



**La Nueva Política de Partidos en la Argentina:
Crisis Política, Realineamientos Partidarios y
Reforma Electoral.**

CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo

2005-004

Español

Julio de 2005

< Título

< Autores

< Número de
Documento
de trabajo

< Idioma

< Fecha de
publicación

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.

Maipú 1300, piso 2; C1006ACT,
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
informe@pentfundacion.org
www.pentfundacion.org

La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral

Ernesto Calvo
ecalvo@uh.edu
PEEL/Universidad de Houston

Marcelo Escolar
marceloescolar@fibertel.com.ar
PEEL/Universidad de Buenos Aires/UNL

Asistentes de investigación:

Natalia Calcagno
Gastón Gertner
Juan Pablo Micozzi
Sandra Minvielle
Christian Scaramella
Carolina Sternberg
Julio Villarino
Asistencia Técnica:
Mariana Caspani
Jorge Takahashi

Fundación PENT

Prefacio¹

Este trabajo es una síntesis de los argumentos centrales que se desarrollan en el libro del mismo título (Fundación PENT-Prometeo en prensa). La intuición política que articuló las distintas partes de este proyecto era la de una progresiva territorialización del sistema de partidos Argentino. Es decir, el proceso mediante el cual el comportamiento de los partidos políticos y sus votantes se vuelven más distintivamente locales.² Dicho proceso de territorialización del sistema de partidos ha tenido lugar en una gran cantidad de países de América Latina en los últimos veinte años, concomitante al debilitamiento de las agendas programáticas nacionales que caracterizaron los modelos desarrollistas de la posguerra (Levitsky, 2003; Jones y Mainwaring, 2003; Gibson, 2004a; Torre, 2003).

Existe una amplia literatura que ha mostrado que cambios profundos en el sistema político rara vez ocurren a nivel nacional de modo uniforme (Rokkan, 1970; Lijphart, 1999; Chhibber & Kollman, 2004; Caramani, 2004). El surgimiento del Radicalismo a principio del siglo XX, por ejemplo, tomó cuerpo primero en las Provincias más populosas y electoralmente competitivas de la Argentina para luego expandirse gradualmente hacia el resto del país (Rock, 1977). Pasarían una docena de años e innumerables intervenciones federales, entre 1916 y 1928, para que el Radicalismo dejara de ser un partido metropolitano y lograra controlar a su vez el ejecutivo de una mayoría de las provincias. De modo similar, el crecimiento del Peronismo requirió la coordinación de al menos dos tipos de coaliciones electorales, una metropolitana ligada al mundo de la fábrica y otra periférica. Los intentos de capturar al Sabatinismo y los acuerdos con los remanentes de la *Concordancia* son un testamento a la compleja articulación territorial del Peronismo en sus años de formación (Gibson, 1997; Macor y Tcach, 2003; Mustapic, 2002; Mackinnon, 2002).

A pesar de su distinto origen político, el proceso de territorialización en años recientes guarda similitudes con experiencias anteriores. La mayor fragmentación política observada desde 1991

¹ Para compilar y procesar gran parte de los datos, tuvimos la innegable ventaja de contar con un grupo de jóvenes investigadores de primera fila. Natalia Calcagno, Gastón Gertner, Juan Pablo Micozzi, Sandra Minvielle, Christian Scaramella, Carolina Stenberg y Julio Villarino nos ayudaron a compilar, limpiar, procesar una gran cantidad de bases de datos electorales y estimar transferencias de votos en las distintas elecciones. Con ellos hemos intercambiado ideas durante años y discutido gran parte de los acontecimientos políticos que forjaron los cambios analizados en este libro. En particular, el análisis estadístico replica un trabajo anterior de Calvo y Micozzi (2004), así como el análisis de las transferencias electorales profundiza trabajos en colaboración con Calcagno, Minvielle y Scaramella publicados en *Desarrollo Económico* y *Aportes*. Mariana Caspani y Jorge Takahashi colaboraron en la construcción de los mapas digitales que fueron utilizados para visualizar los datos. Finalmente, Gastón Gertner colaboró con la edición que le dio forma final a este manuscrito.

Con nuestros colegas Ana Maria Mustapic y Juan Carlos Torre, del Programa de Estudios Electorales y Legislativos de la Universidad Di Tella (PEEL), hemos discutido muchos de los resultados iniciales, algunos de los cuales fueron publicados en la Revista *Aportes*, *Desarrollo Económico* y la Revista de la Universidad de San Martín, *Política y Gestión*. Las discusiones iniciales con Edward Gibson, Tulia Falletti y Maria Victoria Murillo han sido una fuente invaluable de ideas, así como lo fueron nuestras discusiones posteriores con Juan Manuel Abal Medina (h), Carlos H. Acuña, Gerardo Aboy Carles, Isabella Alcaniz, Ernesto Cabrera, Marcelo Cavarozzi, Isidoro Cheresky, Liliana De Riz, Scott Desposato, Mark P. Jones, Noah Kaplan, Facundo Labanca, Marcelo Leiras, Steve Levitsky, German Lodola, Juan Pablo Micozzi, Mario Pecheny, Juan Carlos Portantiero, Julieta Suárez Cao, David Samuels, Mariela Szwarcberg y Mariano Tommasi. Como siempre, la exclusiva responsabilidad por los errores y omisiones es nuestra.

² Lo que también ha sido llamado la “desnacionalización” de la competencia partidaria. Jones & Mainwaring (2003) ubican a la Argentina entre los sistemas políticos de América Latina con bajo nivel de nacionalización electoral. Sus estimados GINI de (des)nacionalización electoral se duplican entre 1983 y el 2003.

se consolidó primero en las regiones metropolitanas. El surgimiento de terceras fuerzas fue intenso en la Ciudad de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires, La Plata, el Gran Rosario y la Ciudad de Córdoba. El voto negativo (voto blanco y voto nulo) fue dominante en el 2001 en Capital Federal, Gran Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe pero tuvo un magro impacto en La Rioja, Salta, San Juan o San Luis.

A diferencia de otros procesos de reestructuración partidaria, sin embargo, la actual transformación no estuvo ligada al surgimiento de una nueva fuerza política que incorporó a grupos previamente excluidos del sistema político. Por el contrario, fue en un marco de crisis económica y creciente exclusión social que se disolvió la *Alianza* entre el Frepaso y la UCR, sellando el certificado de defunción del tradicional bipartidismo Argentino. Este contexto de crisis económica y creciente exclusión facilitó el surgimiento de nuevos partidos políticos así como nuevas prácticas de identificación y movilización política.

A su vez, la progresiva fragmentación del sistema político y la profunda crisis en la que se sumió la Alianza a partir del 2001 fueron procesadas en el orden local por configuraciones político-electorales muy diversas, con distinta capacidad de reacción institucional y con distinta capacidad de movilización de recursos simbólicos, políticos y económicos. El fin del bipartidismo Argentino a nivel nacional no fue replicado en el orden local y, en consecuencia, sistemas de partidos altamente fragmentados como los de Capital Federal y Mendoza contrastarían con otros de partido hegemónico como La Rioja y Neuquén. Altos niveles de competencia bipartidista en Misiones y Entre Ríos contrastarían a su vez con sistemas de tres partidos como Tierra del Fuego o Salta.

Estos cambios a nivel partidario tienen su correlato, a su vez, en realineamientos políticos por parte de los votantes. El voto que se alejó de la UCR y el Frepaso a partir de la crisis política del 2001 no tuvo un mismo destino partidario en todas las provincias. Por ejemplo, y como se mostrará más adelante, la masiva fuga de votos hacia la derecha y la centro-izquierda en Capital Federal guarda pocas similitudes con una moderada transferencia de votos hacia el peronismo en el Chaco o las transferencias cruzadas de votos entre Peronistas y Radicales en Entre Ríos.

El cambio político en las provincias también se vio acompañado por cambios institucionales, muchos de ellos destinados a moderar los efectos no deseados de la crisis sobre los sistemas de partidos locales (Calvo & Miccozi, 2004). En los últimos veinte años tuvieron lugar 38 reformas electorales³ y 32 reformas constitucionales en el orden provincial. Estos cambios en las instituciones locales han ido *aislando progresivamente* los sistemas políticos provinciales de la competencia nacional, generando anidamientos políticos complejos entre las distintas arenas electorales subnacionales y la competencia electoral nacional.

Por ello, aun cuando la euforia reformista recién tomó estado público con la crisis política del 2001, los argentinos hemos vivido de hecho en un estado de reforma política permanente cuyas consecuencias no han sido estudiadas en modo adecuado. Como mostraremos en este trabajo, los resultados de estos procesos de reforma electoral han tenido efectos difusos sobre la calidad de la representación pero efectos concentrados sobre la asignación de escaños. Los reclamos de una reforma profunda de la representación política han servido, en este sentido, como un *Caballo de Troya* que ha permitido a los partidos electoralmente dominantes la obtención de beneficios extraordinarios en el orden local, tanto en términos de bancas como en términos de financiamiento político (Calvo & Murillo, 2004).

