



El lugar de los partidos políticos en la agenda de reforma institucional*

Marcelo Leiras

Universidad de San Andrés

Síntesis

Extender y profundizar la democracia en la Argentina requiere de partidos políticos. Éstos deben contribuir a resolver los problemas de coordinación e información de los votantes, estructurar la toma de decisiones e institucionalizar el conflicto distributivo. Sólo con partidos políticos fuertes podrá reducirse la desigualdad en condiciones democráticas.

Es posible que muchos de los resultados insatisfactorios que se producen en el funcionamiento del sistema político argentino obedezcan más a la inestabilidad que al contenido de las reglas. Esto ocurre en las relaciones entre facciones y dirigentes dentro de los partidos políticos.

Debería entenderse a la reforma política como una reforma de las reglas y de las prácticas de la política. En este sentido, nuestras propuestas de reforma política no deben leerse sólo como recomendaciones para el Estado, sino también para los partidos considerados como organizaciones extra-gubernamentales. Así, para fortalecer a los partidos como organizaciones, ofrecer condiciones más ecuanímenes de competencia política y mejorar el arbitraje de las reglas del juego, este documento formula la siguientes propuestas:

- Regular y supervisar el uso electoral de fondos públicos: Es necesario fortalecer la supervisión judicial de la actividad electoral. El impacto de la regulación depende crucialmente de los mecanismos de supervisión y aplicación de las sanciones previstas. Sería valioso poner en funcionamiento una agencia autónoma encargada de la aplicación de toda la regulación electoral, semejante al Instituto Federal Electoral de México o el Tribunal Superior Eleitoral de Brasil.
- Restringir las reformas de las reglas de la competencia política: El incremento del nivel de competitividad política en las provincias donde el sesgo mayoritario es más pronunciado permitiría reducir la frecuencia de los ajustes en la regulación electoral.
- Fortalecer a las organizaciones nacionales de los partidos: Éstas son comparativamente débiles porque prácticamente ninguno de los recursos valiosos para la actividad proselitista se acumulan en la escala nacional. Fortalecerlas implica, entonces, incrementar el monto de recursos sobre cuya distribución se decide en este nivel.

* Este informe está basado en el documento de trabajo “La integración de los partidos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003” de Marcelo Leiras, Fundación PENT (Disponible Próximamente).

- Hacer más exigentes los requisitos para la formación de partidos políticos y regular la constitución de alianzas electorales: Si se proponen requisitos de constitución más exigentes y se supervisa efectivamente su cumplimiento puede evitarse la proliferación de sellos, aumentarse el valor de las etiquetas partidarias

reconocidas y aumentarse el costo del abandono oportunista de los partidos constituidos. Esto constituye a la competencia intra-partidaria en un juego de apuestas más altas, pero refuerza la capacidad de los partidos para controlar el comportamiento de sus miembros.

Reforma política y partidos políticos

Las deficiencias de las instituciones de representación y gobierno en la Argentina son reconocidas por los actores y ocupan un lugar importante en el debate público desde la reinstalación de la democracia en 1983. La percepción de que era necesario transformar las reglas generales del juego político justificó las numerosas iniciativas oficiales de reforma llevadas adelante desde mediados de los 80s, tanto en la escala nacional como en las provincias.¹ Desde aquella época, 20 de las 24 provincias argentinas reformaron sus constituciones. Algunas de ellas, inclusive, lo hicieron más de una vez. La Constitución Nacional fue reformada en 1994. En 2002 se sancionó una ley de campañas electorales y otra que obliga a los partidos a seleccionar sus candidatos para cargos nacionales a través de internas abiertas (en 2003 un decreto del Poder Ejecutivo habilitó “por única vez” a los partidos a no cumplir con esta obligación para seleccionar a los candidatos a Presidente de ese año). Estas reformas constituyen un paso adelante respecto del patrón de cambios institucionales unilaterales y excluyentes que se registró entre 1949 y 1983, tanto en gobiernos constitucionales como bajo dictaduras. Sin embargo, la mayoría de ellas obedeció fundamentalmente a los objetivos inmediatos de los gobiernos que las promovieron. Además, varias se llevaron a cabo con poca participación o a pesar del rechazo explícito de las fuerzas políticas de oposición. No sorprende entonces que, tras veinte años de experimentos institucionales, subsista en amplios segmentos de la prensa, las organizaciones de la sociedad civil y sectores de la ciudadanía, la sensación (no siempre definida con claridad ni fundada en argumentos consistentes) de que la regulación de la competencia política y el ejercicio del gobierno es inapropiada.

La mayoría de las reformas ensayadas reforzaron la posición de los partidos mayoritarios en detrimento de las fuerzas políticas más pequeñas. También concentraron las atribuciones de decisión en el Poder Ejecutivo en detrimento de las legislaturas.

Esta tendencia y sus resultados insatisfactorios invitan a proponer otro camino. Sin embargo, la altísima frecuencia de las reformas pasadas debilita el efecto potencial de posibles reformas futuras.

Los incentivos de los actores para ajustar sus comportamientos a una nueva regla son débiles cuando existe la expectativa de que la regla cambie en el futuro cercano. Es posible que muchos de los resultados insatisfactorios en el funcionamiento del sistema político argentino obedezcan más a la inestabilidad que al contenido de las reglas. Esto ocurre en las relaciones entre facciones y dirigentes dentro de los partidos políticos.

