes, u otros estimadores”.

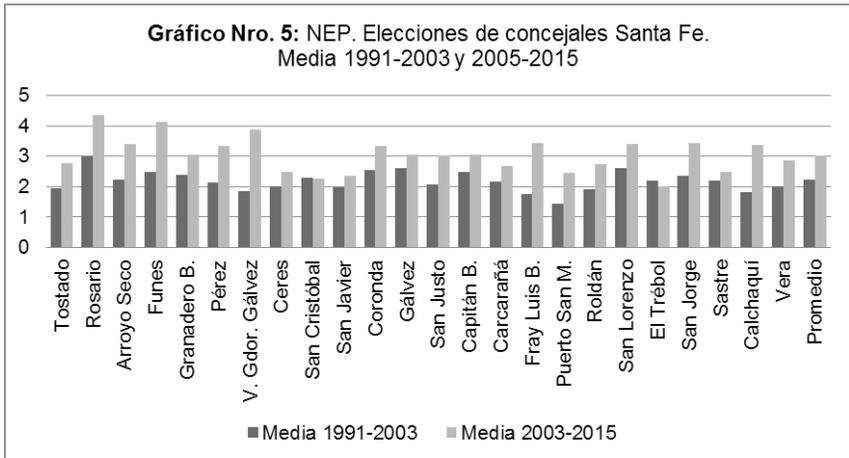
Los Gráficos N° 4 y N° 5 exponen el NEP en la categoría concejales, y comparan dos etapas: 1991-2003 (durante la aplicación del DVS) y 2005-2015 (durante la aplicación de las PASO). El primer período abarca una media de siete elecciones por localidad, y el segundo un total de seis. Por consiguiente, se observaron seiscientos veinticuatro comicios de concejales a lo largo de cuarenta y ocho municipios de primera y segunda categoría. Debido a la gran cantidad de localidades consideradas, se presentan dos gráficos, el segundo de las cuales contiene el NEP promedio de las dos etapas.

En función de la información suministrada, puede aducirse que la evolución de la fragmentación en los Concejos Municipales de la provincia de Santa Fe ha estado íntimamente ligada a los cambios introducidos en la normativa electoral. Se puede ver que, comparado con el período anterior, durante los comicios regidos por las PASO el voto tendió a distribuirse en un número mayor de opciones partidarias, una cuestión observable a lo lar-

go de los distintos municipios.¹⁵ Los comicios regulados por la Ley de Le-mas, por ende, muestran una menor dispersión electoral.



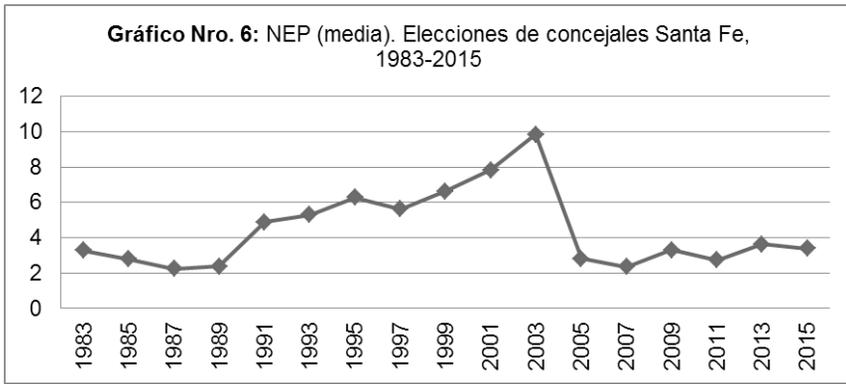
Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

¹⁵ Las únicas excepciones son Sunchales, Malabrigo, San Cristóbal y El Trébol, donde el NEP de la segunda etapa se ubica algunas décimas más bajo.

No obstante, los gráficos anteriores no contemplan la fragmentación interna de los lemas durante la etapa del DVS. El Gráfico Nro. 6, en contraste, presenta la medición del NEP promedio en las elecciones comprendidas entre 1983 y 2015. Durante el período regido por el DVS el cálculo fue efectuado conforme a los votos obtenidos por los distintos sublemas, y en función de ello se puede observar un incremento progresivo en el número de tendencias internas que obtuvieron votos.