³ Este número no toma en consideración las decenas de pequeñas reformas procedurales que habitualmente se encuentran en la letra chica de los sistemas políticos provinciales. En este número tampoco son incorporadas las reformas que introdujeron leyes de lemas.

A pesar de la importancia de estos cambios, existen pocos trabajos que hayan estudiado de modo sistemático las nuevas condiciones de competencia partidaria en la Argentina.⁴ Muchos son los problemas que dificultan un estudio de estas características, comenzando con la limitada disponibilidad de datos electorales subnacionales, la falta de encuestas con muestras provinciales significativas y la falta de datos institucionales sobre los cambios electorales ocurridos en las provincias. Para resolver algunas de estas limitaciones, hemos realizado un extenso trabajo de recopilación y armado de bases de datos, las cuales presentan una visión de conjunto del sistema político argentino.

Este trabajo desarrolla los argumentos recién presentados, en general, centrando la atención en las conclusiones sobre los efectos de la crisis sobre la competencia electoral, siguiendo con los efectos de las reformas electorales sobre la asignación de escaños en las provincias, presentando luego un análisis de los realineamientos partidarios nacionales y provinciales y, finalmente, concluyendo con un análisis de las estrategias de reforma electoral nacional para la categoría de diputados nacionales.

Crisis Política, Cambio Partidario y Reformas Electorales

En los últimos veinte años hemos asistido a la consolidación de una democracia competitiva en la Argentina que no ha sido acompañada por una consolidación de su sistema de partidos. En efecto, aún cuando la democracia se ha constituido como el único régimen de gobierno legítimo ante la ciudadanía (Portantiero, 2002; Torre, 2003), los políticos han sido afectados por una creciente pérdida de legitimidad concomitante a una profunda reestructuración del sistema de partidos (Cheresky y Blanquer, 2003; Cheresky y Pousadela, 2004; Abal Medina (h) y Suarez Cao, 2002).

La imagen de un sistema político bipartidista representando a dos electorados claramente definidos, peronistas y radicales, ha ido resquebrajándose en los últimos veinte años. En el peronismo, tímidamente a partir de la Renovación en los '80 y con más virulencia a partir del Menemismo, la estructura sectorial dominada por una simbología urbana ligada a la resistencia sindical fue dejando lugar a un partido de estructura territorial dominada por cuadros provinciales (Gibson, 1997; Levitsky, 2003; Torre, 2003). En el radicalismo, comenzando con la crisis del Alfonsinismo y concluyendo con la ruptura de la Alianza en el 2001, la imagen de partido moderado representante de la clase media argentina se disolvió en una docena de pequeños partidos distribuidos a lo largo del espectro ideológico (APR, PAIS, UCR, ARI, Polo, NE-Zamora).

Las bases electorales de estos partidos, a su vez, no han sido inmunes a los recientes cambios políticos. Los descamisados de Evita han dejado de ser columnas de trabajadores, privados de beneficios sociales y organizados por sus centrales obreras, para constituirse mayoritariamente en columnas de desocupados, parcialmente subsidiados por los ejecutivos nacionales o provinciales, y en estado de movilización permanente. En un contexto de nuevo pragmatismo económico, la agenda distributiva del Peronismo ha perdido gran parte de sus ropajes desarrollistas al tiempo que el Radicalismo ha perdido gran parte de su vehemencia anti-peronista.

A su vez, el sistema de partidos actual, como mostraremos en este libro, está caracterizado por un peronismo atravesado por conflictos territoriales, los remanentes de un radicalismo dedicado a mantener sus espacios provinciales, una multiplicidad de terceros partidos alineados

⁴ Algunas excepciones significativas que analizan aspectos de estos cambios incluyen a Canton y Jorrat, 2003; De Riz, 2002; Jones, De Luca, Tula, 2002; Levitsky, 2003; Mustapic, 2000; Torre, 2003; Cheresky y Blanquer, 2003.

ideológicamente y un pequeño pero significativo grupo de partidos con proyección estrictamente provincial. Y, al tiempo que el sistema de partidos se ha modificado en la arena electoral, el viejo mito de un sistema bipartidista que enfrentaba a los *cabecitas* de Evita contra el *gorilaje* de la Unión Democrática también se ha desvanecido del imaginario público.

El Cambio Partidario Nacional desde la Transición

En 1983, al calor de la transición democrática, la competencia electoral en la Argentina se encontraba aún estructurada por el conflicto entre Peronistas y Radicales en todas las categorías electorales. Al margen de algunos partidos provinciales fuertes, tan sólo el Partido Intransigente surgía como una tercera fuerza significativa con proyección nacional aunque concentrado en las provincias más populosas.⁵ Los niveles de competencia electoral⁶ eran relativamente similares para la elección de Presidente, Diputados Nacionales, Gobernadores y Legisladores Provinciales, con poco más de dos partidos políticos efectivos compitiendo por votos en la mayoría de las provincias.

A pesar de la alta diversidad institucional que ya caracterizaba a los sistemas electorales provinciales, los actores políticos locales competían a la sombra de los debates programáticos nacionales, caracterizados por contenidos sectoriales antes que territoriales. El proceso de provincialización del voto desarticuló las fuentes institucionales del centralismo partidario, incrementando presiones localistas tanto en la distribución de recursos fiscales (Calvo y Murillo, 2004) como en la organización partidaria (Levitsky, 2003; Gibson, 2004a).

Tabla 1: Voto PJ, UCR y Principal Tercera Fuerza, Diputados Nacionales, 1983-2003 (en porcentaje)

	<i>Partido Justicialista (PJ)</i>	<i>U. Cívica Radical UCR /ALIANZA</i>	<i>Suma PJ/UCR</i>	<i>3º Fuerza</i>	<i>Nombre de la Principal 3ra fuerza</i>
1983	38,35	47,83	86,18	2,77	<i>Partido Intransigente</i>
1985	34,87**	43,58	78,35	6,07	<i>Partido Intransigente</i>
1987	41,46**	37,24	78,70	5,80	<i>UCeDe/Alianza del Centro</i>
1989	44,83	28,75	73,58	9,92	<i>UCeDe/Alianza del Centro</i>
1991	40,72	29,02	69,74	5,29	<i>UCeDe/Alianza del Centro</i>
1993	42,46	30,23	72,69	5,78	<i>Modin</i>
			64,73		<i>Alianza Frente País Solidario</i>
1995	43,03	21,70		20,69	<i>(FREPASO)</i>
1997	36,27	36,26*	72,53*	3,87	<i>Acción por la República</i>
1999	33,70	43,56*	77,26*	7,60	<i>Acción por la República</i>
			60,5*		<i>Alternativa p/ la República de Iguales</i>
2001	37,40	23,10*		7,20	<i>(ARI)</i>
			56,62		<i>Alternativa p/ la República de Iguales</i>
2003	42,55	14,07		5,02	<i>(ARI)</i>

*ALIANZA como coalición entre la UCR y el FREPASO para las elecciones 1997-2001, no consolidada en algunos distritos.

** En 1985 y 1987 PJ incluye los votos del Peronismo Renovador.

Fuente: Payne, Mark, D. Zovatto, F. Carrillo Flórez, A. Allamand Zavala. (2002)

⁵ Vale la pena destacar que el PI nunca obtuvo más de un 7% de los votos en el orden nacional.

⁶ En términos del Número efectivo de Partidos Electorales, Número efectivo de Partidos Legislativos, volatilidad territorial, etc.

En 1983 el discurso democratizante de Alfonsín penetraría mas allá del electorado tradicional de la UCR y, por primera vez en la historia, el radicalismo derrotaría al peronismo en elecciones transparentes y competitivas. En los tres años siguientes, el proceso de reestructuración partidario del peronismo liderado por la Renovación no solamente destronó a la vieja guardia sino que, a su vez, abrió las puertas a un nuevo tipo de dirigencia dominada por máquinas territoriales (Levitsky, 2003). El Menemismo sería la expresión última de este movimiento, derrotando al aparato metropolitano del Cafierismo para acceder a la nominación presidencial (Novaro, 1999).

Acompañando al proceso de reestructuración del peronismo, hicieron su aparición por primera vez en la escena política provincial las leyes de lemas. Con la dirigencia del partido sacudida por una fuerte interna, el peronismo encontró en las leyes de lemas un mecanismo para mantener su caudal electoral a pesar de la falta de unidad política (De Riz, 1992). Eventualmente, nueve provincias peronistas incorporarían leyes de lemas para la elección de legisladores provinciales en el periodo 1987-1997, limitando la fragmentación del voto peronista pero, a su vez, incentivando la proliferación de agrupaciones y de máquinas partidarias de organización local.