Por eso pensamos que el debate sobre la reforma política en la Argentina, sin abandonar la preocupación por las reglas del juego, debe incorporar una reflexión sobre las organizaciones que juegan de acuerdo con esas reglas y evaluar cuidadosamente el impacto que cualquier cambio que se proponga puede tener sobre esas organizaciones. Para promover esa incorporación formulamos algunas propuestas de reforma en relación con la organización y la actividad de los partidos políticos.

Extender y profundizar la democracia en la Argentina requiere de partidos políticos. Las organizaciones partidarias capaces de llevar adelante esta tarea deben contribuir a resolver los problemas de coordinación e información de los votantes, estructurar la toma de decisiones e institucionalizar el conflicto distributivo. Sólo podrá reducirse la desigualdad en condiciones democráticas, con partidos políticos fuertes; o sea con organizaciones capaces de desempeñar eficazmente las funciones mencionadas.

Los partidos políticos pueden hacerlo en la medida en que esto sea compatible con su tarea constitutiva y fundamental, que es ganar votos. Las estrategias que los partidos desarrollan para obtener votos dependen de las decisiones que toman los individuos y facciones que los componen. Estas decisiones, orientadas por consideraciones ideológicas y otros propósitos mediatos, deben adecuarse a las reglas del juego político; dependen del resultado acumulado en episodios anteriores del juego y de las características del entorno social en el que los partidos compiten.

Estos factores contribuyeron a producir dos de los resultados más importantes y distorsivos en la evolución reciente del sistema político argentino: la territorialización de la competencia electoral y la persistente orfandad de representación partidaria de grandes segmentos de los electorados metropolitanos.

En un sistema político territorializado, la dimensión partidaria de la política nacional se debilita, la interpretación y el juicio de las políticas se dificultan y las desigualdades geográficas pueden hacerse más pronunciadas.

Cualquier iniciativa de reforma debe partir entonces de un reconocimiento adecuado de los partidos como organizaciones y de las motivaciones que orientan el comportamiento de sus miembros. Los partidos son asociaciones voluntarias para llevar adelante una actividad que, a diferencia del trabajo y otras actividades que se desarrollan en las sociedades contemporáneas, no es imprescindible ni inevitable. Por eso enfrentan los desafíos particulares de motivar la adhesión de sus miembros y dividir entre ellos los beneficios resultantes de la cooperación política.

Los partidos políticos deben concebirse, en su definición más amplia, como redes de relaciones e interacciones entre individuos, cruzadas por lógicas organizacionales de imposición centralizada y lógicas de interacción estratégica entre unidades autónomas.

Hemos propuesto llamar integración partidaria al resultado de la coordinación de estrategias por parte de las sub-organizaciones partidarias que compiten por cargos de distinta escala. La integración de los partidos es condición necesaria

de la agregación del sistema de partidos. La agregación del sistema, a su vez, es condición de la representación eficaz de los intereses ciudadanos, definidos más allá de las divisiones políticas del territorio. Por eso una consideración de las condiciones de la integración partidaria es relevante para una mirada interesada en la representación democrática de las mayorías nacionales.

Además de los problemas de integración partidaria, subyace un problema de intercambio entre dirigentes que cooperan y compiten entre sí. La resolución de este problema demanda, en general, inducir la generosidad de los ganadores y la cooperación de los derrotados en confrontaciones partidarias internas. Distintos partidos adoptan distintos mecanismos de inducción. La resolución de los problemas de intercambio y coordinación depende, en primer lugar, de la estructura de obtención y reproducción de recursos políticamente valiosos. El valor de cada tipo de recurso depende del tipo de vínculo que predomine en el intercambio entre los partidos y sus electorados. Los partidos que establecen vínculos clientelares dependen fundamentalmente de la distribución de beneficios selectivos. Los que establecen vínculos programáticos dependen de la distribución de beneficios colectivos. Las sub-organizaciones partidarias pueden obtener esos recursos de modo más o menos autónomo. Cuanto más disperso sea el control de recursos, más débiles son los incentivos para considerar al partido, en lugar de la sub-organización, como unidad de cooperación relevante. La cooperación entre sub-organizaciones autónomas es más factible cuando éstas se conforman en escalas de competencia más altas y cuando las coaliciones que sostienen a estas organizaciones autónomas no varían mucho a lo largo del tiempo. Si bien es difícil aislar el efecto causal neto de cada uno de estos factores, estimamos que uno de los más relevantes para inducir la cooperación entre miembros individuales o grupales de un mismo partido que compiten entre sí, son los órdenes impersonales. Esto es, las reglas que se aplican independientemente de la identidad de las personas o las organizaciones que están compitiendo. Las reglas del juego, aún cuando se apliquen sistemáticamente, distribuyen los beneficios internos de la cooperación de modo asimétrico entre distintos grupos partidarios. Cuando no se aplican sistemáticamente, la asimetría en la distribución de beneficios se acentúa y la disposición a la cooperación se reduce.