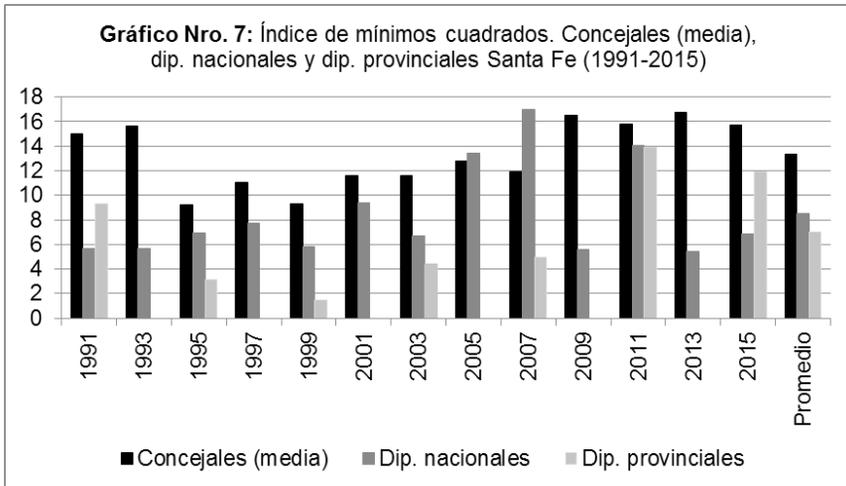
Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

Entonces, como puede apreciarse en los Gráficos N° 4 y N° 5, durante la década del 90 y principios del nuevo siglo se estableció una competición bipolar entre el peronismo y el arco de partidos no peronistas. Sin embargo, esa reducción en el número de partidos efectivos contrasta visiblemente con los datos del Gráfico N° 6, donde se puede observar que, ponderado según la media de las cuarenta y ocho ciudades seleccionadas, el voto tendió a fragmentarse en un número creciente de corrientes electorales (sublemas). La única excepción en este camino ascendente se presentó en las elecciones de 1997, pero posteriormente el sufragio continuó dispersándose fuertemente hasta llegar a un promedio de casi 10 partidos efectivos en los comicios de 2003. La implementación de las PASO a partir de 2005 redujo esos niveles de fragmentación interna en las elecciones generales, y en razón de ello el NEP promedio volvió a posicionarse entre los 2 y los 4 partidos efectivos, como sucedía en los comicios de la década del 80, es decir, antes de la introducción del DVS.

El Gráfico N° 7 muestra el índice de mínimos cuadrados en la integración de los Concejos Municipales, ponderado a partir de la media de las cuaren-

ta y ocho localidades abordadas. Cabe destacar que, durante los comicios regulados por la Ley de Lemas, la medición de este índice se desarrolló conforme a los cargos y los votos obtenidos por cada lema. Por consiguiente, a diferencia del gráfico anterior, no se tuvieron en cuenta los sufragios y los asientos conseguidos por las corrientes internas (sublemas) que presentaron candidatos.

A fin de comparar la desproporcionalidad en la distribución de las bancas en el orden local, el gráfico también presenta la medición para los cargos legislativos de los niveles superiores, a saber: diputados nacionales y diputados provinciales.



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de Santa Fe y la Dirección Nacional Electoral.

Como se dijo más atrás, las concejalías se reparten de acuerdo al método D'Hondt con un umbral del 3 % del padrón electoral del municipio, y el número de bancas que posee cada Concejo está determinado por el tamaño poblacional de la localidad.

La Cámara de Diputados de la Nación está integrada por legisladores electos en circunscripciones plurinominales, y el cuerpo se renueva por mitades cada dos años. En total la Cámara contiene doscientas cincuenta y siete bancas, las cuales se reparten a partir del método D'Hondt con un umbral del 3 % del padrón electoral del distrito. A diferencia del Sena-

do,¹⁶ la Cámara Baja representa directamente al pueblo de las provincias, y las magnitudes de distrito están relacionadas al tamaño poblacional de las mismas. Santa Fe posee 19 diputados, de los cuales 10 son designados junto con las elecciones presidenciales, y los otros 9 durante los comicios intermedios.

Finalmente, en el orden provincial existe una Legislatura bicameral que, a diferencia del Congreso nacional y los Concejos locales, se renueva en forma total cada cuatro años. Los diputados son designados en listas plurinominales y, a tal efecto, se considera a la provincia como distrito único.¹⁷ La Cámara posee 50 miembros, de los cuales 28 le corresponden a la lista más votada, mientras que los 22 restantes se reparten a través del método D'Hondt, con un umbral del 3 % del padrón del distrito. Esta cláusula de mayoría beneficia a la lista más votada con más de la mitad de los legisladores, dado que independientemente de si alcanza la mayoría absoluta de los votos, obtiene la mayoría absoluta de la representación con el solo hecho de lograr más sufragios que las demás listas.