A diferencia del peronismo, la crisis político-económica que derivó en la renuncia de Alfonsín no les dio mayor fuerza a los actores territoriales de la UCR.⁷ Con tan sólo dos provincias controladas por el radicalismo entre 1987 y 1991, y a la sombra de la confrontación con Menem, el Angelozismo representó un giro de centro derecha en la interna Radical nacional. Y, así como el radicalismo enfrentó una pérdida de votos de centro-izquierda a través del PI a mediados de los '80, tuvo que enfrentar problemas similares al perder votos de centro-derecha hacia la UCD y el Menemismo en los tempranos 90.

El debilitamiento del peso electoral del radicalismo en los años subsiguientes no estuvo acompañado por el surgimiento de hombres fuertes provinciales como ocurriera en el peronismo —por lo menos hasta la llegada de un Frepaso electoralmente competitivo durante la Reforma Constitucional de 1994 y las elecciones del '95—. La nominación de Masaccessi fue, en este sentido, una respuesta al deterioro de la imagen pública de la vieja dirección Radical antes que el inicio de un recambio territorial en la interna partidaria.

El giro hacia la centro-derecha y la des-sindicalización del peronismo llevada adelante por Menem, mientras tanto, produjeron un segundo realineamiento dentro del PJ (Gervasoni, 1998). Así como la Renovación removió a la vieja guardia de la dirección del partido, el giro territorial del Menemismo produjo sus primeras víctimas con la separación del Grupo de los 8 y la formación del Frente Grande concentrado en Capital Federal y Buenos Aires (Abal Medina, 1998).

Una nueva serie de reformas electorales provinciales a principios de los '90 acompañaron estos realineamientos partidarios, en beneficio de los oficialismos provinciales mayoritariamente peronistas. Así como las leyes de lemas permitieron a los gobernadores conservar los votos de distintas facciones en pugna (De Riz, 1992), modificaciones en la estructura de los distritos electorales, en los mecanismos de registración y padrones y en los procesos de nominación de candidatos sirvieron a partir de 1983 para consolidar el poder político de facciones del partido Justicialista como el Juarismo en Santiago del Estero, el Saadismo en San Luis y el Kirchnerismo en Santa Cruz, o de manera similar a las facciones provinciales de la UCR en Río Negro o el MPN en Neuquén⁸. Mediante distintas reformas electorales y constitucionales, los oficialismos de varias provincias introdujeron nuevos sesgos partidarios en sus respectivos

⁷ Vale la pena remarcar que, sin embargo, la distribución territorial del voto UCR se volvió distintivamente local. Ver Jones y Mainwaring (2003) para estimaciones del nivel de desnacionalización del voto Radical.

⁸ Sobre las diferentes estrategias de anticipación y acomodación oficialista de las reformas electorales en estas dos últimas provincias consúltense Escolar y Villarino, 2004.

sistemas electorales. Este mayor control sobre las legislaturas, a su vez, permitió una mayor discreción en la sanción de leyes provinciales y un mejor financiamiento de los aparatos partidarios a través de la distribución de recursos fiscales entre asesores, punteros y bases electorales territoriales.⁹

La regulación de las fechas electorales también sirvió para administrar el arrastre de votos (*coattail effects*) entre las distintas arenas electorales (Oliveros y Sherlis, 2004).¹⁰ A medida que la fragmentación partidaria en el orden nacional se incrementó, el desdoblamiento de las elecciones para distintas categorías electorales permitió disminuir el número de listas compitiendo contra el gobernador o reforzar las candidaturas de algunos hombres fuertes provinciales.¹¹

La formación de la Alianza en 1997 y la crisis del Delarruismo en el 2001 sellaron definitivamente el futuro de la dirección nacional del radicalismo. Sin una liga de gobernadores equivalente a la del peronismo y ante la falta de nuevos dirigentes provinciales de proyección nacional, el radicalismo quedó reducido a un conjunto de aparatos provinciales, con una distribución de votos más parecida a la de la vieja “Concordancia” que a la de sus fundadores. Mientras tanto, el grueso de su voto metropolitano quedó dividido entre terceras fuerzas a la derecha e izquierda del viejo tronco partidario.

Con sistemas de partidos provinciales orientados a la preservación de su poder territorial, reformas electorales destinadas a favorecer a los oficialismos provinciales, administración de las reglas y tiempos electorales para anudar o desanudar la contienda electoral local a los procesos nacionales, el sistema de partidos de la Argentina en la actualidad tiene poco en común con aquel bipartidismo que en 1985 alimentó las fantasías Alfonsinistas de un Tercer Movimiento Histórico.

En este contexto, el peronismo permaneció como el único partido que se ha adaptado a las nuevas reglas territoriales de la competencia electoral en la Argentina, reconstituyendo distintos electorados provinciales para garantizar tanto las elecciones locales como nacionales. Sin embargo, el precio de la fuerte interna territorial se reflejó en la necesidad de forjar una coalición de centro-derecha durante la presidencia de Menem así como en la nueva política de “transversalidad” del Kirchnerismo. El radicalismo, mientras tanto, se aferra a sus espacios institucionales acosado por una vasta oferta de terceros partidos concentrados especialmente en las principales ciudades del país.

Realineamientos Partidarios y Transferencias de Votos a Nivel Nacional

Con el crecimiento electoral del Frepaso a mediados de los 90 la contienda presidencial mostró por primera vez en 50 años tres partidos competitivos. Este tercer partido no representaba simplemente una facción interna del Peronismo o el Radicalismo. El Frepaso tenía en Bordón un candidato presidencial que reflejaba sus orígenes Peronistas y una base electoral alimentada por la crisis Radical.

La contra-cara de este desgajamiento “por izquierda” en el peronismo fue la estrategia de apertura hacia candidaturas “extra-partidarias” de derecha, como fuera emblemáticamente

⁹ Distintos trabajos han estimado el “costo político” en alrededor de un 10% del gasto público nacional (Escolar y Pérez, 2001).

¹⁰ Se trata de un proceso similar al observado en Estados Unidos hacia fines del siglo XIX, un periodo caracterizado por el surgimiento de los *party machines* (Engstrom y Kernell, 2003).

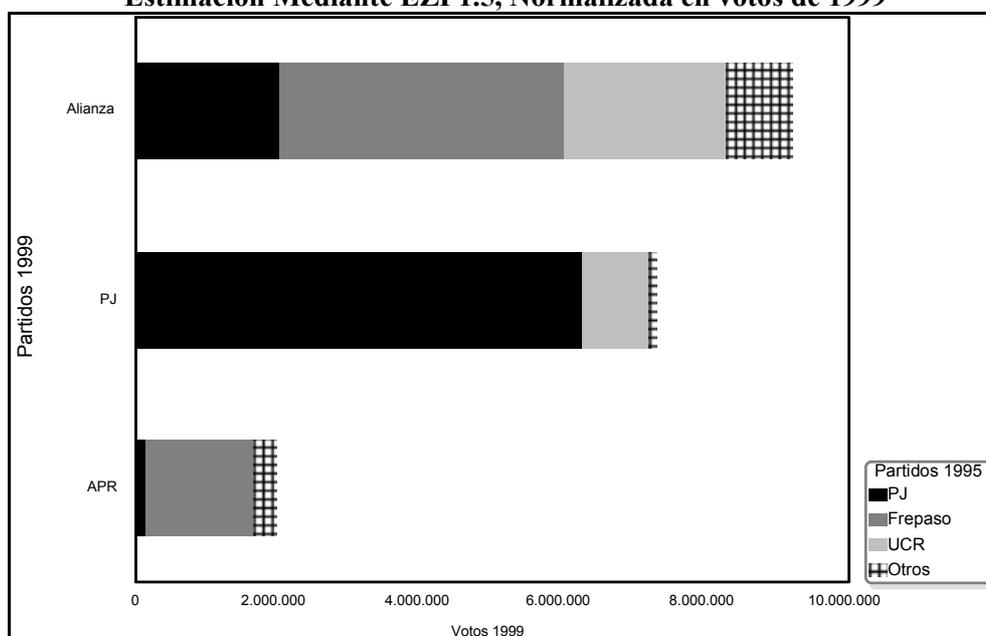
¹¹ Es de destacar que sólo dos provincias efectuaron elecciones concurrentes en la categoría de gobernador en el 2003 – La Rioja y San Luis – las cuales se beneficiaron del arrastre producido por las candidaturas de Menem y Rodríguez Saá, respectivamente.

representado por la incorporación de Maria Julia Alzogaray al gobierno de Menem (Novaro, 2000).