Para analizar la evolución de los principales partidos políticos nacionales argentinos a partir de 1995, hemos



formulado una serie de preguntas clave que traducen estos criterios generales. Al respecto, resulta interesante determinar: a) ¿cómo se generan los recursos necesarios para sostener las actividades de los partidos?; b) ¿cómo se determinan los agrupamientos internos; c) ¿cómo se accede a los cargos partidarios y a las candidaturas? y d) ¿cómo incide el contexto institucional extra-partidario sobre la competencia y la cooperación internas?

En primer lugar, los sistemas de financiamiento son un componente central en las estrategias de obtención de recursos que desarrollan los partidos. En la Argentina, la red de financiamiento de los partidos políticos tiene su centro en el Estado y, dentro de la estructura estatal, en el Poder Ejecutivo nacional, los provinciales y los municipales. El valor electoral de estos recursos es más alto para los partidos que reproducen su caudal a través del intercambio directo con sus votantes. Estos recursos son vitales para todos los partidos, puesto que permiten recompensar de modo continuado la colaboración de sus miembros. Esta estructura de financiamiento da una ventaja a los oficialismos respecto de los partidos de oposición y debilita la capacidad de imposición de los niveles nacionales de los partidos, puesto que ofrece un margen de autonomía para las organizaciones provinciales y locales que pueden financiarse de manera independiente. Adicionalmente, debilita a los partidos como organizaciones extra-gubernamentales y fortalece a los miembros del partido que ocupan posiciones de gobierno, puesto que es desde esas posiciones que puede accederse al control de los recursos financieros necesarios para sostener las actividades partidarias.

Lo anterior no implica que la obtención de recursos financieros sea la única actividad relevante que realizan los partidos argentinos. Por el contrario, muchos de los dirigentes y las agrupaciones que los componen realizan inversiones para la definición y la fundamentación técnica de programas de gobierno. Pero estas inversiones son dispersas y discontinuas, su vínculo con las tradiciones partidarias es débil y no existen espacios en los que puedan confrontarse los programas elaborados por distintas facciones. La secuencia temporal entre elaboración programática y competencia electoral es inversa a la que podría esperarse: la confrontación interna es primero y la elaboración programática sigue, quedando en general a cargo del candidato o la facción ganadora. Para constituir espacios de discusión programática que sirvan para algo más que la presentación ritual de una lista de consignas de campaña, es necesario realizar sostenidos esfuerzos organizativos. No todos los partidos argentinos tienen incentivos suficientes para realizarlos y, los que los han tenido, carecieron de la capacidad o la destreza necesaria para transformarlos en realizaciones

duraderas. Esto debilita la capacidad de los partidos para resolver los problemas de información que enfrentan los votantes, refuerza el predominio de los miembros de los partidos que ejercen funciones de gobierno sobre los partidos como organizaciones extra-gubernamentales y conspira contra el sostenimiento de los vínculos de identidad entre los partidos y sus electorados fieles. Las ideologías partidarias son una herencia que necesita ser realimentada constantemente para mantener su vitalidad. De otro modo, subsisten solamente como un recuerdo y su impacto electoral, tanto en los comicios internos como en los generales, se diluye. Dado que la elaboración ideológica de escala partidaria es pobre, la ideología es un criterio cada vez más débil para determinar los agrupamientos partidarios internos.

Las facciones partidarias encuentran cada vez más dificultades para integrarse más allá de las arenas de competencia de menor escala. En el armado de las coaliciones que sostienen las estrategias de los partidos en la escala nacional, concurren un número creciente de actores, definidos en cada territorio de acuerdo con criterios diversos. Frente a la irrelevancia de la confrontación ideológica, las consideraciones provinciales y locales priman sobre las problemáticas nacionales como criterios de división.

La eficacia con que los partidos puedan resolver sus problemas internos de cooperación e intercambio depende de las reglas del juego político. Aquí distinguimos entre reglas internas y reglas externas a los partidos. Las reglas internas ponderan el capital político que acumulan las sub-organizaciones partidarias. Las reglas de los partidos deberían recompensar a las sub-organizaciones especializadas en la movilización de los electorados afines (quienes controlan las fichas) y los candidatos más atractivos para el electorado en general (quienes controlan los votos). Esta combinación no siempre es posible porque las preferencias de los electorados más cercanos a los partidos suelen ser distintas de las del común de los votantes. De esta dificultad surgen tensiones que, a lo largo del período, han tendido a resolverse, con distinto acento en distintos partidos, a favor de los dirigentes más populares para el común del electorado. La contracara de esta resolución es la dificultad de los partidos para distribuir beneficios colectivos y selectivos entre sus colaboradores y votantes habituales. La aplicación asistemática de las reglas internas reduce los horizontes temporales de los actores, aumenta la incertidumbre y dificulta la cooperación.

Puesto que los partidos compiten en un entorno general, es necesario tomar en cuenta las características del

contexto institucional extra-partidario y su impacto sobre la integración de los partidos en las escalas nacional y provincial. La más importante de estas características es la amplia variación en las estructuras de competencia política en distintas provincias. El régimen electoral ofrece a las organizaciones provinciales distintas posibilidades de protegerse del deterioro en la imagen nacional de los partidos o de la reputación de los líderes nacionales de los partidos. La explotación de estas posibilidades por parte de algunas organizaciones provinciales dificulta la reintegración de los partidos como organizaciones nacionales. Adicionalmente, la relativa facilidad para constituir partidos políticos que ofrece la legislación nacional y la permisividad para el cruce de candidatos y apoyos entre organizaciones, refuerzan esta tendencia y deterioran la calidad de la información electoral de que disponen los votantes en los distritos más grandes.