A pesar de la disposición visiblemente mayoritaria en la elección de diputados provinciales, el Gráfico N° 7 muestra que la desproporcionalidad ha tendido a ser más elevada en la esfera de la competencia nacional y, fundamentalmente, en el ámbito municipal.

Como se dijo previamente, todos los sistemas electorales generan un *efecto reductor*, dado que producen un desfase entre los votos que logran los partidos y los cargos que finalmente obtienen. Más allá de los principios de representación proporcional consagrados en las normas electorales, con frecuencia el uso de este tipo de sistema se caracteriza por su *falta de proporcionalidad pura* (Duverger, 1957; Sartori, 1994; Cox, 2004). La *proporcionalidad pura* no existe en el mundo real, puesto que usualmente las leyes electorales incorporan diversos elementos que generan desvíos significativos, como la baja magnitud de los distritos, la existencia de umbrales, la fórmula utilizada, e incluso debido a recompensas otorgadas a las fuerzas políticas más grandes. Esa desproporcionalidad puede ser grande o pequeña, de acuerdo a la amplitud de la brecha que se produce entre los votos que acopian los partidos y los cargos que finalmente obtienen.

¹⁶ En el Senado están representadas las veintitrés provincias y la Ciudad de Buenos Aires en razón de tres senadores por distrito.

¹⁷ Los senadores provinciales, en cambio, son electos en circunscripciones uninominales a simple pluralidad de sufragios, donde las circunscripciones coinciden con cada uno de los diecinueve departamentos que componen el territorio santafesino.

En lo que respecta a las elecciones locales, en el gráfico sobresalen dos cuestiones centrales. En primer lugar, como se dijo, a pesar del principio de proporcionalidad que regula la distribución de cargos, el sistema electoral se torna mayoritario cuando el número de bancas a repartir es reducido. Esta afirmación ha sido corroborada por un conjunto de trabajos que han puesto el foco en la distribución de bancas en la Cámara de Diputados de la Nación (entre otros, Gibson, Calvo y Faletti, 1999; Cabrera, 2001; Malamud, 2004; Calvo y Escolar, 2005). Según estos estudios, el sistema electoral utilizado en el nivel nacional, aunque formalmente es proporcional, tiende a limitar la representación de las minorías, especialmente cuando el voto se fragmenta en los distritos de magnitud pequeña.¹⁸

Entonces, cuando el número de bancas que se reparte es pequeño, como sucede en la gran mayoría de las localidades observadas, el sistema electoral tiende a ser mayoritario y a afectar la representación de los partidos que alcanzan una menor cantidad de sufragios. Cabe recordar que treinta y cuatro de los cuarenta y ocho Concejos abordados poseen sólo seis escaños, los que además se renuevan por mitades cada dos años; esto quiere decir que designan sólo tres cargos por turno electoral. Existe un conjunto de doce localidades cuyos órganos deliberativos contienen entre siete y diez integrantes, por lo que renuevan entre tres y cinco cargos por elección. El reducido tamaño de las asambleas locales y la renovación bienal tienden a *sobrerrepresentar* a los partidos que más votos obtienen y a *subrepresentar* a las fuerzas políticas más chicas.

Los Concejos de las ciudades más habitadas de la provincia, Rosario y Santa Fe, ratifican la afirmación anterior, ya que contienen una cantidad de miembros muy superior a las demás localidades, y son al mismo tiempo los que presentan los menores niveles de desproporcionalidad media.¹⁹

¹⁸ En un estudio que se centra en las elecciones de la Cámara de Diputados argentina, CABRERA (2001) demuestra que, si se utilizara la fórmula del Resto Mayor en lugar de la fórmula D'Hondt, los resultados serían más proporcionales, pero sólo en las provincias más grandes. El autor compara los resultados a partir del uso de las dos fórmulas y explica que en los distritos más pequeños ambas pierden su función de proporcionalidad y se convierten en fórmulas de mayoría al ser muy pequeña la cantidad de representantes que se designan. Pero en los distritos grandes, en cambio, el método D'Hondt tiende a excluir a las minorías y el sistema de Resto Mayor a incluirlas. Así, concluye que "la diferencia se hace [...] en los distritos grandes, y no la hace la cantidad de representantes, sino la fórmula electoral utilizada" (CABRERA, 2001: 148).