Como mostrara Gervasoni (1998), este giro de centro-derecha del Menemismo en las elecciones de 1995 estuvo a su vez acompañado por un cambio significativo en las bases electorales del PJ. Gervasoni muestra que cerca de un 65% del voto que en 1989 optó por partidos de derecha votaría a Carlos Menem en 1995, en tanto que un 30% de este voto se volcaría hacia el Frepaso. Con el apoyo de un 34% de votos de la UCR, por primera vez en 50 años el segundo partido mas votado en las elecciones presidenciales no era el Peronismo ni el Radicalismo sino el recientemente creado Frepaso (Gervasoni, 1998: 11).

La debilidad electoral del Radicalismo en las elecciones presidenciales, sin embargo, no se traduciría en pérdidas significativas en su bancada legislativa. La combinación de una fuerte sobre-representación del voto Radical en las provincias menos populosas y de un bajo arrastre presidencial en las candidaturas legislativas del Frepaso, alimentarían la imagen de un radicalismo débil electoralmente y un Frepaso débil institucionalmente, sentando las bases para una alianza estratégica en 1999.

Figura 1: Transferencias de Votos entre las elecciones Presidenciales de 1995 y 1999: Estimación Mediante EZI 1.5, Normalizada en votos de 1999

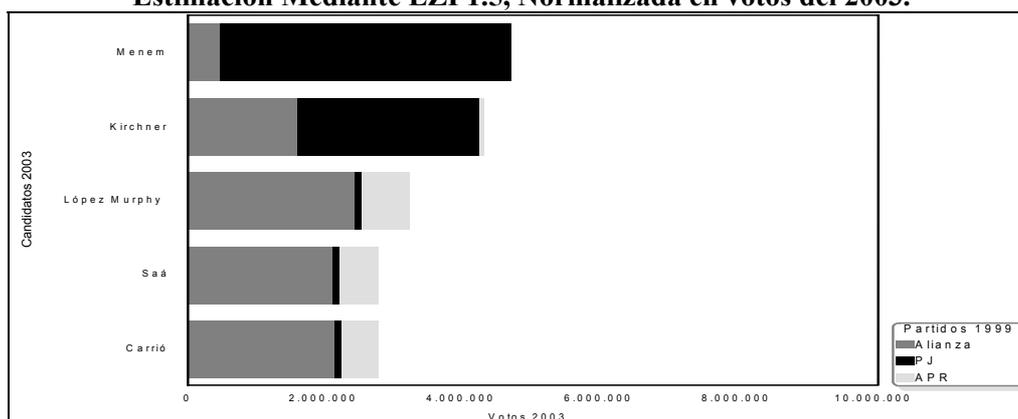


Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior

A diferencia del Peronismo del 2003, que aprendió a utilizar las nuevas reglas del ballottage presidencial para dirimir su interna presidencial, el Frepaso y la Alianza decidieron en 1999 su binomio presidencial mediante el uso de internas abiertas. Mediante ese acto, la Alianza volvía a restituir el imaginario de un país con dos electorados, uno Peronista y otro anti-peronista, aun cuando bajo la superficie se observarían fisuras considerablemente mas profundas. Estas fisuras no solo reflejaban la distancia que separaba el Frepaso de la UCR sino también una creciente volatilidad electoral en el orden local, caracterizada por crecientes transferencias cruzadas de votos entre el Peronismo y la Alianza.

Consistente con los análisis de Gervasoni (1998), una parte del voto de derecha que votó al Frepaso “en contra de las opciones tradicionales” en 1995 volvió a la derecha en favor del principal tercer partido de 1999, Acción por la República. Ello explica que gran parte del voto de Acción por la República en 1999 tuviera un origen Frepasista.

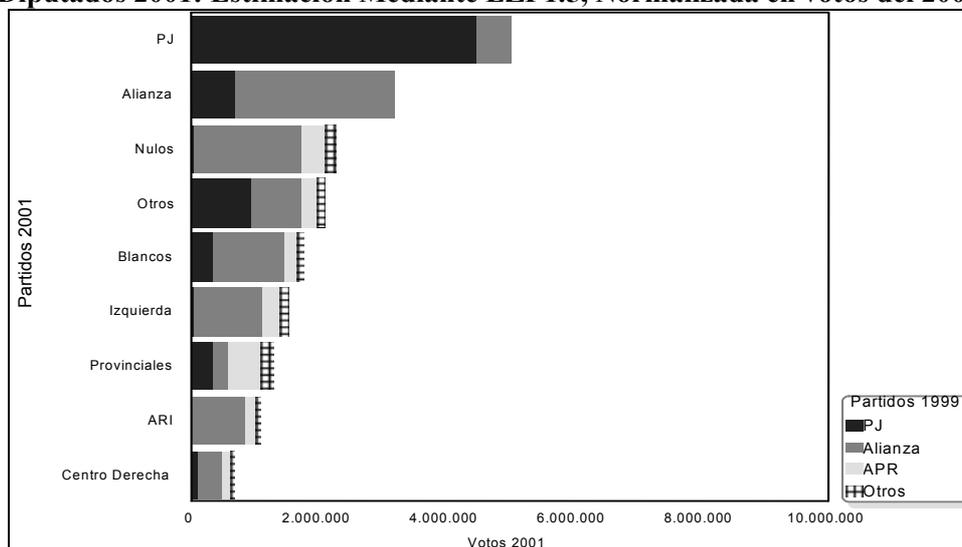
Figura 2: Transferencias de Votos entre las elecciones Presidenciales de 1999 y 2003: Estimación Mediante EZI 1.5, Normalizada en votos del 2003.



Fuente: Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior

En el Menemismo, un sector que “votó por la convertibilidad” en 1995 “votó contra la corrupción” en 1999. De hecho, el caudal de votos transferido desde el PJ hacia la Alianza es casi el doble que el transferido de la UCR al Peronismo, como muestra la Figura 2. La crisis política del 2001-2003 llevaría no sólo a la disolución de la Alianza sino también al desmembramiento de su electorado entre múltiples partidos y candidatos. El fin de la unidad aliancista, a su vez, liberaría a las facciones del PJ, las cuales rápidamente vieron en la interna partidaria el único obstáculo hacia la presidencia. En la elección presidencial del 2003 el voto del PJ mostraría sus convicciones territoriales al tiempo que el voto de la Alianza se disolvería entre los cinco candidatos principales. Esto no representaba una novedad para la Alianza, ya que en las elecciones legislativas del 2001 se había ya descompuesto en una docena de opciones políticas, en una elección caracterizada por el surgimiento del voto negativo.

Figura 3: Transferencias de Votos entre las elecciones Presidenciales de 1999 y de Diputados 2001: Estimación Mediante EZI 1.5, Normalizada en votos del 2001.



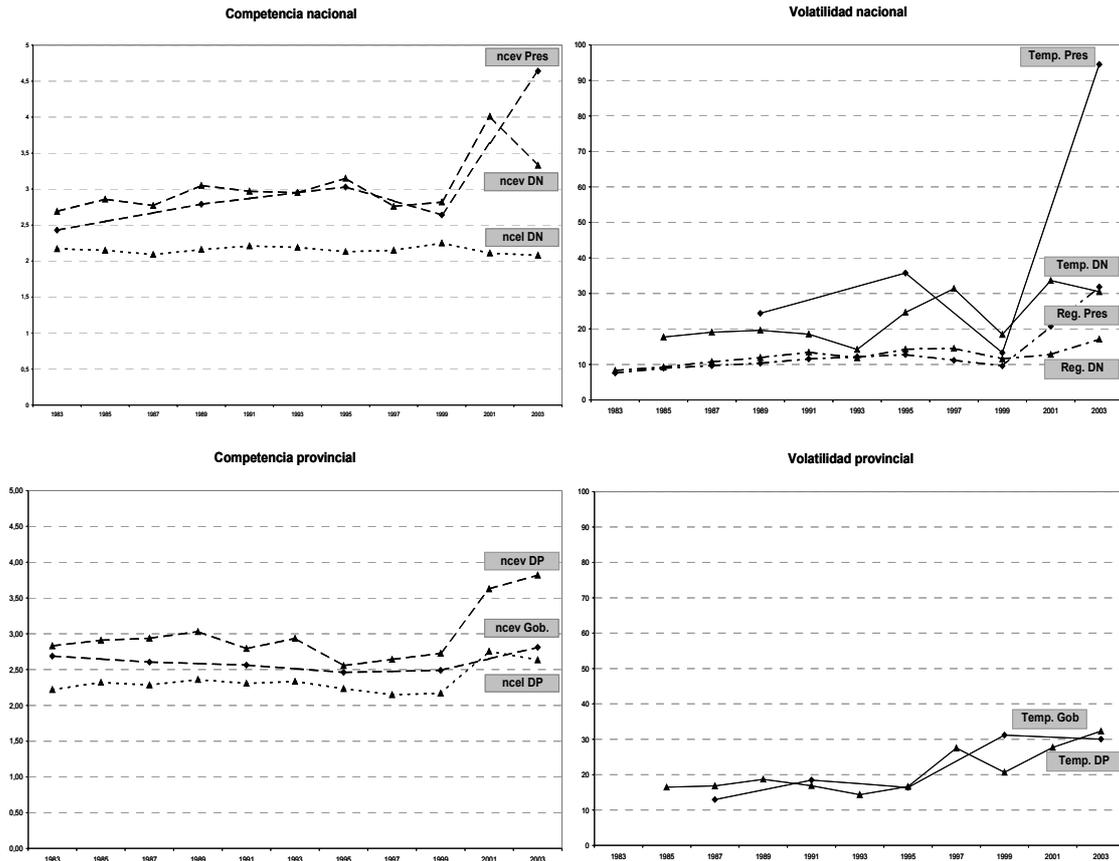
Fuente: Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior

