



La organización partidaria y su influencia sobre la  
calidad de gobierno en la Argentina actual:  
Lógica, problemas y reformas necesarias

LEIRAS, Marcelo

2006-002

Castellano

Septiembre 2006

Buenos Aires, Argentina

< Título

< Autores

< Número de  
Documento  
de trabajo

< Idioma

< Fecha de  
publicación

La Fundación PENT hace manifiesto su agradecimiento a la Fundación Ford por su valiosa contribución al financiamiento del presente trabajo.

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.

**Fundación PENT**  
Florida 833 2º Oficina 203  
Ciudad de Buenos Aires (C1005AAQ)  
Argentina  
Tel.(5411) 4312 8960  
E-Mail: informes@pentfundacion.org  
Web: <http://www.pentfundacion.org>

## Introducción

Este estudio analiza la evolución de la organización de los partidos políticos argentinos entre el inicio de la segunda presidencia de Carlos Menem y el período inmediatamente posterior a la asunción de Néstor Kirchner, destaca las semejanzas y diferencias más significativas entre las estructuras de los partidos e interpreta la integración de estrategias nacionales a partir de la actividad de las organizaciones partidarias provinciales y las facciones que las integran. El propósito de este trabajo es contribuir a una reflexión más general sobre la posibilidad de constituir alianzas de gobierno eficaces y estables en la Argentina. Pensamos en las alianzas de gobierno como coaliciones entre actores societales y actores estatales capaces de crear condiciones para la elaboración e implementación exitosa de políticas públicas en condiciones democráticas.

El gobierno democrático no es posible sin partidos políticos. La agrupación de aspirantes a ejercer el gobierno en partidos políticos es el resultado organizacional más probable de la celebración habitual de elecciones. Siempre que el acceso a los principales cargos de gobierno se determine de acuerdo con elecciones habrá partidos políticos. Pero estas agrupaciones pueden adoptar estructuras y prácticas muy diversas. En la diversidad de esas estructuras y prácticas se juega buena parte del carácter más o menos democrático de los gobiernos elegidos. ¿En qué medida la democracia argentina puede profundizarse y extenderse prescindiendo de las organizaciones partidarias? ¿En qué medida los partidos argentinos pueden ser vehículo del mejoramiento de la democracia argentina?

Para estimar qué forma va adquiriendo la democracia argentina y para evaluar su funcionamiento es necesario aceptar plenamente el desafío que plantean las preguntas anteriores y explorar alguna de las posibilidades que sugieren los simultáneos apoyo a la democracia y crítica de los partidos que registran las encuestas. Este estudio parte de la convicción de que la extensión y la profundización del gobierno democrático no pueden prescindir de las organizaciones partidarias. Es necesario justificar esta convicción. Los partidos políticos combinan la vocación por el ejercicio del poder con la aceptación de la pluralidad mejor que cualquier otro tipo de organización. Esta afirmación es válida para el conjunto de las democracias modernas y también se aplica al caso argentino. Los progresos del gobierno democrático en nuestro país tuvieron en los partidos políticos existentes a sus principales impulsores y protagonistas. No olvidamos que los grandes partidos políticos nacionales en varios momentos de su larga historia demostraron tener poco respeto por la competencia electoral como regla fundamental del juego político y por el pluralismo como principio. No obstante, ninguna clase de organización, con la excepción de las organizaciones integrantes del movimiento de derechos humanos, favoreció la extensión de los derechos políticos y sociales en Argentina tanto como los partidos políticos.

Los actores partidarios diseñan sus estrategias de acuerdo con los recursos con los que cuentan y procuran adaptarse al entorno social e institucional en el que compiten. La integración de las organizaciones partidarias entre distintos niveles de competencia depende del margen de autonomía que alcancen las sub-organizaciones que las componen y de la resolución de los problemas que plantean el intercambio y la competencia dentro y entre estas sub-organizaciones. Diversos factores determinan la eficacia relativa en la resolución de estos problemas. Presentamos aquí un examen general de las condiciones para resolver estos problemas que el entorno de competencia política en la Argentina ofrece a los partidos políticos.

En primer lugar, discutiremos cuál es el grado de centralización en la acumulación de recursos políticos de los partidos y cuáles son los centros de esa acumulación. En segundo lugar,

compararemos la integridad faccional, la congruencia de la competencia interna entre distintos niveles y la estabilidad de los agrupamientos internos en las agrupaciones que seleccionamos para este estudio. En tercer lugar, analizaremos la naturaleza y la eficacia de los mecanismos institucionales (tanto formales como informales) de resolución de conflictos internos. Distinguiremos entre mecanismos faccionales, instituciones partidarias y mecanismos resultantes del régimen electoral y las instituciones de gobierno.

Finalmente, destacaremos los resultados globales de los distintos factores de integración analizados, el modo en que se espera que afecten a distintos tipos de organización y las diferencias probables entre sus efectos en distintos entornos de competencia provincial.

Esta exposición se basa en el análisis de las fuentes primarias que incluyen: legislación nacional y provincial; cartas orgánicas, actas de cuerpos deliberativos y ejecutivos partidarios; entrevistas con funcionarios, dirigentes y militantes partidarios nacionales y provinciales; fallos judiciales e información de prensa. Complementamos estas fuentes con un relevamiento de datos y argumentos publicados en la bibliografía especializada más relevante. Cuando corresponda, compararemos los argumentos allí vertidos con los propuestos aquí.

### **Centralización y escala en el control de recursos**

Los partidos políticos reúnen y distribuyen recursos de distinta naturaleza. Estos recursos pueden clasificarse según permitan recompensar con beneficios colectivos o beneficios selectivos a los votantes y los miembros del partido. Centramos la discusión sobre los procedimientos de generación, control y distribución de dos tipos de recursos: el dinero y la capacidad de agregación de intereses en términos de elaboración doctrinaria y estructuración de programas de gobierno. Considerando el contexto de competencia política característico de la Argentina, indicaremos cuáles son las posiciones institucionales y partidarias desde las que es más probable generar y controlar esos recursos.

La legislación nacional contempla dos fuentes para el financiamiento de las actividades partidarias: los fondos provistos por el Estado nacional y las donaciones de personas privadas físicas o jurídicas.<sup>1</sup> Los recursos estatales solventan parcialmente la actividad proselitista de los partidos, sus gastos administrativos y la capacitación de sus cuadros. Se distribuyen anualmente en función de la cantidad de votos obtenidos por los partidos en las elecciones anteriores. Un 20% se destina a las organizaciones de escala nacional y el 80% restante a las organizaciones provinciales.<sup>2</sup> Los aportes privados previstos por la ley se destinan a solventar las campañas electorales nacionales. Tienen un límite proporcional del 1% del total de gastos del partido para las personas jurídicas y del 0,5% para las físicas, montos que en ningún caso pueden superar un tope de \$ 1 por elector habilitado para las elecciones nacionales.<sup>3</sup> La regulación formal del financiamiento favorece a las organizaciones distritales de los partidos y ofrece de este modo un umbral de autonomía financiera respecto de las unidades locales y nacionales de la organización.

Los aportes regulados formalmente se complementan con aportes obligatorios de los legisladores elegidos y los funcionarios designados por el partido. La legislación nacional considera a estos aportes como contribuciones de personas físicas privadas. En el caso de la UCR nacional y provincial y en el del Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires, estos aportes están

---

<sup>1</sup> Ley 25600/2002.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, Arts. 16 y 26.

<sup>3</sup> De acuerdo con esta regulación las organizaciones y los ciudadanos individuales pudieron contribuir hasta aproximadamente \$ 250.000 y 125.000 respectivamente a cada partido en la elección presidencial de 2003.

previstos en la regulación partidaria. Para ilustrar cuál es el monto de recursos con los que cuenta anualmente una organización partidaria de acuerdo con los mecanismos de financiamiento regulares, tomaremos el ejemplo del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical en la Provincia de Buenos Aires. Presentamos esos datos en la tabla 1.

**Tabla 1. Monto y origen de recursos financieros previstos en la Ley en dos organizaciones partidarias de la Provincia de Buenos Aires, ejercicio 2003-2004**

	Partido Justicialista \$	Unión Cívica Radical \$
Aportes públicos del fondo partidario permanente, campañas e impresión de boletas	1,147,022	134,336
Aporte de legisladores y funcionarios	212,700	400,826
Otros aportes privados	207,732	-
<b>TOTAL</b>	<b>1,567,464</b>	<b>535,162</b>

Fuentes: Para el PJ, Anexos I-IV, Balance 2004, Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires; Para la UCR, Estados Contables al 31 de Julio de 2004, Comité de la Provincia de Buenos Aires de la Unión Cívica Radical.

Estos guarismos reflejan solamente parte de los ingresos anuales consignados en los balances consultados. Los montos son importantes pero seguramente insuficientes para sostener la actividad política permanente de estos partidos.

La capacidad de recompensar la adhesión de los votantes y el trabajo de los colaboradores de los partidos ciertamente no se limita a los recursos previstos en la ley. Existen otras fuentes de recursos oficiales que pueden ser invertidos políticamente. Entre ellas, destacamos dos que son especialmente importantes: el empleo público y los subsidios que integran los planes nacionales, provinciales y locales de ayuda social.

El uso político de estos recursos es considerado ilegítimo por muchos observadores. Por eso es difícil documentarlo y estimar con precisión el monto de estas inversiones. Seguramente es mucho más significativo que los fondos consignados en los balances de los partidos. Para estimar la magnitud de esa diferencia puede tomarse en cuenta que, en 2003, el gasto en personal del Poder Ejecutivo Nacional alcanzó \$691 millones y el del Congreso Nacional \$ 309 millones (Ministerio de Economía y Producción s.f.). La tabla 2 presenta información sobre el gasto salarial en las provincias. Los guarismos corresponden al gasto salarial total, por lo que no puede comparárselos directamente con las cifras consignadas para el nivel nacional. Baste observar, de todos modos, la magnitud del empleo público provincial y la amplia variación en la incidencia del empleo de los estados provinciales en relación con el tamaño de la población.

Seguramente las decisiones de empleo público motivadas por consideraciones partidarias son una proporción baja del total de decisiones de empleo. Además, las plantas de personal son más bien rígidas antes que flexibles. No obstante, las decisiones globales de política de empleo estatal (esto es, la determinación del tamaño del sector público y el salario público medio) tienen un impacto económico general; impacto que es más marcado en las economías provinciales menos desarrolladas. De este modo, estas decisiones de política suelen estar guiadas por consideraciones

electorales y tienen un impacto electoral estadísticamente verificable (Calvo y Murillo 2004).<sup>4</sup> Para completar el análisis, a las inversiones electorales en personal y subsidios sociales puede agregarse el uso proselitista de las acciones de comunicación masiva de las políticas implementadas por los ejecutivos.

**Tabla 2. Gasto salarial en el sector público provincial, Año 2002<sup>(1)</sup>**

<b>PROVINCIAS</b>	<b>GASTO ANUAL EN PERSONAL - en miles de \$ -</b>	<b>PLANTA OCUPADA</b>	<b>EMPLEADOS CADA MIL HABITANTES</b>
<b>G.C.B.A.</b>	1,796,416.3	111,424	41
<b>BUENOS AIRES</b>	5,370,585.8	408,278	30
<b>CATAMARCA</b>	271,212.2	23,995	72
<b>CORDOBA (2)</b>	1,283,325.8	95,274	31
<b>CORRIENTES</b>	448,800.0	36,515	39
<b>CHACO</b>	600,008.0	40,968	42
<b>CHUBUT</b>	372,902.3	23,632	58
<b>ENTRE RIOS</b>	670,700.8	54,103	47
<b>FORMOSA</b>	381,770.5	33,443	68
<b>JUJUY</b>	359,426.2	31,353	51
<b>LA PAMPA</b>	227,000.0	17,228	58
<b>LA RIOJA</b>	303,889.2	23,283	81
<b>MENDOZA</b>	709,622.3	61,759	39
<b>MISIONES</b>	416,730.0	34,450	36
<b>NEUQUEN</b>	594,916.0	36,909	78
<b>RIO NEGRO</b>	360,669.3	30,053	55
<b>SALTA</b>	424,932.8	38,633	36
<b>SAN JUAN</b>	406,677.1	27,569	45
<b>SAN LUIS</b>	250,105.7	18,693	51
<b>SANTA CRUZ (3)</b>	329,274.4	17,365	88
<b>SANTA FE</b>	1,363,841.0	105,230	35
<b>SGO. DEL ESTERO</b>	414,850.2	34,361	43
<b>TUCUMAN</b>	565,376.0	47,888	36
<b>T. DEL FUEGO</b>	194,467.9	8,215	82
<b>TOTAL</b>	<b>18,117,499.8</b>	<b>1,360,622</b>	<b>38</b>

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción. (1) No incluye el Fondo Nacional de Incentivo Docente;(2) y (3) Los datos de Planta de la Provincia de Córdoba y la de Santa Cruz corresponden al año 2000.