La dispersión en la arena electoral no se traslada directamente a las cámaras legislativas. La Cámara de Diputados nacional se ha fragmentado en menor medida que el sistema de partidos nacional. Esa fragmentación es aún menos pronunciada en el Senado de la Nación y en la amplia mayoría de las legislaturas provinciales. Independientemente de su tamaño, los bloques partidarios de legisladores actúan típicamente como organizaciones disciplinadas. Esta disciplina se sostiene en las reglas de selección de las candidaturas y en las reglas que estructuran la distribución de autoridad y recursos institucionales dentro del Congreso de la Nación. Considerando el poder del que disponen los Presidentes argentinos para estructurar la agenda legislativa, la capacidad de disciplinamiento de las autoridades de las cámaras y de los bloques y la baja probabilidad de las coaliciones legislativas inter-partidarias, la disciplina parlamentaria no es sorprendente. Pero los acuerdos que se traducen en esos votos disciplinados parecen representar más la coincidencia circunstancial entre múltiples facciones provinciales antes que la negociación entre facciones nacionales estables vinculadas más allá de los límites territoriales.

En otras palabras, las tendencias centrífugas del sistema partidario argentino se hacen sentir aún en contextos institucionales que inducen fuertemente a la cooperación entre las facciones provinciales, como el Congreso de la Nación.

Las tendencias centrífugas en el funcionamiento del

sistema político no son un defecto de diseño; son el resultado institucional del federalismo argentino. La autonomía constitucional de las provincias; la sobre-representación de los distritos menos poblados en el Senado y en la Cámara de Diputados; la capacidad de los gobiernos provinciales para determinar la fecha de los comicios en sus territorios; la autorización a los partidos distritales para presentar candidatos para cargos nacionales; el reconocimiento de los partidos políticos que comienza a partir de sus organizaciones distritales; todas ellas son reglas elaboradas con el explícito propósito de resguardar y reforzar la autonomía de las provincias. No es sorprendente, entonces, que esta autonomía se ejerza con cierta frecuencia. Ahora bien, la disgregación nacional del sistema de partidos y el predominio de las consideraciones territoriales en la elaboración de decisiones de gobierno no son los resultados inexorables de este ejercicio de autonomía.

Como otras federaciones, la Argentina ha atravesado períodos en los cuales las fuerzas centralizadoras son más potentes y otros en los que predominan las fuerzas centrífugas. El predominio de una u otra tendencia depende de la interacción entre múltiples factores sociales, institucionales y de su combinación en distintas coyunturas.

Con respecto a las dificultades enfrentadas por los partidos en la elaboración de coaliciones de respaldo a sus candidatos presidenciales entre 1995 y 2003, es destacable el esfuerzo de Carlos Menem por volver a competir por la Presidencia en 1999. La confrontación entre sus aliados y sus opositores, dentro y fuera del Partido Justicialista, sometió a los mecanismos de resolución de conflictos intra e inter-partidarios a las pruebas más exigentes. La incertidumbre acerca de las reglas fundamentales de la competencia política, comenzando por la interpretación de las cláusulas constitucionales reformadas en 1994, agudizó las tensiones competitivas y, dentro del justicialismo, dificultó tanto el armado de una coalición presidencial efectiva en 1999 como la resolución institucional de la sucesión presidencial en 2001 y en 2003.

A partir de 1997 el Partido Justicialista comenzó a funcionar como una confederación de organizaciones provinciales sujeta más al veto unilateral de cada uno de los titulares de sus organizaciones provinciales, que a una conducción nacional colegiada.



La disolución del Consejo Nacional Justicialista en 2004 y su reemplazo completo por la Comisión de Acción Política integrada por los gobernadores afiliados a este partido, consagra este formato confederal. El procesamiento institucional del resultado de las elecciones legislativas de 2005 indicará en qué medida este resultado podrá sostenerse en el mediano plazo o constituye, simplemente, un paso previo a la reorganización nacional de la agrupación.

La Alianza entre la UCR y el FrePaSo formó una coalición nacional eficaz a partir de 1997, que terminó de consolidarse en 1999. No obstante, la vaguedad del sistema de reparto de espacios de poder entre los socios de la coalición; la contradicción entre los intereses de mediano plazo de sus agrupaciones componentes y las demandas frente a una crisis económica cada vez más pronunciada que enfrentó ese gobierno, desarticularon a esta coalición y dispersaron a las candidaturas y a los votantes no peronistas en una miríada de agrupaciones. El espacio no peronista está representado por distintos partidos en distintos distritos. La convergencia de estos partidos en una estrategia electoral de escala nacional demandará la superación de obstáculos por lo menos tan exigentes como los que enfrentó la Alianza. Esto permite estimar que, independientemente de lo que ocurra con las coaliciones nacionales justicialistas, alguna medida de disgregación del sistema de partidos en la escala nacional sobrevivirá en el futuro cercano.