Fragmentación Política y Volatilidad Electoral

Los efectos del proceso de fragmentación partidaria sobre la competencia electoral fueron igualmente dramáticos. La competencia partidaria nacional en las elecciones de Presidente y Diputados Nacionales contaba con una distribución territorial relativamente homogénea en 1983, con poco más de dos partidos competitivos en una gran mayoría de los departamentos del

país. El proceso de fragmentación electoral llevó a un aumento en el número efectivo de partidos electorales entre 1983 y 1995, concentrado particularmente en los departamentos más populosos y urbanizados. Si bien la imagen de un sistema de partidos estable se reestableció entre 1997 y el 2000 al conformarse la Alianza, la ruptura que precedió a la renuncia de Fernando De La Rúa puso al descubierto el verdadero nivel de fragmentación del sistema político. El número efectivo de partidos electorales¹² se elevó a su máximo histórico (entre 4 y 5 partidos electorales) a la vez que las propiedades mayoritarias de las provincias menos populosas le dieron un extraordinario premio en bancas a un triunfo peronista muy deslucido.

Figura 4: Competencia Nacional, Competencia Provincial, Volatilidad Nacional y Volatilidad Provincial, 1983-2003



Fuente: Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior

Si uno observa con detalle los cuadros de la Figura 4, es posible observar que la Alianza tan sólo ocultó la creciente fragmentación del sistema político. Esta mayor fragmentación del voto, sin embargo, no se traduciría en una mayor fragmentación legislativa, como se observa en las líneas del nivel efectivo de partidos legislativos que se mantiene prácticamente sin cambios durante todo el periodo a pesar de la creciente fragmentación electoral.

¹² El número efectivo de partidos describe cuántos partidos relevantes existen a nivel electoral o legislativo. El índice fue desarrollado por Laakso y Taagepera (1979): $NEPV = \frac{1}{\sum v_i^2}$, donde v

representa el cociente de votos obtenido por un partido i . El índice se puede utilizar también para medir el número efectivo de partidos en una legislatura, $NEPB = \frac{1}{\sum b_i^2}$, donde b representa el cociente de bancas

obtenido por un partido i . Habitualmente describimos con el término “nivel de competencia” al número efectivo de partidos.

La eliminación del colegio electoral a partir de la reforma constitucional de 1994 y la introducción del *ballotage* transformaron, a su vez, la lógica de las internas del sistema de partidos (Jones, Peluca y Tula, 2002). Un efecto no anticipado del *ballotage*, por ejemplo, fue el de un peronismo que, de facto, utilizó la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2003 como una primaria abierta, resolviendo de este modo el conflicto entre sus distintas facciones territoriales como lo hiciera durante años en las provincias a partir de la utilización de lemas.

Llamativamente, el *ballotage*, un mecanismo que fue originalmente introducido para garantizar que el ejecutivo fuera elegido por una mayoría del electorado, llevó a que el actual Presidente pusiera al descubierto su estatus de minoría al ser elegido por un exiguo caudal de votos propios. La utilización de una doble vuelta en la elección presidencial también tuvo como consecuencia que elecciones legislativas concurrentes con la primera vuelta indujeran una mayor fragmentación legislativa o que, elecciones no concurrentes, desnudaran el peso político de los distintos caudillos territoriales.¹³

Como muestra la Figura 4, el nivel de competencia electoral a nivel nacional creció de modo continuo entre 1983 y 1997, año en que se formó la Alianza. El número de partidos electorales efectivos creció de alrededor de 2,5 en 1983 a alrededor de 3,5 en el 2003. Este mayor nivel de competencia en votos, sin embargo, no se vio reflejado en una mayor competitividad en bancas, resultado del efecto mayoritario del sistema electoral nacional en la categoría de Diputados. Como contraste, el número efectivo de partidos electorales en la categoría de Diputados Provinciales se mantuvo estable durante los ochenta y se redujo a partir del año 1991 hasta la crisis de la Alianza en el 2001.

Así como en los últimos veinte años aumentaron los niveles de fragmentación política, también creció la dispersión en el caudal de votos obtenidos por un mismo partido en las distintas provincias. Es decir, aumentó la volatilidad regional¹⁴ generando incentivos para que las distintas provincias administren los efectos (positivos o negativos) de la competencia nacional en el orden provincial, lo que ha sido descrito como la desnacionalización del sistema de Partidos (Jones y Mainwaring, 2003). Como indican las líneas de Volatilidad Nacional en la Figura 4, la diferencia promedio entre los porcentajes de votos obtenidos por todos los partidos a nivel nacional y lo obtenido en cada una de las provincias era menor a un 10%. A partir de 1995, sin embargo, estas diferencias se ubican alrededor de 30% de los votos. Es decir, las diferencias esperadas entre los porcentajes obtenidos por todos los partidos a nivel nacional respecto de cada una de las provincias se encontraban en alrededor de un 30% de los votos.

La volatilidad temporal, el porcentaje de votos que cambiaba su preferencia partidaria de una elección a otra, también aumentó significativamente a partir de 1995, como se observa para las categorías de diputados provinciales y gobernador en el gráfico de Volatilidad Provincial de la Figura 4.

Si bien la competencia presidencial se ha modificado en modo dramático, la competencia legislativa nacional no ha sufrido del mismo modo. En efecto, gran parte de los fenómenos que dan cuenta de la creciente falta de legitimidad del sistema de partidos (volatilidad, fragmentación, ausentismo, voto negativo) es descontada por el sistema electoral, el cual asigna

¹³ Es importante notar que Kirchner fue el segundo candidato más votado en una primera vuelta que dio el mayor número de bancas legislativas de la primera vuelta al Menemismo y al Saadismo. El desdoblamiento de muchas elecciones legislativas en las provincias, por otro lado, obligó a Kirchner a un año de competencia electoral que podría haber debilitado la poca legitimidad de origen con la que asumió. El hecho de que Kirchner lograra volcar varias de estas elecciones a su favor en los meses subsiguientes no es una casualidad. Debe tomarse, en realidad, como el resultado de una estrategia de negociación con facciones territoriales del Partido Justicialista y de otros partidos nacionales y locales con el objetivo de obtener bancas legislativas adicionales que garantizaran condiciones mínimas de gobernabilidad a su gobierno.

¹⁴ La diferencia media entre los votos obtenidos por un Partido *i* en cada Provincia *j* y en el total del país.

un desproporcionado número de bancas a los ganadores de la contienda electoral medida sobre votos positivos. Por ejemplo, dado que el umbral electoral se contabiliza sobre los electores, una caída en la participación o el aumento del voto negativo tiene efectos inesperados ya que eleva el umbral efectivo sobre votos positivos y redistribuye un mayor número de bancas desde partidos minoritarios hacia los partidos que obtienen un caudal electoral por encima de un 6% de los votos positivos. La subrepresentación electoral de las provincias grandes, en las cuales la fragmentación ha sido más pronunciada, tiene efectos similares, al descontar el peso legislativo de los sistemas políticos en los cuales la crisis de representación ha sido más profunda (Calvo y Escolar, 2003).

De este modo, la creciente inestabilidad del sistema de partidos no ha llevado a cambios igualmente dramáticos en la composición de bancas en el Senado o la Cámara de Diputados. Esta mayor estabilidad en la composición del Senado y la Cámara de Diputados es explicada a partir de la menor variabilidad en el número efectivo de partidos legislativos, los cuales se encuentran por debajo de 4 en la elección del 2003.