En síntesis, los miembros de los partidos políticos tienen acceso potencial a muy diversas fuentes de dinero para financiar sus campañas, incrementar sus posibilidades electorales y recompensar a sus colaboradores. Dentro del monto total disponible (muy difícil de estimar con precisión) los

<sup>4</sup> En rigor, todas las decisiones de gobierno, en la medida en que tienen “efectos políticos generales” pueden analizarse de acuerdo con una lógica semejante. Y esto debería juzgarse positivamente, puesto que, bajo condiciones democráticas, debe esperarse que las políticas se orienten por consideraciones electorales. El problema normativo puede aparecer cuando estas políticas se orientan sistemáticamente a favor de un sector y cuando se espera que los beneficiarios de esas políticas las reciban y agradezcan como un favor en lugar de exigirlos como el reconocimiento de un derecho.

fondos regulados por la ley de financiamiento partidario constituyen una porción muy pequeña. Significativamente, estos son los únicos fondos a los que los partidos acceden en tanto que organizaciones de competencia política. El resto son accesibles en la medida en que los miembros de los partidos ocupan bancas en las legislaturas o cargos en los poderes ejecutivos. Consecuentemente, el terreno de competencia partidaria se inclina a favor de quienes ocupan esos cargos. Los recursos con los que cuentan los partidos políticos como organizaciones exteriores al gobierno son mucho menores que los que pueden utilizar los miembros del partido que ocupan posiciones de gobierno. Si la renuncia de autonomía que implica participar de una organización se hace a favor de quien controla los recursos necesarios para hacer política, es de esperar que la unidad de disciplinamiento y coordinación tenga centro en el partido como organización de gobierno y/o en el partido *qua* partido. Los colaboradores del partido obedecen a los miembros del partido que son funcionarios.

Dentro del grupo de miembros del partido que son funcionarios, la distribución de recursos tampoco es simétrica. El monto más significativo de recursos se concentra fundamentalmente en los cargos ejecutivos. En consecuencia, esta distribución asimétrica otorga una ventaja a los oficialismos respecto de los partidos de oposición; dentro de los oficialismos, a quienes ocupan cargos ejecutivos respecto de los legisladores; beneficia a los gobiernos nacionales respecto de los provinciales y los municipales; y a los partidos cuyos electorados valoran más las recompensas materiales directas.

El uso político de los fondos controlados desde los cargos de gobierno no está restringido por las reglas internas de los partidos. Las leyes generales de la Nación y las provincias tampoco constituyen una limitación efectiva. Más bien al contrario, el uso político de estos recursos parece ser una regla que todos los actores partidarios aceptan en privado aunque algunos la rechacen en público.

Todos los actores partidarios que acceden a cargos de gobierno disponen de un margen de autonomía financiera. Pero el acceso a los cargos está controlado por las sub-organizaciones partidarias. El margen de autonomía financiera depende de la relación entre el monto de los recursos que se controla desde una posición institucional y la magnitud del esfuerzo político necesario para retener esa posición. Este esfuerzo depende de la regulación electoral y partidaria. Por ejemplo, el titular de un poder ejecutivo nacional, provincial o municipal que puede aspirar a una reelección dispone de un amplio margen de maniobra respecto del resto de los niveles del partido. Los legisladores tienen que hacer esfuerzos mucho más grandes para conseguir ser reelectos. Entre otras cosas, deben esforzarse por evitar desafiar a los líderes que facilitaron su acceso a las listas partidarias (Jones y otros 2002). Los poderes ejecutivos, en cambio, son los nodos fuertes en las redes de financiamiento partidario. Allí residen los núcleos de autonomía organizacional y las plataformas a partir de las cuales puede aspirarse a participar con peso propio en la integración de coaliciones de mayor escala.

Habitualmente, los titulares de los ejecutivos provinciales o municipales prefieren intercambiar sus recursos con otros líderes en el armado de coaliciones de escala nacional o provincial porque ese intercambio les reporta beneficios de diversa índole. Cuanto mayor es el volumen de votos que estos líderes son capaces de movilizar, mayor es su autonomía. Por ejemplo, los intendentes de los municipios del Conurbano o los de las grandes capitales provinciales, pueden hacer valer sus recursos tanto en la arena provincial como en la nacional. Esto les otorga amplio margen de maniobra en el ámbito partidario. Bajo circunstancias propicias, este margen les permite desafiar el liderazgo de los gobernadores, desafío excepcional que está vedado a otros miembros de la organización.

En otras ocasiones, los líderes provinciales y municipales prefieren conservar su arsenal. Esto puede ocurrir porque la imagen pública del partido o la del candidato principal en la escala más alta son negativas o porque el armado de la coalición en el siguiente nivel se torna conflictivo. En estas ocasiones, disponen de la posibilidad de resguardarse en sus distritos y abstenerse de cooperar con el esfuerzo partidario general.

La lógica del financiamiento opera de modo análogo en la escala nacional y en la provincial, pero puede producir distintos resultados en distintos entornos provinciales. El contraste entre Buenos Aires y La Rioja, por ejemplo, ilustra la variabilidad de esos resultados. Las restricciones institucionales para el uso político de fondos públicos son tan débiles en una provincia como en otra. Las máquinas clientelares comandadas por organizaciones del Partido Justicialista son eficaces en ambos casos, aunque el predominio del peronismo riojano es más acentuado. Si nuestras observaciones sobre la autonomía de los intendentes bonaerenses son correctas, esperaremos encontrar coaliciones provinciales más volátiles en Buenos Aires que en la Rioja. Adicionalmente, la posibilidad de reelección indefinida de la que disfrutaban los gobernadores riojanos debería ofrecerles un control más firme sobre el aparato provincial que el que ejercen los gobernadores bonaerenses.

La autonomía financiera de los líderes y las sub-organizaciones partidarias no es un obstáculo insalvable para la integración de los partidos entre niveles de gobierno. Aún más, considerando la estructura federal de la Argentina y la debilidad de las restricciones a los usos políticos de los fondos públicos, la persistencia de esta autonomía debe descontarse en cualquier diagnóstico o propuesta de reforma política. Adicionalmente, los recursos financieros y la posibilidad de distribuir beneficios selectivos desde posiciones de gobierno no agotan el menú de herramientas disponibles para el sostenimiento de las organizaciones partidarias. La concentración de las estrategias de financiamiento partidario en los ejecutivos es compatible con múltiples resultados en términos de integración partidaria. En particular, las coaliciones supra-territoriales pueden estabilizarse y la tensión centrífuga de la estructura de concentración del dinero, moderarse, si el intercambio de estos beneficios selectivos se combina con mecanismos efectivos para la promoción de la cooperación dentro del partido. En otras palabras, cuando hay un esquema aceptado, formal o informal, de distribución de recursos, es más fácil inducir la cooperación entre distintas sub-organizaciones partidarias y entonces el partido puede funcionar como una organización integrada en distintas escalas de competencia. Cuando las reglas de juego son menos confiables, los comportamientos oportunistas o las estrategias de minimización de costos de los líderes territoriales debilitan la unidad de los partidos. Las tensiones producidas por la debilidad de las restricciones en el uso político de los fondos públicos, la concentración de estos fondos en los ejecutivos y la autonomía que el federalismo otorga a estos ejecutivos, pueden moderarse si los mecanismos extra-financieros de coordinación partidaria operan de un modo eficaz. Desplazamos ahora nuestra atención hacia uno de estos otros mecanismos.

### **Las capacidades de elaboración doctrinaria de los partidos argentinos**

La capacidad de los partidos de elaborar doctrinas y traducirlas en programas de gobierno constituye un bien colectivo que galvaniza a las organizaciones y facilita la resolución de los problemas de información que enfrentan los ciudadanos en el momento de decidir su voto (Aldrich 1995). El desarrollo de esta capacidad tiene una dimensión intelectual y una dimensión organizativa. En términos intelectuales, la capacidad de elaboración doctrinaria requiere que un cuerpo de especialistas funden las propuestas del partido en diagnósticos informados y consistentes sobre los principales problemas de gobierno. Es importante que estos diagnósticos

partan de información representativa y confiable, pero también que sean compatibles con los lenguajes tradicionales y las tendencias ideológicas reconocibles en la tradición partidaria.

En términos organizativos, la traducción de los productos intelectuales en un programa de acción requiere que haya espacios de discusión y negociación en los que las posiciones de cada una de las facciones que componen el partido puedan confrontarse. Las organizaciones componentes del partido y sus líderes deben realizar inversiones para constituir y mantener estos espacios. Esta inversión tiene un rendimiento más alto cuando los vínculos entre los partidos y sus electorados son programáticos; en términos de Kitschelt (2000): cuando los representantes producen bienes que pueden disfrutar tanto quienes votaron por ellos como quienes no. La existencia de esos espacios no garantiza que los programas partidarios satisfagan las preferencias de todas las facciones componentes de la organización. Por el contrario, esos ámbitos pueden servir para legitimar reorientaciones programáticas indeseables para algunos de los segmentos que componen el partido (Mulé 2004). No obstante, si el sostenimiento del apoyo del electorado depende en alguna medida del ofrecimiento de planes de acción bien fundados, la necesidad de ganar elecciones alentará a asumir el riesgo que entraña realizar estos esfuerzos organizativos. En cambio, cuando la reproducción electoral del partido se apoya fundamentalmente en intercambios directos (de acuerdo con la concepción de Kitschelt, cuando haber votado por el partido es condición del acceso a los bienes que sus miembros producen) la inversión organizativa pierde valor y el esfuerzo de producción intelectual quedará a cargo de los candidatos más expuestos al escrutinio de los medios de comunicación.

En los partidos políticos argentinos, los esfuerzos intelectuales de elaboración doctrinaria se realizan en distinta escala y tienen distinta continuidad. Las principales líneas internas del radicalismo, asociadas con sus organizaciones y líderes metropolitanos, tienen fundaciones cuya actividad se intensifica cuando el dirigente o el grupo que las funda tienen posibilidades de acceder a un cargo de alta relevancia. Ejemplos de estas instituciones son la Fundación Sergio Karakachoff, vinculada con el Diputado Federico Storani y la línea interna "Corriente de Opinión Nacional" que lidera; la Fundación Ricardo Rojas, asociada con Juan Manuel Casella y su línea "Convergencia," y la Fundación Siglo XXI, asociada con Rodolfo Terragno. En la segunda mitad de los 90s desarrolló una intensa actividad el Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), vinculado a Jesús Rodríguez y su línea interna "Ateneo del Centenario." Excepto en el caso del CECE, la actividad y relevancia pública de estas organizaciones declinó en los últimos años.

Entre 1997 y 1999 se hizo un esfuerzo por constituir centros de elaboración política de escala más amplia. El primero fue el Instituto Programático de la Alianza (IPA), liderado por Raúl Alfonsín, que aspiraba a alimentar los programas que fueran a aplicarse a partir de 1999. El segundo fue la Fundación Carlos Auyero, que produjo estudios y documentos para los dirigentes del Frepaso y durante 1998 convocó a una serie de debates públicos para discutir la orientación general del próximo gobierno. El IPA dejó de funcionar y la Fundación Auyero continúa asociada a dirigentes que integraron el Frente Grande en la Ciudad de Buenos Aires. También en ese período desarrolló una intensa actividad la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE), que estaba dirigida por José Luis Machinea. Allí desarrollaron investigaciones sobre distintos temas de política económica y situación social muchos de los técnicos que luego lo acompañarían en su gestión al frente del Ministerio de Economía.

En Acción por la República, la elaboración programática quedó a cargo de un grupo de colaboradores cercano a Domingo Cavallo, muchos de ellos ex funcionarios del Ministerio de Economía entre 1991 y 1996. Los productos de este grupo de trabajo fueron piezas fundamentales de la campaña presidencial del ex Ministro y también de su intento por llegar a la Jefatura de

Gobierno de Buenos Aires en 2000. Entre 1998 y 2001 estas elaboraciones fueron difundidas en eventos organizados por la Fundación Novum Millenium. La Fundación empleó a un pequeño staff de profesionales altamente calificados cuyos documentos complementaban el trabajo del equipo más directamente allegado al candidato.