En el contexto de la formación de coaliciones nacionales, la capacidad de negociación de los gobernadores depende de su autonomía financiera y su control sobre los escenarios electorales provinciales. La dependencia financiera respecto del fisco nacional y el régimen electoral son las fuentes principales de esta capacidad de negociación.

El enlace y la integración entre las facciones partidarias dependen del tamaño de los electorados sub-provinciales y de la complejidad en la división política del territorio provincial. Las unidades electorales sub-provinciales que coinciden con unidades de residencia y son poco pobladas inducen a la multiplicación de facciones locales y dificultan su integración en la escala provincial. Adicionalmente, la magnitud y flexibilidad de los recursos financieros que controlan los gobiernos municipales puede constituir a los jefes comunales en actores clave de la política electoral provincial y, en el caso de los municipios grandes, aún de la política nacional.

Para cooperar con la integración de los partidos

políticos argentinos es necesario ofrecer condiciones que permitan resolver los problemas de coordinación y las tensiones competitivas que enfrentan. No obstante, la organización interna de los partidos políticos suele ser pasada por alto dentro de la discusión pública sobre propuestas de reforma política que se desarrolla desde 2001.

En algunos casos, esta ausencia de consideración obedece a la creencia errónea de que un ajuste simple y global en el régimen electoral – reemplazo de las listas plurinominales por candidaturas uninominales – fortalecerá el control de los ciudadanos sobre la acción de los funcionarios electos. Como indican acertadamente Calvo y Escolarⁱⁱ, una reforma de este tipo no representa un avance significativo respecto de las condiciones de competencia que ya existen en muchas provincias, reducirá la proporcionalidad entre el porcentaje de votos y el de bancas que reciban las listas votadas y agudizará los problemas de coordinación que ya enfrentan los partidos políticos. El gobierno democrático no puede prescindir de organizaciones partidarias que resuelvan eficazmente esos problemas de coordinación. Un legislador o legisladora electo en un distrito uninominal puede ser más visible para sus votantes pero debe formar coaliciones con otros legisladores para votar leyes. Los mecanismos partidarios son los más eficaces entre los mecanismos conocidos para estabilizar esas coaliciones. Son también los más claros para facilitar la interpretación ciudadana de las decisiones de gobierno. Los distritos uninominales pueden incrementar la visibilidad electoral (en el sentido de facilitar la identificación de los candidatos). Pero “representar” quiere decir también tomar y justificar decisiones. La propuesta de reemplazo de las llamadas “listas sábana” omite considerar estas dimensiones centrales de la representación política.

Otras propuestas de reforma omiten referirse a los partidos porque consideran que las organizaciones partidarias son autónomas y que la regulación estatal no debe inducir ninguna forma organizativa particular. Este argumento es más consistente que el anterior, pero admite algunas objeciones. En primer lugar, la Constitución Nacional consagra el monopolio de los partidos políticos sobre la representación ciudadana. Esta prescripción no implica que los partidos deban adoptar alguna forma organizativa en particular: solamente impide que se presenten candidaturas extra-partidarias y, en conjunto con la ley de partidos políticos, demanda que los partidos se organicen de acuerdo con la voluntad manifiesta de sus afiliados. La ley argentina admite algunos límites a esa voluntad. Por

ejemplo, reconoce los principios de democracia interna y representación de las minorías. Cabe preguntarse si la consistencia programática y la claridad en la estructuración de la competencia electoral no son también valores que sería deseable que respeten las reglas y prácticas internas de los partidos. Para promover estos valores puede incluso no ser necesario introducir nuevas leyes que comprometan la autonomía organizativa de los partidos sino, más bien, aplicar con más consistencia la regulación existente e introducir alguna nueva que establezca la competencia tanto dentro de cada partido como entre distintos partidos.

En síntesis, toda propuesta de reforma política debe incluir una estimación de su impacto sobre las prácticas de los partidos políticos y sus miembros y, además, aceptar que la autonomía organizativa de los partidos reconoce límites en ciertos valores que toda organización partidaria debería aceptar y promover.

Por otro lado, consideramos conveniente extender el significado de lo que habitualmente se designa como "reforma política." Ciertamente, las reglas del juego electoral, tanto nacionales como provinciales, deben ser objetos centrales de todo proyecto de reforma. El Estado nacional y los provinciales son los responsables primarios de la adecuación de estas reglas. No obstante, existen otros factores que afectan la calidad de las prácticas políticas y cuyo control escapa a las autoridades estatales.

Debería entenderse a la reforma política como reforma de las reglas y las prácticas de la política. En este sentido, estas propuestas de reforma política no deben leerse sólo como recomendaciones para el Estado sino también como recomendaciones para los partidos considerados como organizaciones extra-gubernamentales.

Las propuestas que formulamos aquí apuntan, en primer lugar, a establecer un marco de reglas de juego ecuánime y previsible. Este marco debería:

a) Permitir a los partidos disponer de los recursos necesarios para recompensar la actividad de sus

colaboradores y producir los bienes que valoran sus votantes;

b) Equilibrar las condiciones de competencia entre distintos partidos y facciones partidarias y

c) Contemplar mecanismos de aplicación aceptables y previsibles para las partes involucradas.