La Competencia Electoral Provincial

El debilitamiento del sistema de partidos nacional y la mayor fragmentación política han también afectado a los sistemas políticos provinciales. Con el objetivo de afianzarse en el orden local, en un contexto de crisis política nacional, los oficialismos locales han instrumentado un gran número de reformas electorales y constitucionales, comenzando en las elecciones de 1985. Las reformas introducidas para eliminar competidores en la categoría de gobernadores han permitido una reducción significativa de la competencia electoral, la cual muestra un número efectivo de partidos electorales muy inferior al de las otras categorías electorales tanto del orden nacional como provincial. Las reformas constitucionales y electorales introducidas en los últimos 20 años también facilitaron la continuidad política de los gobernadores, los cuales pueden actualmente ser reelegidos en 17 de 24 provincias.¹⁵

Las reformas introducidas en la elección de legisladores provinciales también han llevado a una reducción de la oferta electoral y a una reducción significativa del número efectivo de partidos legislativos respecto de la competencia observada en las categorías nacionales de Presidente y Diputados Nacionales. Un análisis sistemático de los efectos distributivos de las reformas electorales muestra que éstas han aumentado sistemáticamente la cantidad de bancas obtenidas por los oficialismos provinciales. En promedio, las reformas electorales han permitido un premio de entre un 3% y un 6% en bancas para los partidos que controlaron el proceso de reforma.

La delegación de mayores atribuciones administrativas, fiscales y políticas a las provincias también ha resaltado el peso institucional de los gobernadores dentro y fuera de sus provincias (Falleti, 2004). Un mayor control político-electoral de los territorios también ha garantizado un flujo más estable de recursos desde el orden nacional así como el mantenimiento de mayores niveles de empleo público para sostener las máquinas políticas provinciales (Calvo y Murillo, 2004).

Vistas en su totalidad, las reformas electorales provinciales han tenido efectos difusos respecto de la calidad de la representación democrática en el orden local. A su vez, estas reformas han tenido un impacto claro sobre la competencia partidaria, mejorando el número de bancas obtenido por los partidos de reforma y reduciendo la competitividad de las elecciones.

¹⁵ Entre las provincias que pueden elegir de modo indefinido al Gobernador debemos destacar a La Rioja, San Luis y Santa Cruz, provincias controladas por los tres principales candidatos del PJ en la elección presidencial del 2003.

A medida que el centro de gravedad político se mueve desde la nación hacia el territorio, la opinión pública y los operadores políticos apuestan a reforzar antes que revertir esta tendencia localista. Las estrategias para eliminar las llamadas listas sábana, impulsar candidaturas uninominales o promover sistemas electorales mayoritarios se multiplican sin anticipar los efectos negativos que dichas reformas podrían acarrear (Escolar y Calvo, 2003).

Si las reformas políticas provinciales son un buen ejemplo de aquello que podemos esperar de una reforma nacional, el futuro de la competencia electoral en la Argentina puede ser aún más inestable que su presente. En efecto, toda reforma que refuerce los rasgos territoriales de la representación tendrá que resolver problemas políticos y técnicos complejos: definir una política de distritos electorales que posiblemente acarreará significativas distorsiones en la asignación de bancas, establecer una política de nominación que en un marco localista sólo puede ser candidato-céntrica y limitar nuevas presiones para cultivar minorías clientelares.

Políticas de Distritado

Si los distritos electorales que observamos al interior de las provincias son un antecedente jurídico y político para definir los distritos que regularían la elección de diputados nacionales, debemos anticipar la presencia de extraordinarios sesgos partidarios que distorsionan la relación entre votos y bancas en la mayoría de las provincias. Los actuales distritos electorales en provincias como Buenos Aires, Córdoba, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Santa Cruz o Tierra del Fuego, sobre y sub-representan gravemente a distintas áreas provinciales, habitualmente en perjuicio de la oposición provincial.¹⁶ Estos efectos se podrían moderar, aunque no necesariamente eliminar, con la utilización de mecanismos de reproporcionalización como los utilizados por los sistemas electorales mixtos.¹⁷

Por otro lado, si una futura política de distritado hace caso omiso de los distritos ya existentes, debemos esperar que las estrategias territoriales de los partidos políticos y sus punteros tengan una influencia decisiva en la definición de los límites geográficos de la representación en la Argentina. Sin antecedentes políticos o jurídicos que regulen la validez de los distritos electorales, sin mecanismos para consensuar distritos que tengan limitados sesgos partidarios, sin que las autoridades electorales jurisdiccionales dispongan de medios técnicos o legales para emitir fallos especializados sobre las distintas propiedades de los diseños electorales, la reforma electoral no puede ser controlada por otro actor que no sean los punteros territoriales.¹⁸

Una vez que estos distritos electorales se encuentren definidos comenzará la batalla legal por modificarlos. Estas modificaciones responderán tanto a cambios reales en la estructura de la población como a los realineamientos políticos que ocurran en el orden local. En el caso de las provincias argentinas, la dificultad para cambiar los límites geográficos de los distritos políticos ha llevado habitualmente a que se cambie el número de representantes. El resultado no ha sido muy distinto, produciendo que la cantidad de bancas a asignar por distrito premie, en definitiva, a los electorados más ligados al partido de gobierno.

Nominación de Candidatos

¹⁶ Una excepción es Buenos Aires, una provincia gobernada por el peronismo pero donde los distritos más rurales y de extracción Radical se encuentran groseramente sobre-representados por efecto de los cambios históricos en la distribución geográfica de la población provincial que produjo progresivamente un *malapportionment* muy pronunciado (Escolar, Minvielle, Castro, 2005).

¹⁷ Ver Escolar y Calvo (2003) para una descripción detallada de la implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija.

¹⁸ La creación de agencias electorales especializadas e independientes como el IFE en México pueden llegar a facilitar una reforma en la cual los operadores políticos tengan menor peso.

El actual nivel de fragmentación política es tan significativo, que no existe prácticamente ninguna provincia en la cual existan efectivamente las listas sábana. En efecto, el número de candidatos elegidos por cada “lista sábana” es en promedio inferior a 3 (Tabla 2) y los valores de cada elección desde 1983 hasta la actualidad han decrecido constantemente (Tabla 3). La presión hacia un control más directo del electorado sobre los políticos ha llevado a que se ataque con mayor virulencia a las listas sábana sin evaluar cuál es la asignación efectiva de bancas bajo el viejo sistema y cuáles pueden ser los problemas de asignación que pueden surgir con modelos “personalizados”.

Tabla N° 2: Promedio Histórico, Máxima, Mínimo y Desvío Standard de Bancas por Cada Partido que Obtiene Escaños: Diputados Nacionales 1983-2001

Mínimo	Máxima	Promedio	Desvío Standard
1	37	2,431	3,340

Fuente: Cómputos propios sobre datos del Ministerio del Interior

Tabla N° 3: Promedio anual, Máxima, Mínimo y Desvío Standard de Bancas por Cada Partido que Obtiene Escaños: Diputados Nacionales 1983-2001

	Mínimo	Máxima	Promedio	Desvío Standard
1983	1	37	4,379	6,226
1985	1	16	2,190	2,530
1987	1	18	2,309	3,012
1989	1	19	2,175	2,759
1991	1	19	2,241	2,716
1993	1	20	2,117	2,793
1995	1	20	2,321	2,803
1997	1	19	2,228	3,224
1999	1	16	2,167	2,829
2001	1	18	2,186	2,396

Fuente: Cómputos propios sobre datos del Ministerio del Interior

Como sucede con la utilización de leyes de lemas o con los distritos uninominales, la pérdida de control sobre la nominación por parte del partido sólo puede resultar en un incremento de la fragmentación política. Esta creciente fragmentación aumenta la propensión a cultivar minorías, como puede ser observado en las provincias que tienen leyes de lemas, en el modelo de lista abierta utilizado en Brasil (Ames, 1994) y en Colombia, para nombrar algunos ejemplos.

Asimismo, han sido por lo general los aparatos políticos locales los que primero han aprendido a utilizar los mecanismos de personalización para solucionar sus internas. En Tierra del Fuego, por ejemplo, el sistema de tachas fue sistemáticamente utilizado para dirimir la interna de los partidos con el sorpresivo resultado que sólo los candidatos de facciones menores evitaron ser vetados por los militantes de las principales agrupaciones, las cuales terminaron con sus candidatos al final de la lista (Tula y De Luca 1999).

La Justicia Electoral, a su vez, también carece de precedentes judiciales y capacidad técnica apropiada para administrar gran parte de los procesos electorales a medida en que aumenta el número de candidatos y categorías electorales. Ello pudo ser observado recientemente en Tucumán y Santa Fe, donde el proceso electoral tuvo que ser demorado ante la imposibilidad de llevar adelante los comicios con las garantías requeridas para el caso.

En el marco de la actual competencia electoral, por otro lado, el efecto principal de modificar los mecanismos de nominación muy posiblemente sea el aumentar el número de facciones de

los distintos partidos políticos antes que permitir mayor *accountability* por parte de los representantes ante sus electores.