¹⁹ Rosario arrojó una media de 6,5 puntos de desproporcionalidad y Santa Fe de 8,5. Estos valores, como se observa en el Gráfico N° 7, se encuentran muy por debajo del promedio.

En segundo lugar, en el Gráfico N° 7 también puede apreciarse que la desproporcionalidad tendió a reducirse a partir de 1995. En esas elecciones, como se observó por medio de los Cuadros N° 3 y N° 4, los partidos del arco no peronista comenzaron a coordinarse en torno a un mismo lema, la AS, lo que provocó una disminución del número efectivo de lemas que obtuvieron votos. De este modo, se redujo notablemente la cantidad de actores partidarios que presentaron sus candidaturas por fuera de los dos grandes espacios políticos de la provincia, lo que explica el descenso del índice de desproporcionalidad durante los sucesivos comicios regulados por el DVS.

Al repartirse un número reducido de bancas, la desproporcionalidad se eleva a medida que el voto se fragmenta, dado que de esta manera se incrementa el número de partidos que, a pesar de conseguir una buena cantidad de sufragios, no logran representación en el cuerpo legislativo. Por el contrario, la desproporcionalidad tiende a descender a medida que el voto se concentra en un menor número de opciones partidarias, ya que decrece al mismo tiempo el número de fuerzas políticas que no logran obtener cargos.

Durante el período en que estuvo vigente el DVS, entonces, los partidos que pretendían competir por fuera de los dos grandes armados electorales, reducían ostensiblemente sus posibilidades de ganar un asiento en los Concejos. Ello puede explicar por qué las fuerzas opositoras al peronismo decidieron coordinarse bajo el mismo sello partidario, lo que provocaba una reducción del número de competidores efectivos (Gráficos Nro. 4 y Nro. 5), a la vez que se dispersaba el voto al interior de cada lema (Gráfico Nro. 6). Con la introducción de las PASO, el nivel de fragmentación electoral media aumentó, y al mismo tiempo se incrementó el grado de desproporcionalidad a lo largo de los distintos municipios, en especial a partir de 2009.

Conclusión

En las páginas precedentes se realizó un recorrido sobre la competencia partidaria en el escenario municipal santafecino, un ámbito escasamente indagado por investigaciones previas. Al comienzo del trabajo se expresó que los efectos de la Ley de Lemas y las PASO no pueden ser analizados en forma aislada al conjunto del sistema electoral, así como tampoco pueden omitirse las características del sistema partidario provincial. En función de esto, por un lado, se subrayaron distintos aspectos de la legislación

electoral como un todo; y por otro, se describió la evolución de la política de partidos de Santa Fe desde la apertura democrática de 1983.

Cuando se examinaron los resultados de los comicios locales, en un primer momento se presentaron los partidos que lograron acceder a las intendencias, a fin de describir en favor de qué fuerzas políticas se ha institucionalizado el escenario municipal santafesino. Posteriormente, se aplicaron los indicadores electorales a partir de los cuales se operacionalizaron los conceptos centrales del estudio. Más concretamente, se utilizó el NEP para medir la fragmentación y el índice de mínimos cuadrados para evaluar los rasgos proporcionales o mayoritarios del sistema electoral.

A partir de los índices seleccionados se determinó que en el régimen municipal santafesino, al repartirse un reducido número de bancas en la mayor parte de las ciudades, la desproporcionalidad se eleva a medida que el voto se fragmenta, ya que se incrementa al mismo tiempo el número de partidos que, a pesar de conseguir una buena cantidad de sufragios, no logran obtener representación en el cuerpo legislativo. Por el contrario, la desproporcionalidad tiende a descender a medida que el voto se concentra en un número menor de opciones partidarias, puesto que decrece al mismo tiempo el número de fuerzas políticas que no obtienen cargos.

Adicionalmente, a fin de contrastar los efectos diferentes que tuvieron el DVS y las PASO, se compararon dos etapas. Durante 1991 y 2003 la competencia tendió a ser bipolar, una cuestión que ha sido analizada en el nivel provincial por un conjunto de estudios previos. No obstante, la reducción del NEP contrasta visiblemente con la creciente dispersión de los sufragios obtenidos por los distintos sublemas que componían los grandes espacios políticos santafesinos.