Las propuestas apuntan, en segundo lugar, a promover un conjunto de prácticas partidarias que faciliten la resolución de los problemas de coordinación e intercambio dentro de los partidos y fortalezcan a los partidos políticos como organizaciones extra-gubernamentales.

1. Regular y supervisar el uso electoral de fondos públicos

En condiciones democráticas, toda inversión pública puede considerarse como una inversión motivada electoralmente. La regulación completa del uso electoral de los fondos públicos es tan imposible como indeseable. Nadie desearía ser gobernado de acuerdo con un presupuesto completamente rígido; y entre las motivaciones que pueden guiar la orientación de las partes flexibles de los presupuestos públicos, las electorales son las más aceptables normativamente y por lo menos tan buenas como cualquier otra desde el punto de vista de sus consecuencias prácticas potenciales.

No obstante, ciertos usos de fondos públicos con motivaciones electorales inmediatas pueden y deben regularse. El uso de criterios partidarios en la distribución de asistencia social, la existencia de fondos que los legisladores nacionales y provinciales pueden distribuir en forma de subsidios o pensiones entre individuos u organizaciones, la comunicación de políticas públicas con fines publicitarios y no relacionados con el alcance de los objetivos de esas políticas, son ejemplos de esos usos electorales.

Para limitar estos usos es necesario, en primer lugar, aclarar y sistematizar la normativa existente, de modo de facilitar la distinción entre usos legítimos e ilegítimos de los fondos públicos con propósitos electorales.

En segundo lugar, es necesario fortalecer la supervisión judicial de la actividad electoral. El impacto de la regulación existente o de la que pueda producirse sobre este particular, depende crucialmente de los mecanismos de supervisión y aplicación de sanciones previstas.

En general, los jueces nacionales y provinciales son reacios a pronunciarse sobre cuestiones que afectan la situación de competencia de distintos partidos o distintas facciones dentro de un mismo partido. Cuando se pronuncian, rara vez lo hacen en contra de los intereses de los titulares de los Ejecutivos, que son los principales beneficiarios de la disponibilidad de fondos públicos para fines electorales.

Estos son argumentos a favor de la formación de una agencia autónoma encargada de la aplicación de toda la regulación electoral semejante al Instituto Federal Electoral de México o el Tribunal Superior Eleitoral de Brasil.

2. Restringir las reformas de las reglas de la competencia política

La incertidumbre acerca de las reglas de juego es uno de los factores con mayor impacto destabilizador sobre la competencia política tanto entre distintos partidos como dentro de cada partido. Una parte de esta incertidumbre resulta de la aplicación inconsistente de las reglas existentes y otra del cambio frecuente de las reglas. ⁱⁱⁱ

La aplicación inconsistente de la regulación reclama un fortalecimiento del arbitraje electoral en la dirección comentada en el párrafo anterior. El cambio frecuente de las reglas plantea problemas más complicados. Muchos de esos cambios resultan del ejercicio de las facultades legales y la soberanía constitucional de los Estados provinciales o del Estado nacional. La restricción legal de estas facultades es fácticamente improbable y normativamente debatible.

Probablemente este problema sólo pueda tratarse de modo indirecto. Cambian frecuentemente las reglas de juego quienes consiguen reunir las mayorías legislativas necesarias para hacerlo. La reunión de estas mayorías es más factible cuanto más pronunciado es el sesgo mayoritario de los sistemas electorales.

El incremento del nivel de competitividad política en las provincias donde el sesgo mayoritario es más pronunciado,^{iv} permitiría, además de equilibrar las chances de distintas agrupaciones, reducir la frecuencia de los ajustes en la regulación electoral.

Esta propuesta parece sugerir, paradójicamente, una reforma electoral para evitar futuras reformas electorales. En rigor, se sugiere una reforma electoral que vaya en un sentido distinto del adoptado por la mayoría de las reformas provinciales producidas desde 1983 para ofrecer condiciones de competencia más ecuanímes y más estables. Puesto que las provincias disponen de autonomía para determinar su régimen electoral, la implementación de esta propuesta puede ser engorrosa pues requeriría varios procesos de reforma en las provincias donde el sesgo mayoritario es más pronunciado.

3. Fortalecer a las organizaciones nacionales de los partidos

Existen numerosos factores que limitan la capacidad de control de las organizaciones nacionales de los partidos sobre sus pares provinciales. Algunos de esos factores, como el carácter federal del sistema de gobierno argentino, son estructurales, en el sentido de que están fuera del alcance de cualquier iniciativa de reforma factible. La reforma de otros, como la ley de partidos políticos, sería factible pero es muy improbable. Así, toda iniciativa de reforma de la organización de los partidos políticos debe considerar a la autonomía de las organizaciones provinciales como un dato básico. Hemos dicho que la capacidad de imposición de las organizaciones depende del valor de los recursos que éstas controlan y distribuyen entre sus miembros.

Las organizaciones nacionales de los partidos son comparativamente débiles porque prácticamente ninguno de los recursos valiosos para la actividad

proselitista se acumulan en la escala nacional. Fortalecer a las organizaciones nacionales de los partidos implica, entonces, incrementar el monto de recursos sobre cuya distribución se decide en este nivel. En el caso de los recursos financieros, este incremento puede inducirse por vía legal.