Finalmente, en condiciones de alta fragmentación política y una economía débil, el sistema político se ha constituido en el primer empleador de la Argentina, con sueldos y niveles de estabilidad laboral considerablemente más altos que aquéllos accesibles en el mercado privado (Calvo y Murillo, 2004). Ello ha acentuado los trazos clientelares de la competencia electoral, en la cual no solamente se dirimen hoy la posibilidad de implementación de distintas agendas políticas sino también la posibilidad de acceder y distribuir recursos críticos para la supervivencia de las bases electorales de la mayoría de estos punteros políticos.

Conclusión: La necesidad de reforzar el control judicial y la administración electoral antes de reformar las reglas del juego electoral

El nuevo escenario político partidario en la Argentina está caracterizado entonces por dos procesos superpuestos: (i) un sistema político de partido predominante pero no hegemónico, con un PJ que se ha transformado en el único partido con presencia nacional pero sin lograr una mayoría absoluta en el Congreso y con un caudal electoral propio claramente inferior al 50% de los votos positivos, asediado por fuertes internas territoriales y (ii) políticas de reclutamiento y consolidación partidaria centradas en el orden local que alcanzan al conjunto de los partidos políticos.

La interna partidaria del PJ hoy es sustantivamente distinta de aquélla que lo caracterizó en la etapa previa a 1983, dado que la legitimidad de cada una de sus facciones es revalidada electoralmente en las distintas provincias. Estas facciones disponen de un acceso privilegiado a recursos públicos que son independientes de la dirección del partido o del ejecutivo nacional. En este sentido, las condiciones que han facilitado la consolidación de un sistema electoral de partido predominante también han facilitado la institucionalización de sus distintas facciones.

Como respuesta política, los ejecutivos del PJ han llevado adelante estrategias de des-peronización hacia la derecha – Menemismo – o de centro-izquierda – la estrategia de transversalidad del Kirchnerismo –, donde los terceros partidos han ocupado el lugar de voto pivote, no ya frente a otras opciones partidarias como el radicalismo, sino frente a las propias facciones del peronismo que no se encuentran alineados con el Ejecutivo. El alto nivel de fragmentación electoral, en este sentido, le ha permitido al Menemismo, al Duhaldiso y al Kirchnerismo, operar políticamente desde la presidencia a pesar de las fuertes presiones que surgen desde la propia interna del partido.

Los sistemas políticos provinciales caracterizados por un partido predominante sometido a fuertes presiones localistas no han sido atípicos en la Argentina. Una gran cantidad de provincias como Santa Cruz, Salta y Santiago del Estero, se caracterizaron por sistemas políticos similares a principios de los 90. Santa Fe y Córdoba, por otro lado, enfrentan actualmente una competencia electoral similar, la cual ha facilitado recientes procesos de reforma política. En estas provincias, las reformas electorales no solamente consolidaron al oficialismo provincial sino, a su vez, disciplinaron a las distintas facciones partidarias en conflicto. En Santa Cruz y Santiago del Estero, por ejemplo, las reformas electorales de 1998 y 1997 respectivamente no sólo fueron llevadas adelante a pesar de una oposición que se retiró de las asambleas constituyentes, sino que también sirvieron para consolidar al Kirchnerismo y al Juarismo que enfrentaron internas particularmente virulentas. En Córdoba, sin embargo, las reformas electorales no limitaron sino que incrementaron los niveles de fragmentación. Los resultados preliminares de Córdoba también indican que el nuevo sistema mixto, introducido en el 2001, puede ser mayoritario y, a su vez, permitir sesgos partidarios sustantivos.

Estas consideraciones levantan una señal de alarma respecto de la utilidad de una reforma que tendrá efectos moderados sobre la representación pero sustantivos respecto de la competencia partidaria. Los resultados que se presentan a continuación indican que es necesario reforzar las instituciones de monitoreo y control jurídico y político de las reformas políticas en el orden local. Estas reformas no sólo han acompañado el proceso de crisis política sino que, a su vez, han permitido la consolidación de algunas de sus características más problemáticas.

La recomendación principal es que debemos reforzar las instituciones de administración, fiscalización y control electoral y los mecanismos de monitoreo de las reformas electorales antes de proceder a una reforma de la representación política en el orden nacional¹⁹. Ello incluye reforzar la autonomía decisoria y las capacidades técnicas de evaluación y administración electoral a disposición de las autoridades electorales a medida que las reglas del juego electoral son modificadas. También incluye la implementación de salvaguardas jurídicas y administrativas para limitar la implementación de reformas cuyo resultado sea una mayor desigualdad en la asignación de bancas favoreciendo a electorados y partidos particulares en desmedro del resto de los votantes y sus partidos.

Estas salvaguardas no sólo deberían dar protección legal a los ciudadanos sino también dificultar la implementación de reformas cuyo objetivo sea garantizar “la próxima elección”, tal como ha ocurrido frecuentemente en el orden provincial.

Competencia Partidaria en el Sistema Electoral Nacional

El sistema electoral Nacional está compuesto por tres distintas arenas que eligen al Ejecutivo nacional, Diputados y Senadores. Cada una de estas elecciones está regulada por reglas relativamente simples, aun cuando la articulación de estas tres arenas es considerablemente más compleja. El Poder Ejecutivo es electo por voto directo de los ciudadanos por mayoría absoluta atenuada. Si una fórmula logra el 45% de los votos positivos o, en su defecto, el 40% con 10 puntos o más de diferencia sobre el segundo, el Presidente es elegido en primera vuelta. En caso contrario, las dos fórmulas más votadas concurren a una segunda vuelta. Este sistema fue incorporado en la reforma constitucional de 1994, suplantando al antiguo Colegio Electoral. Como resultado de la eliminación del Colegio Electoral, la elección del Presidente de la Nación está dominada por los distritos más grandes (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Ciudad de Buenos Aires), los cuales concentran al grueso de los votantes.

Por otra parte, la Cámara de Diputados se compone de 257 miembros electos en los 24 distritos electorales del país (23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires). Aun cuando la Constitución establece que la elección de sus integrantes se realizará a “simple pluralidad de sufragios” (mayoría simple), desde 1962 se utilizan fórmulas de representación Proporcional (RP). La

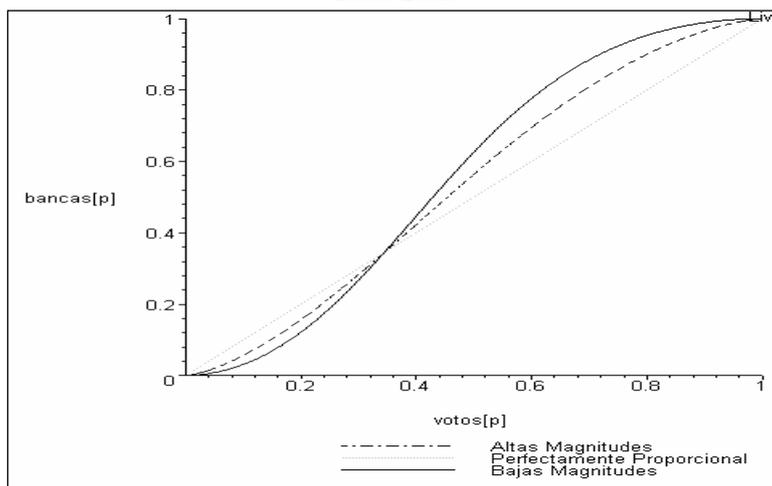
¹⁹ En Argentina la administración electoral se encuentra dividida entre las autoridades federales y las provinciales. En el orden federal existe una autoridad jurisdiccional especializada pero no autónoma de segunda instancia (Cámara Nacional Electoral) que ejerce la superintendencia del proceso electoral y el registro de electores. Sin embargo la administración efectiva de ambas, junto a la fiscalización y control judicial en primera instancia, corresponde a veinticuatro jueces no especializados (generalmente del fuero penal pero en las provincias más pequeñas de fueros múltiples) que se encuentran a cargo de secretarías electorales permanentes. Por otro lado, la transmisión y cálculo de resultados provisionales está a cargo de una oficina del Ministerio del Interior la cual también provee los fondos presupuestarios para el financiamiento de los partidos políticos. En el orden provincial, en cambio, existen distintas formas de organización de las autoridades electorales: jurisdiccionales de primera y segunda instancia, juntas electorales permanentes, tribunales superiores a cargo de competencias electorales, tribunales mixtos (judiciales y políticos), etc. Generalmente, los organismos de orden provincial mantienen mayores niveles de especialización que en el orden federal y conservan, en todos los casos, la dependencia financiera con los poderes ejecutivos locales.