El universo de organizaciones dedicadas a la elaboración doctrinaria dentro del Partido Justicialista es más heterogéneo y disperso. Existe, por un lado, un grupo de organizaciones que se dedican a más a la discusión de la historia del movimiento que a la investigación de temas de actualidad. Ejemplos de entidades de este tipo son el “Instituto de Investigaciones Históricas Evita Perón” y el “Club del 45,” éste último integrado mayoritariamente por fundadores del justicialismo. Un segundo grupo de entidades desarrolla actividades de capacitación política para militantes de todos los distritos, como es el caso del “Instituto Nacional Juan Domingo Perón.” Más frecuentemente, las actividades de capacitación de militantes tienen lugar a escala local. En el Conurbano pueden encontrarse ejemplos de estas entidades como el Instituto de Formación y Capacitación Política “Gral. Juan Domingo Perón”, la Escuela Superior de Formación Política del Partido Justicialista (ambos en Lomas de Zamora), la Escuela de Formación y Capacitación Política del Partido Justicialista de Moreno y la Escuela Superior Peronista del Partido Justicialista de La Matanza. Actividades de esta naturaleza se realizan regularmente en las unidades básicas de las principales agrupaciones del Partido Justicialista riojano localizadas en las ciudades más grandes de la Provincia. En otras provincias existen esfuerzos más ambiciosos, aunque aislados. Por ejemplo, en Salta existe una Escuela de Administración Pública, orientada a la formación de cuadros técnicos para la burocracia provincial, que está asociada a la Fundación *Argentina Solidaria* que dirige el Diputado Juan Manuel Urtubey. Finalmente, algunos dirigentes de alto perfil en el ámbito nacional o provincial han desarrollado instituciones más cercanas al modelo de centro de estudios como el Instituto de Estrategia y Desarrollo Arturo Jauretche (que dirige el actual Ministro del Interior Aníbal Fernández) o el Centro de Estudios Estratégicos, de intensa actividad en el último período de la Presidencia de Carlos Menem y que dirige el especialista en temas internacionales Jorge Castro.

La declaración de uno de nuestros entrevistados sintetiza la opinión dominante entre las personas que hemos consultado: “En Argentina se ha privatizado la generación de políticas y su ejecución en distintos sectores, esa es la gran falla de los partidos. Las plataformas las hace el grupo de uno u otro candidato, no el partido.”<sup>5</sup> Esta opinión es verosímil pero sobreestima las capacidades de los partidos para invertir en elaboración doctrinaria y pasa por alto que la motivación para hacerlo depende del entorno competitivo en el que se desenvuelven los partidos y de los vínculos que establecen con sus electorados. Los problemas de cooperación partidarios no se manifiestan tan claramente en el plano de la elaboración intelectual cuanto en el eslabón organizacional que permite convertir esas elaboraciones en planes de acción.

Las cartas orgánicas de todos los partidos analizados asignan a los cuerpos deliberativos partidarios la autoridad para elaborar planes y supervisar la adecuación de la acción de los funcionarios a los planes elaborados. Solamente en la Unión Cívica Radical esta autoridad es ejercida regularmente. El resto de los partidos carece de mecanismos regulares que siquiera ritualmente adopten un programa y supervisen su cumplimiento. Considerando el monopolio de los funcionarios electos sobre los recursos financieros que sostienen la actividad partidaria, la debilidad de las organizaciones extra-gubernamentales del partido es comprensible. Como señalan los estudios comparativos más recientes (Katz y Mair 1995; Manin 1997) la preeminencia de los funcionarios electos sobre los burócratas y los militantes del partido es una tendencia

---

<sup>5</sup> Diputado Juan Manuel Urtubey, Partido Justicialista, Salta. Entrevista con el autor. 20 de Abril de 2004.

general, no una peculiaridad de los partidos argentinos. Ahora, como ocurre en muchas democracias europeas, la tarea de preparación programática podría ser asumida por la organización partidaria en el gobierno. Para que esto sea posible, deben cumplirse dos condiciones: los vínculos programáticos deben ser electoralmente dominantes y este predominio debe verificarse tanto en la escala nacional como en la escala provincial. En el caso del Partido Justicialista, los vínculos programáticos tienen escaso valor electoral. En el caso del radicalismo, los vínculos programáticos son valiosos para las organizaciones de las provincias más pobladas y económicamente desarrolladas y menos en las provincias de menor población y desarrollo. Las agrupaciones metropolitanas con aspiraciones de proyección nacional como el Frepaso y Acción por la República no carecieron de incentivos pero sí de recursos y oportunidades políticas para sostener su producción doctrinaria en el tiempo.

Observamos, entonces, que en los partidos argentinos los esfuerzos intelectuales para producir beneficios colectivos son dispersos y carecen de una traducción organizacional eficaz. De este modo se reduce la probabilidad de que la coincidencia ideológica o el atractivo de un plan de acción de gobierno faciliten la coordinación entre las estrategias que se desarrollan en distintos territorios. El peso de las tendencias centrífugas resultantes de las estructuras de financiamiento se hace entonces más marcado.

Insistimos, los recursos financieros no son los únicos que sostienen la actividad de los partidos políticos y la unidad entre sus miembros. Los beneficios colectivos también son valorados, tanto por los miembros de los partidos como por los electorados. Pero la capacidad de producir beneficios colectivos en la escala partidaria requiere de la realización de inversiones organizacionales. Los partidos, considerados como unidad, o bien no tienen los incentivos para realizar estas inversiones o carecen de la capacidad para sostenerlas en el tiempo. De allí que los recursos financieros pasen a ocupar un lugar central en la coordinación partidaria en una escala más general. La consecuencia de ello es que la estructura de poder partidaria se inclina a favor de quienes ocupan posiciones en las que se puede acumular y disponer de esos recursos. Dada la debilidad del control institucional de la acción de gobierno en la Argentina, esas posiciones son la burocracia nacional, y las burocracias provinciales y municipales. La integración partidaria, analizada desde el punto de vista del control de recursos, se produce entonces desde el gobierno. El partido como organización extra-gubernamental pasa a un lejano segundo plano.

### **Integración de niveles de gobierno y estabilidad de los agrupamientos internos en los partidos argentinos**

Las estrategias de movilización electoral son juegos que se desarrollan en múltiples tableros: el plano nacional, el plano provincial y el plano municipal. Estos juegos pueden estar anidados (Tsebelis 1990). En ese caso, las movidas en un tablero tienen consecuencias sobre la posición del jugador en los otros tableros; los resultados del juego en un nivel, afectan los resultados en otros niveles. Cuando existe anidamiento, los actores definen sus estrategias considerando los beneficios que les reportan los resultados en cada nivel. Distintos actores pueden dar más o menos peso a los resultados de distintas arenas. De acuerdo con ello, el anidamiento puede detenerse en la escala provincial o extenderse a la nacional. En todos los casos, para que exista alguna medida de anidamiento es necesario que un mismo conjunto de jugadores juegue en por lo menos dos tableros. Solamente algunos partidos y, dentro de ellos, algunos actores partidarios pueden jugar en todos los tableros; esto es, presentar candidatos para cargos nacionales, provinciales y locales. Entre aquellos actores partidarios que pueden decidir sobre las estrategias que se desarrollan en todos los niveles, algunos pueden protegerse de los resultados indeseables de los juegos en otros niveles y otros son vulnerables a los resultados generales del juego

integrado. En algunos partidos, los mismos jugadores juegan en todos los tableros. Esto ocurre cuando las facciones o tendencias internas están integradas a mayor escala. En otros partidos los jugadores que se sientan a la mesa varían entre niveles de competencia. La probabilidad de evitar la dispersión territorial es más alta cuando los protagonistas de la competencia en cada nivel son los mismos. La integridad de las facciones partidarias depende de cómo se produzcan los intercambios entre los líderes partidarios de nivel superior (nacional o provincial) y quienes controlan las organizaciones territoriales del nivel siguiente (provincial o local).

La integridad entre niveles de las facciones partidarias está determinada por la eficacia de los mecanismos impersonales de resolución de problemas de intercambio. Esta eficacia está relacionada con el tipo de intercambios que se establezcan con los electorados clave del partido y con la historia previa de la organización. Si la estructura de la competencia política entre distintos niveles es distinta; esto es, si es posible estar aliado en un nivel con quien se compite en otro nivel, la eficacia de esos mecanismos se reduce.

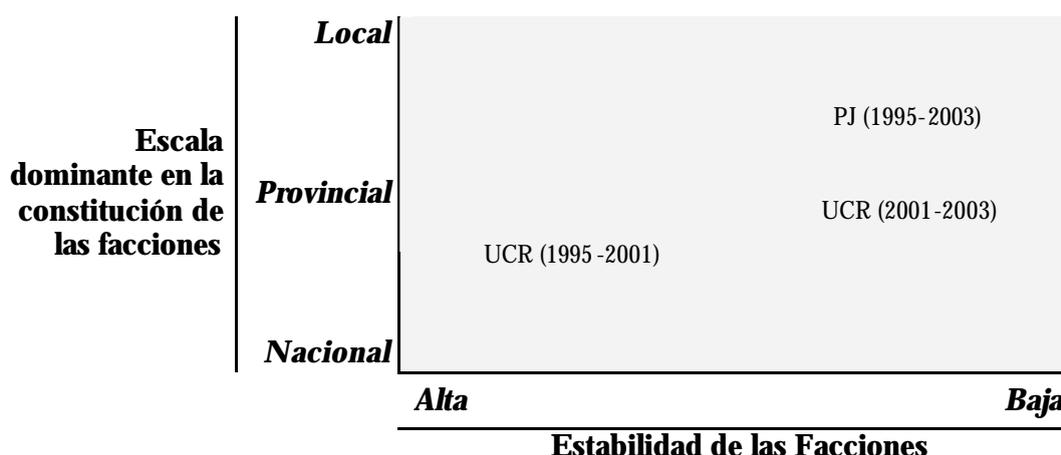
Una descripción estilizada de la integridad de las facciones radicales y justicialistas ofrece la siguiente imagen. En el radicalismo los vínculos programáticos tienen mayor peso, los agrupamientos internos de larga data tienen mayor proyección en las definiciones faccionales actuales y los actores de la competencia en los niveles provinciales tienden a coincidir más con las facciones definidas a escala local. Las facciones que compiten en el nivel nacional no reproducen exactamente las alianzas y enfrentamientos de los niveles menores. De todos modos, es más probable encontrar a las mismas facciones compitiendo en dos distritos distintos en el radicalismo que en el PJ. Para las maquinarias electorales justicialistas los vínculos clientelares son más valiosos, los enfrentamientos previos tienen menos proyección y la competitividad interna tiende a ser muy intensa en la escala local y más limitada en la escala provincial. Los vínculos interprovinciales entre facciones son casi inexistentes y, cuando ocurren, tienden a ser efímeros.

Dado que las facciones se definen en escala menor, los vínculos entre candidatos y organizaciones territoriales del Partido Justicialista varían a lo largo del tiempo. El armado de las campañas electorales se parece más a un mercado en el que distintos líderes pueden motivar la colaboración de distintas máquinas territoriales que a una organización en la que los vínculos verticales se sostienen en la lealtad personal y la identidad ideológica. Como lo demuestra el valioso estudio de Steven Levitsky sobre la estructura interna del PJ (2003, cap. 3), los líderes justicialistas tienen escaso control sobre la creación y las actividades de las unidades básicas. Dos tercios de las relevadas en su estudio del Conurbano Bonaerense fueron creadas como resultado de la decisión independiente de un activista o puntero, muchas de ellas funcionan en los domicilios particulares de los punteros y los órganos de coordinación distrital del partido carecen de los medios (y probablemente de los incentivos) para controlar quién recluta miembros, moviliza electores y distribuye favores para y en nombre del PJ. Esta ausencia de control central les otorga a las organizaciones territoriales del partido amplio espacio para adoptar estrategias, incluyendo la de decidir si y cuándo presentarse públicamente como organización del justicialismo. Solamente cinco de cada diez se reconocen como unidades básicas del Partido Justicialista. El 50% restante se presenta como grupo de trabajo, ONG o sindicato (2003, 69, tabla 3.3), si bien desarrolla actividades proselitistas para este partido. El vínculo entre las unidades básicas y el partido se canaliza a través de *agrupaciones*, “conjuntos de unidades territoriales que compiten por el poder en el partido a nivel local” (Levitsky 2003, 69). Entre elección y elección el número de agrupaciones varía, la migración de unidades básicas entre agrupaciones es intensa así como los cambios de alianzas entre agrupaciones. Las agrupaciones constituyen el mecanismo de coordinación en el terreno y el primer eslabón de la cadena de poder partidario. A diferencia de las líneas internas radicales, se constituyen localmente. El equivalente justicialista de las líneas

internas radicales son las alianzas entre líderes de distintas agrupaciones. Estas alianzas se constituyen en la escala provincial. Están lideradas por legisladores o funcionarios del poder ejecutivo y pueden ser bastante estables; como lo fueron las dos coaliciones dominantes en el justicialismo bonaerense entre 1991 y 1999: la Liga Federal y la Liga Peronista Bonaerense (Lipebo). En otras provincias, esas alianzas tienen menos estabilidad y consistencia.