Los dos primeros comicios en que se aplicó la Ley de Lemas, 1991 y 1993, exhibieron los grados de desproporcionalidad más elevados del período regulado por esta normativa, lo que indica un fuerte desfase entre los votos que consiguieron los partidos y los cargos que finalmente lograron. Pero a partir de la coordinación de las fuerzas políticas en torno a dos grandes lemas —los cuales concentraban la enorme mayoría de sufragios tanto a nivel provincial como municipal—, los niveles de desproporcionalidad tendieron a disminuir significativamente. Esta disminución, sin embargo, contrasta con el incremento progresivo de la fragmentación electoral entre las diferentes corrientes internas (sublemas) que integraban cada uno de los lemas principales.

En el período posterior, 2005-2015, la introducción de las PASO provocó que se diluyera la competición bipolar en buena parte de los municipios, con lo cual los niveles de fragmentación media fueron similares a los que

se presentaron en la década del 80. En razón de esta mayor dispersión electoral, volvieron a incrementarse los grados de desproporcionalidad entre los sufragios y las bancas que alcanzaron las fuerzas políticas que operaron en el ámbito local de la provincia de Santa Fe durante la segunda etapa que contempla el estudio.



Bibliografía

- BORELLO, R. y MUTTI, G. (2003). “La Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe”. Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- CABRERA, E. (2001). “La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en Argentina”. En CALVO, E. y J. M. ABAL MEDINA (Editores), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 129-154). Buenos Aires: Eudeba.
- CALVO, E. y ESCOLAR, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- CHERNY, N. y DELGADO, M. S. (2004). “Coaliciones transversales y ciudadanía selectiva. Las elecciones de 2003 en Rosario y Santa Fe”. En CHERESKY, I. e I. POUADELA (Editores), Isidoro, *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudios de caso* (pp. 167-191). Buenos Aires: Biblos.
- COX, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.
- DUVERGER, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ESCOLAR, M. y CALCAGNO, N. (2004). “Reforma electoral nacional y reforma electoral federal. Elementos para el análisis y discusión del caso argentino”. *Estudios sociales*, 27, 9-37.
- GALLAGUER, M. (1991). “Proportionality, disproportionality and electoral systems”. *Electoral Studies*, 1 (10), 33-51. Extraído el 3 septiembre, 2016, de https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElectoralStudies1991.pdf
- GIBSON, E.; CALVO, E. y FALLETTI, T. (1999). “Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental”. *Política y Gobierno*, 1 (6), 15-44.
- LAAKSO, M. y TAAGEPERA, R. (1979). “The ‘Effective Number of Parties’: A Measure with Application to West Europe”. *Comparative Political Studies*, vol. 12: N° 1, 3-27. Extraído el 3 septiembre, 2016, de https://www.researchgate.net/publication/241645380_The_‘Effective’_Number_of_Parties_A_Measure_with_Application_to_West_Europe
- LIPSET, S. y ROKKAN, S. (1992). “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”. En BATLLE, A. (Editor), *Diez textos básicos en Ciencia Política* (pp. 231-273). Barcelona: Ariel.

- LODI, L. (2010). “La Política de la Reforma Electoral en Santa Fe”. Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica Argentina y Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires, Argentina.
- MAINWARING, S. y SCULLY, T. (1995). “La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina”. *Revista de Ciencia Política*, 1-2 (28), 63-101.
- MALAMUD, A. (2004). “El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003)”. *Colección*, 15, 13-43.
- MOLINA, J. E. (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. Extraído el 3 septiembre, 2016, de http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/120568/1/Consecuencias_politicas_del_calendario_e.pdf
- MUTTI, G. (2005). “Las elecciones internas abiertas y obligatorias en la provincia de Santa Fe”. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba, Argentina.
- NOHLEN, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una Introducción*. Lima: IDEA.
- PÉREZ LIÑÁN, A. (2009). “Cuatro razones para comparar”. *Boletín de Política Comparada*, Edición N°1, 5-10.
- RAMOS, H. (2011). “Metamorfosis y crisis de representación. Las estrategias electorales del PJ santafesino en las elecciones provinciales de 1999 y 2003”. *Revista SAAP*, 1 (5), 157-187. Extraído el 3 septiembre, 2016, de <http://www.redalyc.org/pdf/3871/387136365006.pdf>
- ROBIN, S. (1994). “Ley de lemas y dinámica del sistema de partidos en la provincia de Santa Fe”. *Estudios Sociales*, 6, 85-95.
- RULLI, M. y CENTENO LAPPAS, F. (2006). “Procesos de reforma política: la derogación de la Ley de Lemas en Santa Fe”. *Temas y Debates*, 12, 151-180.
- SARTORI, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- . (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WARE, A. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.

Fecha de recepción: 14/10/2016

Fecha de aceptación: 13/02/2017