La ley de partidos políticos actualmente asigna el 20% de los recursos provenientes del Fondo Partidario Permanente a las organizaciones nacionales y el 80% a las organizaciones provinciales de los partidos. Puede asumirse que la distribución vigente ha permitido a todos los partidos competir en las elecciones legislativas de 2005 y, en ese sentido, permite solventar los gastos proselitistas básicos de las organizaciones provinciales. Las organizaciones nacionales de los partidos podrían fortalecerse aumentando la contribución estatal y concentrando el aumento respecto de lo percibido por los partidos en 2005 en sus organizaciones nacionales. La percepción del aumento podría condicionarse a la realización de actividades de capacitación para dirigentes partidarios que, independientemente de su lugar de residencia, ocupan o aspiran a ocupar cargos legislativos nacionales. Los grupos que participen de estas actividades deberían estar integrados por dirigentes de distintas provincias, de modo tal de estimular la formación de lazos de cooperación entre ellos. El diseño curricular y la implementación de las actividades podrían realizarse en colaboración con universidades y organizaciones gubernamentales especializadas en el tema. Existen antecedentes de iniciativas de este tipo promovidas por organismos internacionales en la Argentina y en otros países latinoamericanos. Esta propuesta implicaría simplemente extender y generalizar estas iniciativas como programa estatal de formación de dirigentes.

4. Hacer más exigentes los requisitos para la formación de partidos políticos y regular la constitución de alianzas electorales

Dos de los recursos más valiosos que los partidos políticos pueden ofrecer a quienes aspiran a ocupar cargos públicos son el reconocimiento legal que habilita a presentarse en elecciones y el nombre partidario. Cuando los requisitos para formar partidos políticos se aflojan (o cuando no se supervisa adecuadamente la satisfacción de esos requisitos), la habilitación legal pierde valor. Es frecuente, entonces, que proliferen los sellos partidarios. Esta proliferación de sellos ofrece a los dirigentes de los partidos más antiguos la posibilidad de competir por fuera a muy bajo costo.

Proponiendo requisitos de constitución más exigentes y supervisando efectivamente su cumplimiento puede evitarse la proliferación de sellos, aumentarse el valor de las etiquetas partidarias reconocidas y aumentarse el costo del abandono oportunista de los partidos constituidos. Esto constituye a la competencia intra-partidaria en un juego de apuestas más altas pero refuerza la capacidad de los partidos para controlar el comportamiento de sus miembros.

Aún cuando los dirigentes permanezcan dentro de los partidos establecidos, es frecuente que pequeñas organizaciones locales o provinciales lleven en sus listas provinciales o nacionales a candidatos de partidos más grandes. La formación y la disolución de alianzas electorales son constitutivas de la política democrática. Cualquier propuesta de limitación de la autonomía de los partidos en este terreno debe considerarse con cuidado. Con la prudencia que recomienda el caso, debe considerarse la posibilidad de especificar legalmente las condiciones bajo las cuales cruces de apoyos como los que comentamos resultan aceptables. Estos cruces de apoyos debilitan a los partidos más grandes y confunden a los electores. Cuando un candidato o una lista de candidatos para cargos de escalas más altas aceptan el apoyo de otra agrupación que presenta una lista propia para cargos de menor escala, está conspirando contra sus compañeros de partido que compiten por esos cargos. Esto implica que el partido privilegia a una categoría de candidatos por sobre otra. Dados sus intereses, los candidatos de la categoría perjudicada no tienen mejor respuesta que hacer campaña a favor de la lista partidaria, porque eso incrementa sus propias posibilidades. Pero esta situación representa para ellos un resultado peor que el que podrían esperar si el partido ofreciera el mismo apoyo para todas sus categorías de candidatos.

Adicionalmente, los cruces de apoyos dificultan la lectura de la oferta electoral y la interpretación política de los resultados electorales por parte de los ciudadanos. En elecciones recientes, ha sido frecuente que algunos candidatos para cargos importantes encabezaran tres boletas o más. Esta nueva práctica, más habitual en los distritos más grandes, permitió que pequeñas agrupaciones accedan a una proporción de cargos mucho más alta que la que su reconocimiento público permitiría esperar. A pesar de que sus miembros acceden a cargos, la notoriedad pública de estas agrupaciones no aumenta, de modo tal que resulta difícil para la ciudadanía obtener la información

necesaria para juzgar su comportamiento.