Como vemos, existen importantes diferencias entre los mapas de agrupamientos internos de los dos grandes partidos nacionales. A partir de 1995 estas dos estructuras evolucionaron de modo distinto. La transformación organizacional más significativa dentro del PJ había sido completada a fines de la década de los 80s (Levitsky 2003, Mustapic 2002). A partir de 1997 las coaliciones nacionales del partido se debilitaron pero los criterios de agrupamiento y la escala de las facciones protagonistas de esas coaliciones continuaron siendo los mismos. En el mismo período, las diferencias entre los modos de organización de los radicalismos de distintos distritos se hicieron cada vez más pronunciadas. Los radicalismos de las provincias más pobladas pagaron el precio electoral más alto por el fracaso del gobierno de la Alianza y, a pesar de las derrotas en las elecciones generales, continuaron controladas por las facciones que hegemonizaron al partido desde 1983, explotando su cercana relación con el decreciente núcleo de afiliados fieles que inclina la balanza en las elecciones de delegados para los cuerpos de gobierno partidario. Los radicalismos de las provincias menos pobladas, especialmente aquellas como Catamarca y Chaco, en las que la UCR tomó el control de gobernaciones antes en manos del PJ, se alejaron del modelo organizacional metropolitano, adoptaron mecanismos de movilización similares a los que emplean todos los partidos predominantes en provincias con electorados de ese tamaño y promovieron el reconocimiento de los poderes territoriales en la composición de los órganos de conducción del partido. La Figura 3 sintetiza gráficamente los resultados que comentamos. El eje vertical representa la escala a la que, típicamente, tienden a constituirse las facciones. El eje horizontal representa la estabilidad de las facciones, definida como la probabilidad de que sus integrantes cambien entre elección y elección. Coincidiendo con nuestro análisis, el PJ ocupa una posición semejante durante todo el período. La UCR, en cambio, se desplaza: las facciones tienden a constituirse a menor escala y los acuerdos entre miembros de las facciones a ser menos duraderos.

**Figura 3. Caracterización de los grandes partidos nacionales en relación con la escala dominante y la estabilidad de las facciones que los componen**



La incongruencia entre la estructura de competencia interna en distintos niveles planteó problemas menos significativos para partidos como el Frente Grande y Acción por la República.

El control personal que los líderes partidarios ejercieron sobre estas agrupaciones evitó que el conflicto faccional se manifestara en la definición de la política de alianzas; al menos, mientras los resultados electorales continuaron siendo propicios. Cuando los electorados abandonaron a estas agrupaciones salió a la superficie una forma de faccionalismo más característica de su lógica de fundación que de divisiones que se hubieran generado durante la corta historia partidaria. Tras las figuras atrayentes de los principales candidatos, habían confluído en la constitución de estos partidos, núcleos de dirigentes de distintos orígenes. Estas diferencias son más fácilmente reconocibles en el Frente Grande y en la confederación Frepaso que aquella agrupación hegemonizó partir de 1996. También pueden registrarse y se pusieron de manifiesto en Acción por la República a partir de 2001.

La nota dominante en el período es una tendencia común a la desintegración de las facciones partidarias que se manifestó de distinto modo en distintas agrupaciones. En el caso del justicialismo, el criterio de definición de los agrupamientos internos se mantuvo pero la agudeza del conflicto interno complicó el armado de coaliciones inter-faccionales en la escala nacional. En el plano provincial los agrupamientos internos obedecen la misma lógica. Como detallaremos en el capítulo 5, la multiplicidad de actores con amplia autonomía característica de Buenos Aires, desestabilizó el esquema de cooperación inter-faccional e intra-faccional establecido en 1991 y que había continuado dominando entre 1995 y 1999. En el caso del radicalismo, la integridad faccional inicial comparativamente alta se debilitó, especialmente a partir de 2001 y la heterogeneidad en el modo de constitución de los actores en distintas provincias, perceptible ya en 1997, se hizo más pronunciada a partir de 2001. Las agrupaciones más nuevas pasaron del control férreo de sus principales líderes a la dispersión completa luego de la crisis política de 2000-2001. Esta dispersión refleja más la historia previa de los núcleos que se sumaron a estas agrupaciones que lógicas de división propias generadas durante el período que estamos analizando.

### **Órdenes impersonales: las instituciones formales partidarias y su eficacia**

Los partidos políticos son estructuras de cooperación sujetas a tensiones resultantes de la competencia entre sus miembros. En general, es verosímil suponer que todos los miembros de un partido desean preservar la organización. Esto hace que, en principio, los problemas de cooperación intra-partidarios sean menos agudos que los que se presentan en la competencia inter-partidaria. No obstante, el interés global en preservar la organización es insuficiente para estabilizar la cooperación a gran escala. Las normas de reciprocidad y las lealtades personales tampoco son suficientemente extensas como para apuntalar a la organización en esa tarea. En suma, los partidos políticos necesitan de órdenes impersonales; esto es, de instituciones que les permitan promover eficazmente la cooperación entre sus miembros y resolver las tensiones que plantea la competencia interna. El análisis que presentamos en esta sección se concentra en las reglas formales que rigen la vida partidaria. Discutiremos, en primer lugar, la tensión entre la acumulación de poder interno y la capacidad de movilización electoral. Consideraremos luego la previsibilidad de las reglas de selección de candidatos y su incidencia sobre la unidad interna de los partidos. Analizaremos, finalmente, la capacidad de los partidos para sancionar la disidencia interna y evitar los éxodos de dirigentes.

De acuerdo con las leyes y las tradiciones argentinas, el poder político se mide según dos unidades distintas: las fichas y los votos. Las fichas son los documentos que los ciudadanos deben completar y firmar cuando se afilian a un partido político. Los votos son los sufragios que se emiten en elecciones generales. Los partidos que analizamos sopesan las fichas y los votos de

modos distintos para decidir el acceso a posiciones de autoridad dentro de sus estructuras formales.

**Tabla 4. Principales instituciones formales de los partidos nacionales**

	<b>Partido Justicialista</b>	<b>Unión Cívica Radical</b>	<b>Frente Grande</b>	<b>Acción por la República</b>
<b>Organismo Deliberativo</b>	<b>Congreso Nacional</b>	<b>Convención Nacional</b>	<b>Asamblea Nacional</b>	<b>Convención Nacional</b>
Criterio para determinar la composición de las delegaciones provinciales	Afiliados por provincia	Afiliados por provincia	10 delegados por provincia fijos y votos obtenidos en elecciones de diputados nacionales en cada provincia	3 fijos (3% del total), proporción de votos por la fórmula presidencial (58%) y proporción de afiliados sobre el total del partido (39%)
Regularidad de reuniones 1995-2003	Irregular	Regular	Regular	Irregular
Relevancia política de las decisiones adoptadas por el cuerpo	Baja (1995-1998) Alta (1998-2003)	Alta (1995-2003)	Baja (1995-2001)	Baja (2000-2001) s.d. (2002-2003)
<b>Órgano Ejecutivo</b>	<b>Consejo Nacional</b>	<b>Comité Nacional</b>	<b>Dirección Nacional y Plenario Federal</b>	<b>Junta Nacional</b>
Criterio predominante para determinar la composición del cuerpo	Poder provincial e institucional (Gobernadores, Presidentes de distrito y Autoridades de bloques y cámaras en el congreso)	Afiliados en cada provincia  Complementado por la Mesa Directiva Federal (2000-2003)	Presidentes de los partidos de distritos y las autoridades parlamentarias nacionales y distritales. Resto elegido por miembros de la Asamblea Nacional	17 Miembros elegidos en por la Convención Nacional con lista completa
Regularidad de reuniones 1995-2003	Irregular	Regular	Regular	Regular
Relevancia política de las decisiones adoptadas por el cuerpo	Baja (1995-1998) Alta (1999) Baja (2000-2003) Reemplazado por la Comisión de Acción Política (2001) Disuelto hasta la realización de nuevas elecciones internas (2004)	Alta (1995-2003)	Baja (1995-2001)	Baja (2000-2001) s.d. (2002-2003)
<b>Régimen para la elección directa de autoridades y candidatos</b>	Mayoría y Minoría	Mayoría y Minoría  Requisito de 2/3 de los votos para quienes buscan reelección consecutiva	Mayoría y minoría para autoridades  Resultados sujetos a la política de alianzas decididas por la Dirección Nacional	Elegidos por la Convención Nacional (Presidente y Vice) o las Distritales (otros cargos) por pluralidad simple
<b>Elección de fórmulas presidenciales 1995-2003</b>	1995: Designada 1999: Designada 2003: Habilitó la presentación de varios afiliados con distintas boletas	1995: Interna 1999: Interna abierta en coalición 2003: Interna abierta	1995: Interna abierta 1999: Interna Abierta en coalición	1999: Designada
<b>Modificaciones de la Carta Orgánica 1995-2003</b>	4 (1998; 2001; 2002; 2003)	1(2000)	1 (1999)	--

Fuente: Elaboración propia con base en las Cartas Orgánicas de los cuatro partidos mencionados

Como se detalla en la tabla 4, el tamaño de las delegaciones provinciales que concurren a los cuerpos deliberativos en los dos grandes partidos nacionales se determina de acuerdo con la cantidad de afiliados en cada provincia. Esto ocurre tanto en el Congreso Nacional del Partido Justicialista como en la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical. En los partidos más pequeños, en cambio, el tamaño de las delegaciones provinciales se determinó de acuerdo con los resultados electorales obtenidos en cada distrito. Las delegaciones provinciales de la Asamblea Nacional del Frente Grande se integraron de acuerdo con la cantidad de votos obtenida por la lista de diputados nacionales del partido en el distrito. En Acción por la República, el 58% de sus convencionales nacionales se distribuyó entre las provincias en proporción a los votos obtenidos allí por su fórmula presidencial y el 32% en proporción al número de afiliados en cada provincia.

Podría pensarse que las fichas y los votos representan algo semejante, esto es, la disposición de los ciudadanos a apoyar al partido. Sin embargo, esta semejanza es aparente. Las fichas representan, en realidad, la disposición a concurrir a votar en las elecciones internas de los partidos. Cuando las definiciones ideológicas de los partidos y las facciones que los componen son débiles, la ficha expresa más la confianza de la persona que la firma hacia quien lo ha invitado a afiliarse al partido, que la lealtad hacia el partido en general o alguna de sus facciones. Como es conocido, la proporción de afiliados que sufraga en las elecciones internas es siempre muy baja.<sup>6</sup> Esto ocurre tanto en las internas en las que están habilitados a participar solamente los afiliados como en la mayoría de las internas abiertas, en las que también pueden votar los ciudadanos sin filiación partidaria. Cuando la ideología no es un factor determinante de los agrupamientos internos y las alianzas entre dirigentes partidarios son volátiles, es muy difícil distinguir entre las listas que compiten en una interna. Este es uno de los motivos que permite interpretar la baja concurrencia y es también la fuente del poder de las maquinarias electorales territoriales. Las fichas representan la capacidad de incidir en los conflictos internos que se dirimen a través de elecciones. Los cuerpos deliberativos de los grandes partidos nacionales representan a quienes ejercen este poder.

En distritos electorales de gran tamaño, las máquinas que deciden la suerte de las internas son menos decisivas en las elecciones generales. En primer lugar, porque el esfuerzo proselitista territorial es trabajo intensivo. Constituir una organización equivalente a la que es suficiente para incidir en una interna requiere una inversión inmensamente mayor. En segundo lugar, porque el voto en las elecciones generales es obligatorio, de modo que la capacidad para convencer a los votantes para que vayan a votar y para transportarlos hasta los centros de votación es menos valiosa. En tercer lugar, porque la información acerca de las diferencias entre las distintas listas que se presentan en las elecciones generales es de acceso público y, en general, más fácil de interpretar que las divisiones internas entre los partidos. Finalmente, porque los concurrentes a votar en las internas son, casi siempre, miembros de segmentos particulares del electorado: votantes fuertemente identificados con el partido o clientes de bienes selectivos que distribuye el partido. Esos votantes que las máquinas movilizan en las internas son poco representativos de las tendencias dominantes en el electorado en general. Por este motivo, existe siempre una tensión entre quienes disfrutan de la confianza y la lealtad de los ciudadanos más cercanos al partido y quienes tienen acceso a los medios de comunicación y capacidad de motivar al electorado en general; esto es, entre quienes tienen fichas y quienes tienen votos. Los partidos más nuevos han diseñado sus reglas de modo tal de reducir significativamente o eliminar esta tensión. Ella se manifiesta más intensamente en los partidos tradicionales, que tratan de resolverla a través de otros mecanismos.

---

<sup>6</sup> Esta es la opinión dominante entre los observadores y confirma los datos que registra la prensa e informan oficialmente los partidos.

Otra línea de tensión cruza a las organizaciones analizadas: la tensión entre poder estatal y poder partidario. Esta tensión es semejante a la anterior, puesto que hacen falta votos para acceder a posiciones de poder estatal. Sin embargo, como la Argentina es un país federal, el poder estatal representa el agregado de votos en la escala provincial. La estructura federal organiza y tensiona la relación entre el partido como organización nacional y las organizaciones del partido establecidas en distintas provincias. Puesto que los grandes partidos nacionales controlan la amplia mayoría de las gobernaciones, la tensión entre poder estatal y poder partidario los afecta especialmente. Entre 1995 y 2003 esta tensión se puso de manifiesto en la relación entre el Congreso Nacional y el Consejo Nacional del Partido Justicialista y en los cambios en la integración del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical.

El Consejo Nacional del Partido Justicialista representa a las organizaciones provinciales del Partido. Lo integran los Presidentes de los Consejos Provinciales, los Gobernadores afiliados al partido y las autoridades de las Cámaras y de los Bloques en el Congreso de la Nación. Entre 1997 y 2003, las diferencias entre el Congreso Nacional y el Consejo Nacional del partido simbolizaron la disputa entre Eduardo Duhalde y Carlos Menem. El tamaño del peronismo bonaerense controlado por Duhalde se hacía sentir en el cuerpo deliberativo, compuesto en proporción a la cantidad de afiliados en cada provincia. La capacidad del Presidente de la Nación para disciplinar a los gobernadores provinciales, se manifestaba en las reuniones del órgano ejecutivo. Las aspiraciones presidenciales de Carlos Menem se frustraron definitivamente como resultado de dos reuniones del Congreso Nacional Justicialista: una en Parque Norte, en 1998, otra en el Club Lanús, en Enero de 2003. Por su parte, Eduardo Duhalde no consiguió establecer una coalición ganadora con un grupo de gobernadores para neutralizar la influencia de Menem sobre el Consejo Nacional. Dentro del Partido Justicialista, la tensión se resolvió a favor de los líderes partidarios que ejercen poder estatal. Las atribuciones del Consejo Nacional fueron recortadas con una reforma de la Carta Orgánica producida en Noviembre de 2001. Sus atribuciones ejecutivas fueron desplazadas hacia una Comisión de Acción Política integrada por los catorce Gobernadores provinciales afiliados al Partido. Profundizando esa tendencia, en 2004 el Consejo Nacional fue temporariamente disuelto y todas sus atribuciones fueron asumidas por la Comisión de Acción Política. La Carta Orgánica prevé rehabilitar al Consejo cuando se elija a su Presidente en forma directa considerando a toda la Nación como distrito único. La imposibilidad de formar coaliciones inter-provinciales estables ha impedido la realización de estas elecciones en todo el período bajo consideración. De este modo, el Partido Justicialista es un conglomerado de organizaciones provinciales que ejercen el poder del Estado en nombre del Partido Justicialista. La organización partidaria de escala nacional ofrece poco a esas organizaciones quienes, entonces, se resisten a resignar su autonomía en favor de la integración nacional del Partido.

La tensión entre poder estatal y poder partidario también se manifiesta en la Unión Cívica Radical. Los integrantes de su Comité Nacional son elegidos en forma directa por los afiliados. Se eligen cuatro miembros por cada provincia. Los miembros elegidos designan a una Mesa Ejecutiva de 17 autoridades. Otras 15 secretarías se agregan a esta Mesa Ejecutiva para conformar la Mesa Directiva Federal. El agregado permite incorporar a más organizaciones provinciales en el órgano ejecutivo de conducción del partido. Las fichas, la capacidad de movilizar a los electorados afines al partido, pesan más en la Unión Cívica Radical que en cualquier otra organización política argentina. La durabilidad de las rutinas institucionales partidarias refuerza el valor de las fichas. Las Convenciones Nacionales y el Comité Nacional del radicalismo no son meramente rituales. Las decisiones que se toman en estos ámbitos tienen incidencia efectiva en la orientación política del partido. Las organizaciones que controlan fichas las explotan competentemente. Aún cuando los resultados de las elecciones generales son adversos al partido, esas organizaciones continúan movilizándolo eficazmente a los electorados fieles. Esto ha impedido al radicalismo reorientar sus estrategias y renovar sus principales

candidaturas en las provincias metropolitanas. Las organizaciones que se desempeñan en estas provincias, especialmente la bonaerense y la porteña, consiguieron comandar eficazmente al partido entre 1997 y 1999. Cuando la posibilidad de acceder a la Presidencia de la Nación a través de la coalición con el Frepaso parecía cercana, las fichas de las provincias más pobladas se convirtieron en un buen predictor de la capacidad del partido para recoger votos en todos los distritos. A partir de 2000, la estructura de conducción orgánica del radicalismo comenzó a inclinarse a favor de las organizaciones provinciales que siguieron obteniendo buenos resultados electorales a pesar del fracaso del gobierno nacional. El poder que los miembros del partido ejercen desde sus posiciones estatales comenzó así a neutralizar el poder partidario, aunque nunca consiguió imponerse de un modo tan inequívoco como en el Partido Justicialista.

Las tensiones entre fichas y votos, entre poder partidario y poder estatal, también afectó a la formación de coaliciones inter-partidarias. Afectaron menos intensamente a la constitución del Frepaso, pero se hicieron sentir de modo más categórico cuando esta agrupación decidió aliarse al radicalismo. El Frepaso nació de la coalición entre el Partido Frente Grande<sup>7</sup>, el Partido PAIS (liderado por el ex gobernador de la Provincia de Mendoza, José Octavio Bordón, hasta entonces miembro del Partido Justicialista) los partidos agrupados en la Unidad Socialista (el Partido Socialista Democrático y el Partido Socialista Popular) y la agrupación Nuevo Espacio (integrada por dirigentes disidentes de la Unión Cívica Radical). Varias de estas agrupaciones disponían de alguna capacidad de movilización de votantes fieles, pero su principal capital político residía en las credenciales de firme oposición al oficialismo justicialista acumulada por sus dirigentes más notables (Álvarez, Bordón y Graciela Fernández Meijide). Las fichas de los partidos integrantes de la Unidad Socialista pesaban fundamentalmente en las elecciones locales de las ciudades grandes como Buenos Aires y Rosario. No era entonces necesario recompensar esta capacidad de movilización con espacios de poder partidario más que en el nivel local. Uno de los desafíos de la estabilidad de la Alianza consistió en encontrar una modalidad de reparto de poder aceptable para quienes controlaban fichas en el radicalismo y quienes contribuían con votos desde el Frepaso. El problema mayor para dar con esta fórmula residió en que los votos frepasistas eran perfectamente prescindibles para muchas organizaciones provinciales radicales. La integración de una estrategia nacional estable en estas condiciones era sólo posible en la medida en que se sostuviera la expectativa de ocupar la presidencia de la Nación. En otras palabras, una coalición inter-partidaria nacional sólo pudo sostenerse como oposición ascendente o como oficialismo. Bajo cualquier otra circunstancia, la probabilidad de estructurar una coalición nacional opositora es muy baja.

Sea que controlen fichas, votos o poder estatal, los miembros de los partidos políticos compiten entre sí. El objeto principal de la competencia es la posibilidad de acceso a los cargos de gobierno, cuya condición es ingresar en las listas del partido. Como se indica en la tabla 4, todos los partidos argentinos prevén una compensación para los candidatos o facciones derrotados en las compulsas para designar autoridades partidarias o decidir la integración de las listas para cargos electivos. En general, los cargos y las candidaturas se distribuyen de acuerdo con la regla de "mayoría y minoría." Esto implica que toda facción que sea capaz de reunir al menos un 25% de los votos tiene asegurado algún espacio en las listas partidarias. El valor político de este espacio aumenta en proporción a la cantidad de representantes que se eligen en cada distrito y en relación con el caudal esperable del partido; es decir, la compensación puede ser insuficiente en los distritos que eligen pocos legisladores o cuando la cosecha esperable es pequeña. De todos

---

<sup>7</sup> El Frente Grande se constituyó para las elecciones legislativas de Octubre de 1993 como una coalición entre el Fredejuso y el Frente del Sur. El Fredejuso agrupaba a sectores de centro-izquierda disidentes del Partido Justicialista (que en 1991 habían constituido el Modejuso), a sectores disidentes de la Democracia Cristiana e integrantes del movimiento de derechos humanos agrupados en Democracia Popular.

modos, en general, los efectos esperables de una regla como esta son dos. En primer lugar, la frecuencia de elecciones internas debería ser baja a menos que todas las facciones existentes confíen en poder reunir al menos un 25% de los votos. Cuando los recursos de poder están muy concentrados, son pocas las sub-organizaciones partidarias que pueden sostener esta expectativa. En segundo lugar, puesto que sólo dos listas pueden acceder a espacios de poder, cuando se realizan elecciones internas las facciones deberían aliarse en una cantidad pequeña de listas. Los resultados concretos de esta regla varían entre los distintos partidos y en cada nivel de gobierno. Si bien esperamos que, con esta regla, pocas agrupaciones compitan en cada nivel, esto no implica que las mismas agrupaciones internas presenten candidatos para todos los niveles de gobierno.

El acceso a la Presidencia de la Nación es el premio mayor de la competencia política en la Argentina. Las condiciones en que se compite por las candidaturas partidarias para este cargo tienen repercusiones sobre el resto de los niveles de la organización. Desde la Presidencia de la Nación se controla una masa grande y diversa de recursos. Esto permitiría establecer algún sistema de compensación para las facciones derrotadas en la carrera interna por la Presidencia pero es difícil traducir ese sistema en un esquema de reglas sancionadas oficialmente. Los partidos políticos argentinos no han conseguido hacerlo hasta el momento. Aunque la ocupación de cargos en distintas carteras del Ejecutivo permite compensar a los perdedores, la Presidencia, concebida como centro de decisión, constituye un premio poco divisible y la disputa por esa posición resulta, entonces, particularmente intensa. Los problemas resultantes de la intensidad en la competencia pueden atenuarse en la medida en que las facciones en disputa puedan elaborar sus estrategias considerando horizontes temporales más largos. La derrota de hoy es más fácilmente tolerable si existe una probabilidad cierta de volver a competir con buenas chances en el próximo turno. La extensión de los horizontes temporales de los actores depende de la regularidad en la aplicación de las reglas de juego. Esa regularidad varía de modo significativo entre las organizaciones que hemos analizado.