La perspectiva que inspira la elaboración de estas propuestas procura fortalecer a los partidos como organizaciones, ofrecer condiciones más equánimes de competencia política y mejorar el arbitraje de las reglas del juego. Estos objetivos pueden alcanzarse implementando algunas de estas propuestas. También es posible que, sin ningún cambio en la regulación de la actividad de los partidos, las propias organizaciones vayan ajustando sus estrategias y prácticas habituales de acuerdo con los resultados electorales. Los resultados que se obtengan por este otro camino pueden ser más duraderos pero más inciertos. Debe tomarse en cuenta que muchas de las dificultades que enfrentan los partidos políticos argentinos no expresan ningún defecto nacional sino que reflejan las condiciones en que se desarrolla la competencia electoral en las sociedades

contemporáneas. Los partidos políticos son una invención del siglo XIX. Desde que aparecieron los primeros de ellos se universalizó el sufragio (primero a todos los hombres y luego a las mujeres), aumentó el tamaño de los electorados, el de las localidades, el de los aparatos burocráticos estatales y apareció la televisión. La convivencia de los partidos con los nuevos contextos sociales no es sencilla ni armoniosa en ningún lugar del mundo. Y sin embargo, aún no hemos encontrado mecanismo más eficaz para resolver los problemas de información, de agregación de intereses y de supervisión del comportamiento de los representantes electos que plantea la toma de decisiones en democracia. La fortaleza de los partidos políticos no garantiza el carácter democrático de las decisiones de gobierno pero, dados los límites de nuestra experiencia política y nuestra imaginación institucional, lo hace más probable.

Notas

- i Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi. 2005 (en prensa). "The Governor's Backyard: a Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races." *Journal of Politics*.
- ii Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo – Pent Fundación para la Integación de la Argentina en el Mundo.
- iii Para un análisis exhaustivo de los fallos de la Corte Suprema

de Justicia de la Nación que afectan el ejercicio de los derechos electorales y políticos, véase Asociación por los Derechos Civiles. 2005. *La Corte y los derechos: un informe sobre el contexto y el impacto de sus decisiones durante el período 2003-2004*. Buenos Aires: Siglo XXI (Capítulo 10).

- iv Calvo y Escolar (2005) proponen una serie de cambios en los regímenes electorales para alcanzar este objetivo.

Publicaciones

Las publicaciones completas pueden obtenerse en <http://www.pentfundacion.org>

Serie Aportes

AP N°10

La recuperación de la inversión en la Argentina después de la crisis

Plaza, Alejandro

AP N°9

La Ronda Doha: Apuestas y desafío

Coltzu, Damian y Brandi, Juan Pedro

AP N°8

La Sanción Tácita en la Argentina: El Congreso frente al Ejecutivo en la renegociación de contratos y los decretos de necesidad y urgencia

Bonvecchi, Alejandro, Schijman, Agustina y Zelaznik, Javier

AP N°7

Reforma del Federalismo Fiscal ¿ni se puede ni se debe?

Núñez Mietz, Fernando G.

AP N°6

Evolución del salto en las exportaciones argentinas

Roitman, Alexis.

AP N°5

Elecciones legislativas 2005: ¿Se consolida un nuevo justicialismo?

Núñez Mietz, Fernando G. e Travaini, Ivanna V.

AP N° 4

Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales. El desafío de fortalecer la institucionalidad federal argentina

Repetto, Fabián y Nejamkis, Facundo.

AP N°3

Preparativos de la 4º Cumbre, Lemas Propuestos e Interrogantes

Brandi, Juan Pedro.

AP N°2

Educación y Salud en la Argentina de hoy: ¿qué hacer?

Dal Masetto de Potenza, María Fernanda.

AP N°1

Reforma Electoral y Calidad de la Representación.

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo.

Serie Puentes

PN N°2

Debate sobre estrategias alternativas de industrialización en una argentina integrada al mundo. ¿Qué re-industrialización?

Gerchunoff, Pablo, Porta, Fernando, Kosacoff, Bernardo, Aguirre, Horacio y Lousteau, Martín.

PN N°1

El futuro de América Latina: Las prioridades geopolíticas de los Estados Unidos y la Unión Europea.

Bulmer-Thomas, Víctor y Maira Aguirre, Luis.

Libros

“La nueva política de Partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral”

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo. Agosto, Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2005.

ofrece una selección de trabajos analíticos sobre temas fundamentales de la agenda pública nacional, en un formato breve y orientado al público general.

PENT, a través de esta serie de publicaciones aporta una perspectiva académica independiente, que sirve para generar políticas viables, consensuadas e informadas, tendientes a fortalecer las instituciones argentinas y las perspectivas de desarrollo del país.

© Fundación PENT

Los juicios y opiniones expresados en los documentos de trabajo de la Fundación PENT son exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución que los publica.

Propietario: **PENT Fundación** | Director: **José María Ghio**

Un puente hacia el progreso

PENT es una fundación independiente, apartidaria y sin fines de lucro creada en Julio de 2002 para promover el bien común y el fortalecimiento de la democracia.

Su misión es contribuir con ideas y propuestas al diseño de estrategias para el progreso de la Argentina y su mejor inserción en el mundo.

Ofrece una mirada de largo plazo a los problemas estructurales del país.

Trabaja por el fortalecimiento de la calidad y el desempeño de nuestras instituciones.

Propicia una inserción exitosa en la economía mundial y la recuperación de la cohesión socioeconómica interna.

Brinda respuestas interdisciplinarias desde lo social, lo económico y lo político-institucional, con un fuerte énfasis en la política pública.

Busca - a través de nuestras investigaciones, publicaciones y actividades - incentivar y enriquecer el debate público comprometido, destinado a construir consensos y a influir en la toma de decisiones de una amplia audiencia.

Creando puentes

 **entre investigadores y tomadores de decisiones**

 **entre el corto y el largo plazo**

 **entre lo público y lo privado**

 **entre la Argentina y el mundo**