Desde 1983 se realizaron cinco elecciones presidenciales. En ese período el Partido Justicialista consagró a sus candidatos de acuerdo con cinco modalidades distintas. Solamente dos de ellas involucraron procedimientos electorales: una elección interna en 1988 y la habilitación para que los candidatos afiliados al Partido compitieran por fuera de la agrupación en 2003. Las fórmulas del justicialismo fueron consagradas por los cuerpos de conducción partidarios en 1983, 1995 y 1999. Las disputas internas que llevaron a esas consagraciones obedecieron a lógicas distintas en cada caso. En suma, quien desea competir por la candidatura presidencial del Partido Justicialista no puede determinar con certeza cuál es la regla que va a regir esa competencia. No es sorprendente, entonces, que dos aspirantes presidenciales del justicialismo hayan decidido abandonar la agrupación y competir desde estructuras partidarias nacionales propias. Lo hizo José Octavio Bordón, quien fundó PAIS en 1993 y, más recientemente, Adolfo Rodríguez Saá, que constituyó el Movimiento Nacional y Popular. La previsibilidad de las reglas de competencia interna presidencial en el radicalismo no impidió que afiliados que aspiraban a este cargo, como Elisa Carrió y Ricardo López Murphy, abandonaran la agrupación a partir de 2001. Pero este abandono es más atribuible al declive electoral partidario en los distritos en los que compiten estos dirigentes que a la inestabilidad de la regulación de la competencia interna.

Las fórmulas presidenciales radicales fueron consagradas de acuerdo con procedimientos más previsibles. Hubo elecciones internas en 1983 (que no se completaron porque Fernando De la Rúa, el pre-candidato que competía con Raúl Alfonsín, decidió abandonar la competencia al observar los resultados obtenidos en los primeros distritos), en 1989 (Eduardo Angeloz derrotó a Mario O'Donnell) y en 1995 (Horacio Massacessi derrotó a Federico Storani). En 1999 la Convención Nacional de la UCR consagró a Fernando De la Rúa como pre-candidato radical para

las elecciones internas en las que se decidiría la fórmula de la Alianza. En 2003 Leopoldo Moreau derrotó a Rodolfo Terragno en una interna abierta en la que las dudas sobre el primer escrutinio llevaron a repetir la elección en varias provincias.

El artículo 4° de la ley 25.611, prevé que los candidatos de los partidos para todos los cargos nacionales se elijan de acuerdo con el mecanismo de internas abiertas. El propósito de esta norma, sancionada por el Congreso Nacional en Junio de 2002 bajo la presión pública que sucedió a la crisis política de 2000-2001, es precisamente estabilizar la competencia interna por los principales cargos y hacerla más uniforme entre todas las agrupaciones. La aplicación inicial de la nueva regla fue accidentada y su eficacia para neutralizar la fragmentación partidaria en la escala nacional depende de la actitud que adopte el Partido Justicialista respecto de esta regla.

La resolución de los problemas de cooperación resultantes de la competencia por la primera magistratura puede contribuir muy significativamente al fortalecimiento de los partidos políticos y facilitar su integración en la escala nacional. Como sugiere la exposición anterior y se indica en la tabla 4, los vaivenes políticos del período 1995-2003 afectaron significativamente a las estructuras partidarias. Sólo dos de las cuatro organizaciones protagonistas de la política nacional en ese período sobrevivieron a esos vaivenes. En cada una de ellas, las tensiones características de la diferencia entre los modos de simbolizar el poder político – fichas y votos, poder partidario y poder estatal– se manifestaron con distinta intensidad y se gestionaron de modo distinto. Sin embargo, hay una nota común: la capacidad de coordinación de los partidos políticos como organizaciones extra-gubernamentales se debilita, la potencia disciplinaria de las organizaciones partidarias se vuelve cada vez más dependiente de los cargos de gobierno. Este no es un rasgo singular de los partidos argentinos, sino una tendencia que se verifica en las organizaciones partidarias de las democracias occidentales (Katz y Mair 1994; 1995). Lo distintivo del impacto de esta tendencia en la Argentina es que el debilitamiento de los mecanismos extra-gubernamentales de coordinación conspira contra la capacidad de los partidos para unificarse en la escala nacional. Esto no impide completamente que puedan formarse coaliciones nacionales, pero las hace muy dependientes de las lógicas territoriales de acumulación de poder de los integrantes de esas coaliciones.

### **Integrar para gobernar: las instituciones de gobierno y su incidencia sobre la integración partidaria**

Los partidos políticos deben adaptarse al entorno general en el que compiten. De este modo, las reglas que estructuran este entorno general inciden sobre la organización interna de los partidos. Dentro de la variedad de reglas que dan forma al sistema político nos interesa destacar aquellas que tienen un impacto más apreciable sobre la estructura y estabilidad de las coaliciones partidarias de escala nacional. Comenzamos el análisis con una observación acerca de los requisitos legales para la constitución de partidos políticos y su impacto sobre la capacidad de los partidos para disciplinar a los individuos y las facciones que compiten dentro de ellos. A continuación analizaremos los efectos de la diferencia entre distritos provinciales en la estructura de la competencia inter-partidaria para la elección de cargos nacionales. Nos ocuparemos luego de los determinantes de la disciplina de los bloques legislativos en el Congreso Nacional. Finalmente, analizaremos el impacto de la inestabilidad en las reglas nacionales y provinciales de competencia sobre la integración de las organizaciones partidarias.

Es sencillo cumplir con los requisitos para obtener reconocimiento legal para un partido político en la Argentina. Basta reunir firmas en un número equivalente al 4 por mil de los electores hábiles de un distrito para presentar candidatos para todos los cargos. Para formar un partido

nacional es necesario obtener reconocimiento legal en por lo menos 5 distritos. No es necesario formar un partido nacional para competir por cargos legislativos o ejecutivos nacionales. Si bien es necesario alcanzar un monto mínimo de votos en elecciones consecutivas para conservar la personería jurídico-política, el resultado previsible de la flexibilidad en la regulación es que existe un número muy grande de partidos reconocidos legalmente. Como se observa en la tabla 5, la asociación entre el número de partidos y el de electores no es muy fuerte (la correlación entre estos guarismos para los 22 distritos sobre los que obtuvimos datos es 0.42).

**Tabla 5. Partidos reconocidos legalmente y cantidad de electores necesarios para formar un partido en cada Provincia, 2005**

Provincia	Cantidad de partidos	Electores hábiles	Firmas de electores necesarias para formar un partido político (*)
Buenos Aires	37	9473857	37895
Ciudad de Buenos Aires	73	2590435	10362
Catamarca	34	217756	871
Córdoba	33	2232012	8928
Corrientes	9	616380	2466
Chaco	13	653624	2614
Chubut	s.d.	277490	1110
Entre Ríos	16	818611	3274
Formosa	36	299941	1200
Jujuy	14	374780	1499
La Pampa	10	221942	888
La Rioja	s.d.	191105	764
Mendoza	22	1072340	4289
Misiones	2	598430	2394
Neuquén	18	318273	1273
Río Negro	16	351657	1407
Salta	22	672352	2689
San Juan	12	410876	1644
San Luis	24	260318	1041
Santa Cruz	13	128595	514
Santa Fe	31	2235568	8942
Santiago del Estero	23	517665	2071
Tucumán	34	873935	3496
Tierra del Fuego	22	69919	280
<b>Total</b>	514		
<b>PARTIDOS NACIONALES</b>	41		3317 (mínimo) (**)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara Nacional Electoral.

(\*) De acuerdo con el Artículo 7, inciso (a) de la Ley 23.298 / 85, Ley Orgánica de Partidos Políticos.

(\*\*) De acuerdo con el Artículo 8 de la Ley 23.298 / 85.

Facilitar la constitución de partidos políticos puede ser un aliciente constructivo para estimular la participación ciudadana y promover el pluralismo. Sin embargo, el reconocimiento legal es una condición necesaria pero insuficiente para acceder a la representación política. Un porcentaje muy bajo de los partidos reconocidos puede acceder a cargos de gobierno. La cantidad de partidos que pueden obtener cargos depende de cuán políticamente significativas sean las diferencias

económicas o culturales que separan a los votantes y de cuán restrictivo sea el régimen electoral (Cox 1997). La potencia restrictiva de las leyes electorales depende de varios factores. El más significativo de ellos es la cantidad de cargos que se eligen en cada distrito. Si se eligen pocos cargos, serán pocos los partidos que accedan a la representación, independientemente de cuántos tengan habilitación legal para participar de las elecciones.

En las provincias en las que se eligen pocos cargos, el valor del reconocimiento legal de los partidos es bajo. Puesto que sólo los partidos establecidos pueden competir con alguna chance por los pocos puestos que hay en juego, quienes tienen vocación política prefieren competir dentro de las organizaciones ya existentes. En las provincias en las que se eligen más cargos, la habilitación legal para participar de elecciones permite que las agrupaciones menores intervengan en la disputa interna entre los partidos más grandes a través de dos estrategias. En primer lugar, puede cederse la etiqueta de un partido pequeño a un dirigente de un partido más grande que no ha conseguido ingresar en la lista de ese partido. En segundo lugar, puede llevarse como candidato propio para un cargo de escala más alta a un dirigente de un partido más grande e integrar el resto de la boleta con miembros de la agrupación más pequeña. Ambas estrategias son frecuentes en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires y esta frecuencia aumentó al calor de la intensificación de los conflictos en los grandes partidos nacionales. Estas estrategias confunden a los votantes en el momento de emitir sus sufragios y desnaturalizan la competencia interna en los partidos, en la medida en que para algunos dirigentes el resultado de la decisión partidaria interna no es la última palabra. Para limitar el impacto negativo del valor electoral de los partidos legalmente reconocidos, los requisitos para acceder a ser candidato de una agrupación deben hacerse más exigentes, de modo tal de hacer más sencilla para los electores la tarea de asociar personas con agrupaciones y menos costoso para las agrupaciones el trabajo de disciplinar a sus miembros.

Las condiciones para competir por las bancas en el Congreso de la Nación varían significativamente entre las provincias. Esta variación tiene tres fuentes: una de ellas social y dos institucionales. La fuente social de la variación resulta de diversos factores sociodemográficos que pueden incidir en los resultados electorales: entre otras, el ingreso promedio y el grado de desigualdad de cada provincia y las diferencias culturales, económicas e históricas entre regiones de cada provincia. El efecto electoral de estos determinantes no es fácil de discernir dadas las herramientas teóricas existentes, pero es ostensible, de acuerdo con los datos de la tabla 6, que hay algo más que factores institucionales explicando las diferencias interprovinciales en la estructura de competencia electoral. Las dos fuentes institucionales son, por un lado, la variación en el tamaño de los distritos provinciales para la elección de diputados nacionales y las diferencias entre los regímenes electorales provinciales. En las provincias en las que se eligen menos diputados en cada turno electoral los votos tienden a distribuirse entre menos agrupaciones. Por otro lado, la competencia electoral por cargos provinciales tiene incidencia sobre la competencia por cargos nacionales. Esta incidencia puede manifestarse de modo directo cuando las elecciones para cargos de distinto nivel ocurren en la misma fecha. En esos casos, las candidaturas de los gobernadores tienden a “arrastrar” al resto de las listas integradas en las boletas partidarias. Indirectamente, los partidos que son importantes para la distribución del poder en la provincia, disponen de una ventaja para capturar la atención de los votantes para la elección del resto de los cargos. Los regímenes electorales provinciales varían significativamente en términos de sus sesgos mayoritarios y partidarios; esto es, en términos del “premio” en la distribución de cargos que otorgan a los partidos que obtienen más votos y en términos del sesgo en la distribución de los cargos entre los partidos dada la localización de los votantes de cada uno de ellos (Calvo y Escolar 2005, cáp. 5).

**Tabla 6. Magnitud de distrito y número efectivo de partidos por provincia  
Elecciones de diputados nacionales 2003**

<b>Provincia</b>	<b>Cantidad de diputados electos en cada distrito 2003</b>	<b>Número efectivo de partidos 2003</b>
Buenos Aires	35	4.83
Ciudad de Buenos Aires	12	5.4
Santa Fé	10	2.6
Córdoba	9	4.63
Mendoza	5	4.4
Tucumán	5	5.4
Corrientes	4	4.52
Entre Ríos	4	2.8
Misiones	4	2.9
Salta	4	3.1
Santiago del Estero	4	4.5
Chaco	3	2.61
Chubut	3	2.7
Formosa	3	1.8
Jujuy	3	2.3
La Rioja	3	1.9
Río Negro	3	4.5
San Juan	3	4
Tierra del Fuego	3	4.5
Catamarca	2	2.73
La Pampa	2	2.9
Neuquén	2	4.1
San Luis	2	1.9
Santa Cruz	2	1.7
<b>Media</b>	5.4	3.4
<b>Desvío</b>	(6.8)	(1.9)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral,  
Ministerio del Interior

Las organizaciones provinciales de los partidos nacionales compiten en entornos diversos. El esfuerzo de adaptación a las exigencias de esos entornos no siempre es compatible con la contribución al éxito del partido en la escala nacional. Significativamente, en muchos casos el éxito nacional del partido no es indispensable para el sostenimiento de las organizaciones provinciales. Por el contrario, cuando la reputación de los candidatos para cargos nacionales o de la etiqueta nacional del partido es baja, las organizaciones provinciales se benefician de diferenciarse respecto de sus co-partisanos que compiten en otros distritos. Estas estrategias de diferenciación son esperables y comprensibles como respuestas coyunturales a cambios de corto plazo. Es inclusive saludable para el funcionamiento del sistema político que las organizaciones partidarias se preocupen por defender los esfuerzos que han realizado para sostener una posición competitiva en un determinado distrito. El problema reside en que, en ausencia de mecanismos eficaces de coordinación de la actividad partidaria en la escala nacional, estas respuestas coyunturales pueden convertirse en tendencias de más largo plazo. Bajo estas condiciones, el

armado de coaliciones nacionales puede dificultarse y volverse cada vez más difícil a medida en que las tendencias centrífugas se consolidan al interior de los partidos.

Sorprenderá al observador del sistema político argentino encontrar que, a pesar de las tensiones y los problemas de coordinación analizados, los bloques legislativos de los partidos mayoritarios en el Congreso Nacional actúan de un modo disciplinado. El Congreso de la Nación es una de las arenas fundamentales de coordinación gubernamental. La sanción de las leyes requiere que se formen mayorías y que éstas tengan alguna estabilidad. Las tendencias a la segmentación entre las estrategias electorales distritales contrastan allí con la disciplina distintiva de los bloques partidarios.

Como sostienen los análisis de Mark P. Jones (Jones 1998, Jones y Hwang 2003) la coordinación legislativa tiene dos fuentes: las leyes electorales y las reglas de la organización del trabajo legislativo (Jones 1998, 33). El sistema electoral de lista cerrada promueve el voto disciplinado en las Cámaras. Si los legisladores desean ser reelectos, deben ingresar en las listas cuya composición, en aproximadamente la mitad de los casos, es determinada por los líderes distritales de la organización. La capacidad de los líderes de armar las listas es más determinante cuando ocupan el Ejecutivo provincial (De Luca, Jones y Tula 2002). La lealtad al partido también es una condición necesaria en caso en que los legisladores no persigan la reelección pero deseen continuar sus carreras políticas en otros cargos (Jones, Saiegh et al 2002).

Dado que las listas se arman y compiten en cada distrito, el efecto de las leyes electorales induce a la disciplina de las delegaciones provinciales de cada partido. No obstante, la unidad de coordinación en el voto de los legisladores es el partido considerado como agrupación nacional. La agrupación de legisladores de una misma provincia y de distintos partidos es infrecuente, excepto para las votaciones cuyo impacto sobre el interés provincial es muy notorio (como, por ejemplo, en el caso de los regímenes especiales de estímulo a algunas actividades agrícolas, extractivas o industriales).<sup>8</sup> También lo es la agrupación de diputados de un mismo bloque en subcoaliciones que agrupan a delegaciones de distintas provincias.

Considerando que las leyes electorales estimulan la solidaridad entre los miembros de las delegaciones provinciales y teniendo en cuenta que en el período bajo estudio los intereses y las estrategias de los partidos de cada distrito tendieron a dispersarse, esperaríamos que la heterogeneidad interna de los bloques hubiera aumentado. Sin embargo esto no ocurrió. Entre 1997 y 1999 tanto el oficialismo justicialista como la oposición de la UCR y el Frepaso se mantuvieron unidos en sus votos. Entre 1999 y 2001 el bloque del PJ continuó votando unido. Paradójicamente, en esos dos años las diferencias entre el comportamiento de los diputados radicales y los frepasistas tendieron a acentuarse (Jones y Hwang 2003). Este distanciamiento no obedeció a una segmentación entre delegaciones provinciales sino al rechazo que las políticas del Presidente generaron entre un grupo de diputados frepasistas, varios de los cuales abandonaron la agrupación y se sumaron a otros bloques en distintos momentos de 2001.

Los estudios sobre las votaciones en el Congreso indican que el comportamiento de los legisladores se organiza de acuerdo con una sola dimensión. Esta dimensión es de escala nacional y el criterio que mejor la describe es el contraste entre oficialismo y oposición. (Jones y Hwang 2003). La coordinación de los legisladores alrededor de este eje es favorecida por las reglas que organizan el trabajo legislativo. Estas reglas concentran las facultades de decisión sobre la distribución de nombramientos y recursos financieros en las autoridades de las Cámaras y los líderes de los bloques. La disciplina partidaria se respalda en esta concentración.

---

<sup>8</sup> Diputado Juan Manuel Urtubey, PJ, Provincia de Salta, entrevista con el autor, 21 de Abril de 2004.

El Presidente y los Vicepresidentes de las Cámaras así como los líderes de cada bloque deciden las nominaciones para integrar las comisiones legislativas, controlan la agenda de tratamiento y votación de los proyectos y pueden distribuir recursos financieros adicionales a los que cada miembro recibe para mantener su staff. Los legisladores necesitan de estos recursos tanto para recompensar a sus colaboradores como para impulsar iniciativas que les permitan ganar notoriedad personal. Estas herramientas institucionales restringen la autonomía individual en el voto y promueven la disciplina.

El costo de no acompañar la posición del bloque partidario en votaciones divididas es alto y el beneficio potencial poco significativo dado que los Presidentes son los más probables beneficiarios del éxito de las iniciativas legislativas y carecen tanto de incentivos como de mecanismos para compartir ese beneficio con legisladores de la oposición. Por eso es improbable que las tensiones dentro de los bloques se expresen en las votaciones. El indicador más habitual de esas tensiones es la inactividad legislativa. No existen mediciones sistemáticas de este indicador, pero de acuerdo con el relevamiento de prensa que hemos realizado para este estudio registramos períodos de actividad esporádica en los meses previos a las elecciones de 1999 y en las vísperas de la elección de 2003.<sup>9</sup>

Entre 1995 y 2003 los problemas en la confección de las coaliciones electorales de escala nacional se reflejaron dentro de la Cámara de Diputados aunque no tuvieron incidencia en la determinación final de las votaciones. En algunos períodos las disputas electorales nacionales en el Partido Justicialista afectaron la integridad de su bloque de diputados. Durante el período 1997-1999 la delegación de diputados bonaerenses fieles a Eduardo Duhalde constituyó un elemento de presión favorable al gobernador en la pelea por la candidatura del peronismo. No obstante, la amenaza de dividir permanentemente al bloque nacional no se concretó. En el período 1999-2001 las tensiones en la coalición nacional justicialista estimularon la segmentación de la discusión legislativa en la Cámara de Diputados. Allí constituyeron el sub-bloque “Federal” quienes respondían a Eduardo Duhalde y Carlos Ruckauf y los opositores a la estrategia bonaerense se agruparon en el sub-bloque “Independiente.” Los miembros de estos sub-grupos continuaron votando en bloque a pesar de sus diferencias internas (Jones y Hwang 2003, figuras 2 y 3). Las amenazas de separación consisten más bien en señales, que permiten estimar la magnitud de sus fuerzas a los participantes en contiendas que tienen lugar fuera de las Cámaras del Congreso.

En síntesis, los miembros de los partidos políticos que acceden a bancas en el Congreso tienden a coordinar sus votaciones. Esta coordinación va más allá de las divisiones entre las delegaciones de distintas provincias que puede haber dentro de los bloques. Las diferencias entre legisladores de un mismo bloque se resuelven dentro del ámbito del Congreso y de acuerdo con una distribución de recursos de poder estructurada por las reglas de la propia legislatura. Los recursos de los partidos como organizaciones extra-gubernamentales tienen poca influencia en el trabajo legislativo. Las cartas orgánicas de los partidos mayoritarios facultan a sus cuerpos deliberativos (Congresos o Convenciones Nacionales) a recibir informes de los funcionarios electos en las listas de la organización. No obstante, esta facultad se ejerce muy infrecuentemente. Pero las carreras políticas de los legisladores se definen en las provincias y están sujetas a la autoridad de los líderes provinciales. Las disputas entre estos líderes no pueden registrarse analizando los resultados de las votaciones pero inciden sobre la continuidad del trabajo legislativo. De este modo, en algunas circunstancias, la competencia por los liderazgos nacionales puede afectar la acción de gobierno.

---

<sup>9</sup> De acuerdo con los relatos de los corresponsales parlamentarios, algo semejante ocurre en vísperas de las elecciones legislativas de 2005. Esos relatos atribuyen la inactividad a la incertidumbre resultante de la presentación de distintas facciones justicialistas en listas separadas en varios distritos.

El reflejo de la competencia electoral sobre el trabajo parlamentario se registró con mayor nitidez después de las elecciones legislativas de 1997 y antes de las presidenciales de 1999. El hecho de que la lista de la Alianza encabezada por Graciela Fernández Meijide obtuviera la mayor cantidad de votos en la Provincia de Buenos Aires constituyó la señal de largada para el esfuerzo del entonces Presidente Menem de competir por su cargo por tercera vez consecutiva. Este esfuerzo comportaba una violación, si no del texto de la Constitución y las leyes vigentes, de la interpretación que todos los actores políticos y especialistas hacían de esos textos, exceptuando al Presidente Menem y sus seguidores (entre éstos últimos, varios Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación). Durante dos años la competencia por la candidatura presidencial del justicialismo se dirimió en un contexto de casi absoluta incertidumbre sobre las reglas de juego. La bancada oficialista en la Cámara de Senadores hizo valer su mayoría para incorporar miembros por las provincias de Chaco y Corrientes y la Ciudad de Buenos Aires con absoluta independencia de la decisión de las legislaturas o los resultados electorales de esos distritos. El Presidente promovió numerosas presentaciones judiciales que tenían como propósito llevar la decisión sobre su habilitación para presentarse a competir por un tercer mandato hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Este factor coyuntural se combinó con los factores institucionales y organizacionales analizados anteriormente para desarmar al justicialismo como organización nacional efectiva. Las consecuencias de la puesta en cuestión de todas las reglas se manifestaron durante el conflicto por la sucesión presidencial de De la Rúa, en la competencia por la candidatura en 2003 y persisten en alguna medida en 2005. Los resultados de las elecciones legislativas de este año indicarán en qué medida y con qué estructura el justicialismo sobrevivirá a estos ocho años sin liderazgo nacional.

### **Cambios y continuidades en la integración nacional de los partidos**

Para formular las conclusiones del análisis precedente acerca de los determinantes de la integración partidaria en distintas escalas de competencia podríamos guiarnos con cuatro preguntas: 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? Las respuestas son distintas para cada partido y la caracterización de los partidos desde la perspectiva que ofrecen estas preguntas varía a lo largo del tiempo, como hemos detallado en la exposición anterior. No obstante, hay algunas tendencias generales en el período que hemos analizado y que nos interesa destacar aquí.

En primer lugar, la red de financiamiento de los partidos políticos tiene su centro en el Estado y, dentro de la estructura estatal, en el Ejecutivo nacional, en los provinciales y en los municipales. El valor electoral de estos recursos es más alto para los partidos nacionales o las organizaciones provinciales que reproducen su caudal a través del intercambio directo con sus votantes. Desde el punto de vista organizacional, estos recursos son vitales para todos los partidos, puesto que permiten recompensar de modo continuado la colaboración de los dirigentes partidarios. En ausencia de una regulación que restrinja de modo eficaz el uso partidario de las decisiones de empleo público y la distribución de subsidios, esta estructura de financiamiento da una ventaja a los oficialismos respecto de los partidos de oposición y, en la medida en que ofrece autonomía a las organizaciones partidarias provinciales y locales, la coordinación entre niveles resulta (cuando resulta) de las estrategias independientes de las sub-organizaciones partidarias antes que de la imposición desde los niveles centrales de la organización. En ese sentido, debilita a los partidos como organizaciones extra-gubernamentales y fortalece el poder interno de los miembros del partido que ocupan posiciones de gobierno.

Los actores partidarios argentinos realizan inversiones para la definición y la fundamentación técnica de programas de gobierno. Estas inversiones son dispersas y discontinuas y su vínculo con las tradiciones partidarias es débil. Más importante aún, no existen espacios en los que puedan confrontarse los programas elaborados por distintas facciones. En general, la secuencia temporal se invierte: primero ocurre la confrontación interna y la elaboración programática sigue, quedando en general a cargo del candidato o la facción ganadora. Para constituir espacios de confrontación 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 para transformarlos en realizaciones duraderas.

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. Con las diferencias entre los partidos consignadas en el análisis anterior, encontramos que las facciones partidarias encuentran cada vez más dificultades para integrarse más allá de las arenas de competencia de menor escala. De este modo, 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. Los dirigentes partidarios se dividen de acuerdo con aquello que los divide en las provincias o en los municipios de mayor población. Las problemáticas partidarias nacionales son inexistentes o bien mucho más débiles que los criterios de división que operan en la escala provincial.

El capital de las facciones y los líderes partidarios puede valorarse de acuerdo con tres unidades de cuenta distintas: (i) las fichas, que representan la capacidad de incidir en la elección de cargos y candidaturas partidarias; (ii) los votos, que representan la capacidad de contribuir a la cosecha distrital o nacional del partido; y (iii) el poder estatal, que representa la agregación de los votos en la escala nacional, provincial o municipal. En la distribución de poder interno de la Unión Cívica Radical, considerada como partido nacional, pesan más las fichas que los votos y, recientemente, más los votos agregados en la escala provincial que los votos que cada organización contribuye al total nacional del partido. Las fichas del Partido Justicialista tienen distinto peso en distintas provincias y, casi siempre, pesan menos que las fichas en la Unión Cívica Radical. De modo más marcado que en la Unión Cívica Radical, el poder acumulado desde cargos en el Estado es decisivo respecto de cualquier forma de poder exclusivamente partidario; más aún, la coordinación organizacional que existe dentro del Partido Justicialista se comanda desde el Estado, las capacidades de que dispone la organización para resolver problemas de coordinación fuera del ámbito estatal, son muy limitadas.

Algunas características del contexto institucional extra-partidario dificultan la integración de coaliciones nacionales estables. La más importante de ellas es la diferencia entre las estructuras de competencia política en distintas provincias. El régimen electoral ofrece a distintas organizaciones provinciales distintas posibilidades de protegerse del deterioro en la imagen nacional de los partidos o en la reputación de los líderes nacionales de los partidos. Si se sostiene en el tiempo, la explotación eficaz de estas posibilidades por parte de algunas organizaciones provinciales dificulta la reintegración y el robustecimiento de los partidos como organizaciones nacionales. La 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.

Aunque dispersos en la arena electoral, los partidos subsisten como bloques parlamentarios disciplinados. 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. Pero las tensiones centrífugas se hacen sentir aún en el trabajo legislativo, donde el costo de manifestarlas es más alto y el beneficio más incierto. 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 pueden alcanzarse según distintos criterios y a través de distintos mecanismos. Hoy, la aprobación de las leyes en la Argentina parece representar más los acuerdos circunstanciales entre múltiples facciones provinciales antes que la negociación entre facciones nacionales estables vinculadas más allá de los límites territoriales.

Algunas de las tendencias centrífugas en el funcionamiento del sistema político, que afectan también a las organizaciones partidarias, son el resultado del diseño institucional del federalismo en la Argentina. 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. El ejercicio de esta autonomía no es un defecto de diseño, es históricamente constitutivo de la Argentina como nación federal.

Como otras federaciones, la Argentina ha atravesado períodos donde las fuerzas centralizadoras son más potentes y otros donde predominan las fuerzas centrífugas. El predominio de tendencias de uno u otro tipo es el resultado de la interacción compleja entre distintos factores. Todos los rasgos institucionales y organizacionales analizados operan simultáneamente, de modo que es difícil determinar el efecto “neto” de cada uno de ellos. El predominio de las tendencias centrífugas en este período no es inexorable. Nuestro relato llega hasta 2003. A partir de allí comenzó otra historia, cuyo final, hacia mediados de 2005, permanece abierto. Uno de los desenlaces posibles, es que el Partido Justicialista reconstituya una estructura de coordinación nacional alrededor de la figura del Presidente Kirchner. La posibilidad de reintegración nacional del espacio no peronista parece más remota. En estas condiciones, el resultado agregado seguiría registrando alguna medida de desintegración y desnacionalización en el *sistema* de partidos pero los problemas resultantes de la desintegración y la desnacionalización se manifestarían más agudamente entre quienes integran y quienes votan agrupaciones distintas del justicialismo.

### ***Reflexiones finales y propuestas de reforma: el lugar de los partidos políticos en la agenda de reforma institucional***

Las deficiencias de las instituciones de representación y gobierno argentinas fueron reconocidas por los actores y ocuparon un lugar importante en el debate público desde la reinauguración democrática. La percepción de la necesidad de transformar las reglas generales del juego político justificó las numerosas iniciativas oficiales de reforma llevadas adelante desde mediados de los 80s (Calvo y Micozzi 2005), tanto en la escala nacional como en las provincias. Desde esa fecha, 20 de las 24 provincias argentinas reformaron sus constituciones. Algunas de ellas lo hicieron más de una vez. La Constitución Nacional se reformó 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 en 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 bajo gobiernos constitucionales como bajo dictaduras. Sino embargo, la mayoría de ellas obedeció fundamentalmente a los objetivos inmediatos de los gobiernos que las promovieron y 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 y concentraron las atribuciones de decisión en los ejecutivos 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 las 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 pensar 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, 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 de episodios anteriores en el juego y de las características del entorno social en el que los partidos compiten. En este trabajo hemos analizado los factores partidarios que 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 a la persistente orfandad de representación partidaria de grandes segmentos de los electorados metropolitanos.

La desnacionalización de la competencia electoral entre los partidos y dentro de los partidos tiene consecuencias políticas poco deseables. Las instituciones de gobierno federales representan a los ciudadanos tanto en su condición de habitantes de determinados territorios como en su condición de miembros de la Nación. Los partidos políticos compiten en el marco de esas instituciones, por lo que cabe esperar que en su conformación operen lógicas de reproducción de escala local y provincial con lógicas de coalición de escala nacional. La territorialización de la política electoral que diagnostican algunos estudios recientes es una forma particular que puede adoptar la articulación de esas lógicas. Esta forma afecta negativamente a la igualdad en el ejercicio de los

derechos democráticos. 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. Las propuestas de reforma que exonemos aquí tienen como propósito fundamental contribuir a revertir estas tendencias.

Cualquier iniciativa de reforma debe partir 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.

Para entender la lógica de la organización partidaria es indispensable preguntarse por qué y bajo qué condiciones una persona con aspiraciones políticas resignaría su autonomía a favor de una organización. La respuesta es simple en su formulación abstracta pero obliga al análisis detallado de los casos concretos: los candidatos resignan autonomía a favor de la unidad organizacional que concentra los recursos indispensables para alcanzar los objetivos políticos que ellos se plantean. En algunos casos, esta unidad organizacional es el partido como tal. En otros, son sub-organizaciones partidarias. Las sub-organizaciones partidarias capaces de acumular recursos políticamente valiosos en forma independiente, conservan entonces autonomía para definir sus estrategias. De esta suerte, 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. Estas unidades autónomas pueden definirse de acuerdo con distintos criterios. Nuestro análisis ha puesto el foco en las escalas de competencia política como criterio de distinción. Nos ha interesado, en particular, determinar bajo qué condiciones las sub-organizaciones partidarias que compiten por cargos de distinta escala coordinan sus estrategias. Hemos propuesto llamar *integración partidaria* al resultado de esta coordinación. 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.

A 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 a 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. Nos interesó 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? Nuestro análisis identificó algunas tendencias generales y otras diferencias relevantes entre los partidos.

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 Ejecutivo nacional, en los provinciales y en 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 las posiciones de gobierno 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 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 identitarios 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. El análisis expuesto distingue entre reglas internas y reglas externas a los partidos. Las reglas internas ponderan el capital político que acumulan las sub-organizaciones partidarias de acuerdo con distintas unidades de cuenta: (i) las fichas, que representan la capacidad de incidir en la elección de cargos y candidaturas partidarias; (ii) los votos, que representan la capacidad de contribuir a la cosecha distrital o nacional del partido; y (iii) el poder estatal, que representa la agregación de los votos en la escala nacional, provincial o municipal. La relación de valor entre estas unidades cambia entre los partidos, entre distintas organizaciones provinciales de un mismo partido y a lo largo del tiempo. En una combinación ideal, 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.

Independientemente de su naturaleza, las reglas internas de los partidos se han aplicado con distintos grado de sistematicidad, especialmente en la escala nacional del Partido Justicialista. 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 distintas organizaciones provinciales distintas posibilidades de protegerse del deterioro en la imagen nacional de los partidos o en 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 traduce 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, 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 donde las fuerzas centralizadoras son más potentes y otros donde 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. Puesto que la teoría disponible no nos permite aislar el efecto neto de estos factores, hemos encontrado conveniente analizar su interacción en el plano nacional y en el provincial.

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. 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 de la crisis económica cada vez más pronunciada que

enfrentó este gobierno, desarticularon 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.

El análisis de la política provincial sugiere, primero, que los elementos locales se combinan de distintas maneras para la formación de coaliciones nacionales. En segundo lugar, se verifican diferencias inter-provinciales en la estructura faccional que adoptan los partidos. Finalmente, se observa que aunque las fronteras provinciales no son inexpugnables para las estrategias de re-centralización desplegadas desde el ejecutivo nacional, estas estrategias deben contar con socios internos y difícilmente puedan llevarse a buen puerto si los gobernadores provinciales se oponen.

La capacidad de negociación de los gobernadores en la arena nacional 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 en 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 Escolar (2005), una reforma de este tipo no representa un avance significativo respecto de las condiciones de competencia que ya existen en muchas provincias, reduciría la proporcionalidad entre el porcentaje de votos y el de bancas que reciban las listas votadas y agudizaría los problemas de coordinación que ya enfrentan los partidos políticos. Como hemos insistido, 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 puede 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 reconoce 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 las reglas y prácticas internas de los partidos respeten. 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 aceptar que la autonomía organizacional 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 previstos. 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 desestabilizador sobre la competencia política tanto entre distintos partidos como dentro de cada partido. Parte de esta incertidumbre resulta de la aplicación inconsistente de las reglas existentes y otra parte del cambio frecuente de las reglas.<sup>10</sup> 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,<sup>11</sup> 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 (Calvo y Micozzi 2005) 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.

---

<sup>10</sup> 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; Capítulo 10).

<sup>11</sup> Calvo y Escolar (2005) proponen una serie de cambios en los regímenes electorales para alcanzar este objetivo.

### **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 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, están 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.

## Referencias

- Aldrich, John. 1995. *Why parties? The origin and transformation of political parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Asociación por los Derechos Civiles. 2005. *La Corte y los derechos: un informe sobre el contexto y el impacto de sus decisiones durante el periodo 2003-2004*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo. 2004. "Who delivers? partisan clients in the Argentine electoral market." *American Journal of Political Science*. De próxima publicación.
- 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 Intregación de la Argentina en el Mundo*.
- 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*.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula. 2002. "Back-rooms or ballot boxes: candidate nomination in Argentina." *Comparative Political Studies* 35 (4), 413-436.
- Jones, Mark P. 1998. "Explaining the high level of discipline in the Argentine Congress." CEDI: Documento de Trabajo # 14.
- Jones, Mark P, y Wonjae Hwang. 2003. "Majority cartels, distributive politics and inter-party relations in a unidimensional legislature: the Argentine Chamber of Deputies." Artículo presentado en la Conferencia *Rethinking dual transitions: Argentina in eh 1990s in comparative perspective*, Harvard University, 20-22 de Marzo.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller, y Mariano Tommasi. 2002. "Amateur legislators-professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system." *American Journal of Political Science* 46(3): 656-669.
- Katz, Richard and Peter Mair. 1994. *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. London: Sage.
1995. "Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party." *Party Politics* 1(1), 5-28.
- Kitschelt, Herbert. 2000. "Linkages between citizens and politicians in democratic polities." *Comparative Political Studies* 33(6/7), 845-879.
- Levitsky, Steven. 2003. *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2003b. "From labor politics to machine politics: the transformation of party-union linkages in Argentine Peronism, 1983-1999." *Latin American Research Review* 38(3), 3-36.

Manin, Bernard. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mulé, Rosa. 2004. *Political parties, games and redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mustapic, Ana María. 2002. “Del Partido Peronista al Partido Justicialista: las transformaciones de un partido carismático.” En Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina, compiladores. 2002. *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung, 137-162.

Tsebelis, George. 1990. *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.