Constitución y la ley electoral vigente también establecen la cuota o fracción poblacional que corresponde a cada distrito electoral, lo cual ha resultado en una moderada sobre-representación de los distritos con bajo número de electores.²⁰ En 1993 también fue incorporado el denominado “cupó femenino”, que obliga a los partidos a intercalar como mínimo la candidatura de una mujer cada dos hombres. Esto ha permitido un incremento significativo de legisladoras en la Cámara, llegando a un 28% en el año 1999 (Jones, 1995: 42).

La fórmula electoral utilizada en los comicios de la Cámara de Diputados es D’Hondt, con una barrera legal del 3% del padrón electoral distrital, lo cual reduce moderadamente la proporcionalidad del sistema electoral en los distritos medianos y grandes. Las magnitudes de distrito son variables, oscilando entre cinco y setenta. Sin embargo, debido a la renovación parcial por mitades en cada distrito cada dos años, las magnitudes efectivas tienen un rango de 35 a 2.

Debido a las bajas magnitudes de distrito en muchas provincias, la distribución de bancas tiene características mayoritarias en la mayoría de las provincias pequeñas y relativamente proporcionales en las provincias grandes. Este premio es graficado en la Figura 5, que muestra que un mismo porcentaje de votos otorga un número considerablemente más alto de bancas en las provincias chicas. En la Figura 5, el eje horizontal representa el porcentaje de votos obtenidos por un Partido *i* y el eje vertical indica las bancas totales obtenidas por un partido en una elección con renovación parcial – entre 0 y 127 bancas –. Como es posible observar, un 40% de votos le otorga casi 15 bancas más a un partido en las provincias más pequeñas. Ello tiene un fuerte impacto sobre la asignación de escaños para los distintos partidos, los cuales obtienen un premio (sesgo partidario) si sus electores se ubican en las provincias más pequeñas y con menor número de partidos efectivos. Finalmente, así como el centro de gravedad de la elección presidencial se encuentra en las provincias más grandes, el centro de gravedad de la Cámara de Diputados se encuentra en las provincias medianas y pequeñas, que en su conjunto eligen una mayoría de los Diputados.

Figura 5: Distribución de Bancas en las Distintas Provincias, Efecto de las Distintas Magnitudes en la Asignación de Escaños, Cámara de Diputados, Elecciones Nacionales, 1983-2003



Nota: Estimación por GLM sobre datos electorales provinciales 1983-2003. Ecuación de votos y bancas de Calvo y Murillo (2004).

²⁰ Debido a las reformas de 1972 y 1982 (ambas realizadas por gobiernos de facto pero normalizadas con posterioridad), ningún distrito puede tener menos de cinco Diputados Nacionales, a la vez que se suman tres representantes a los que corresponderían por población a cada uno de ellos. Estas medidas han desembocado en la sobrerrepresentación actual, por la cual, a modo de ejemplo, un voto de Tierra del Fuego vale 9,88 veces más que uno de la Provincia de Buenos Aires.

El Senado de la Nación, por su parte, está compuesto por 72 miembros electos por voto directo en las provincias. Cada provincia elige 3 senadores mediante lista incompleta, otorgando dos bancas para el partido con mayor cantidad de votos positivos y una banca para el segundo. Estas reglas, incorporadas en la reforma constitucional de 1994, alteraron el antiguo sistema de elección indirecta de senadores nominados por sus respectivas Legislaturas provinciales. Esta reforma también incrementó el número de senadores, dificultando mediante el sistema de mayoría-minoría que cualquier partido obtenga más del 66% de las bancas.²¹

La renovación de esta Cámara es por tercios cada dos años, con distintos distritos que renuevan sus representantes cada 6 años. En consecuencia, si bien en el país se vota un tercio del Senado cada dos años, cada distrito elige senadores cada seis. Existe también aquí un decreto reglamentario que establece la obligación de que en cada binomio haya un candidato de diferente género. Dado que todas las provincias eligen un mismo número de representantes, la desproporcionalidad territorial es muy alta, y el senado tiene su centro de gravedad política en las provincias más pequeñas.

La combinación de estas tres distintas arenas electorales tiene consecuencias importantes para el proceso político en su conjunto. En efecto, dado que (i) los distintos partidos políticos tienen una distribución geográfica del voto marcadamente distinta y (ii) que las reglas electorales utilizadas favorecen a distintos electorados en las categorías de Presidente, Diputados y Senadores Nacionales, cada una de las distintas instituciones de gobierno tiene votantes medianos diferentes. De este modo, si bien el Radicalismo ha ganado la presidencia en dos ocasiones, el Peronismo ha controlado el Senado desde 1983 hasta la actualidad. El partido de gobierno, por su parte, ha controlado por lo general una primera minoría en votos en la Cámara de Diputados. Por tanto, la Argentina ha tenido 15 años de gobierno dividido en los últimos veinte años de democracia. Ello ha sido particularmente costoso para el Radicalismo que, excepto entre 1985 y 1987, ha controlado una minoría de asientos tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

Aun si las reglas electorales no cambian, sus propiedades en la asignación de bancas dependen de elementos coyunturales como el número de partidos que compiten por votos o los cambios en la distribución geográfica de los electores. Estos cambios afectan el premio de mayoría obtenido por todos los partidos políticos (sesgo mayoritario) y el premio obtenido por algunos partidos en particular (sesgo partidario). Estos sesgos no tienen en principio una connotación negativa sino que indican las propiedades del sistema electoral al distribuir bancas entre los distintos actores políticos.

Por ejemplo, supongamos que en Buenos Aires y en Tierra del Fuego se crea el ARI y, por tanto, aumenta el número de partidos que compiten por votos. En la siguiente elección, el ARI obtiene un 8% de los votos, lo cual le da un 6% en bancas en Buenos Aires (donde se reparten 35 bancas) y un 0% en Tierra del Fuego (donde se reparten 3 bancas y las bajas magnitudes no permiten ganar bancas a los partidos más chicos). Si bien los votos obtenidos por el ARI han reducido el porcentaje de votos de los partidos mayoritarios, la reducción en bancas es solo una fracción de su reducción en votos. El sistema electoral, por tanto, se ha vuelto más mayoritario. La distribución geográfica del voto, por otra parte, define si la transferencia de bancas desde los partidos minoritarios se realiza hacia la totalidad de los partidos mayoritarios o hacia algunos de ellos en particular.

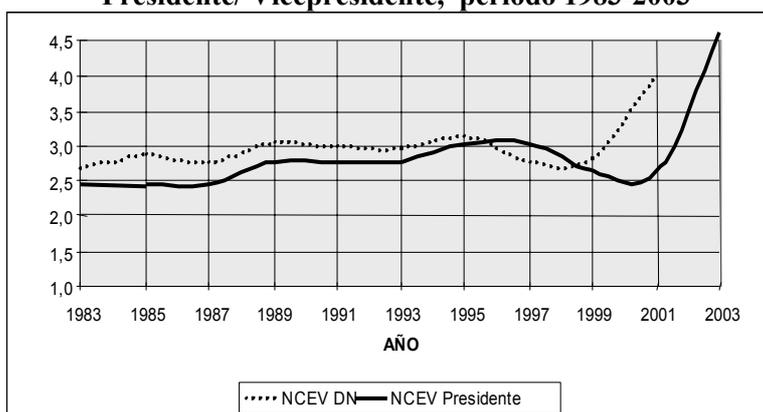
Una mayor fragmentación del voto, por tanto, cambiará las propiedades de asignación de bancas en la Cámara de Diputados, del mismo modo que permitió al Duhaldismo utilizar la doble vuelta y el *ballotage* para imponer la candidatura de Kirchner sobre Menem en la elección presidencial del 2003.

²¹ Es posible para un partido obtener los tres senadores si presenta listas separadas, como ocurriera en el caso de La Rioja.

Evolución de la competencia partidaria en la Argentina según categorías electorales nacionales (1983-2003)

Entre los años 1983 y 2001, el número efectivo de partidos electorales en la categoría Diputados Nacionales aumentó en el orden nacional de 2,69 a 4,01.²² Este cambio fue sustantivo no solamente en términos numéricos sino también respecto del tipo de competencia que representaba.

Figura 6: Número Efectivo de Partidos en Votos, Categoría Diputados Nacionales y Presidente/ Vicepresidente, período 1983-2003



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

En efecto, si bien en 1983 la contienda electoral estaba dominada por el Peronismo y el Radicalismo, hacia el año 2001 la competencia electoral se encontraba dominada tan sólo por el Peronismo, enfrentando una multitud de partidos minoritarios entre los cuales se encontraba la *Alianza*.

La situación no era muy distinta en la Categoría Presidente y Vicepresidente, donde la competencia efectiva creció de 2,44 a 4,64 entre 1983-2003. Sin embargo, esta mayor competencia era a su vez el resultado del cambio de estrategia que implicó la utilización de candidaturas presidenciales en lugar de listas partidarias. El número efectivo de Partidos electorales en la Categoría de Presidente en el 2003 sería considerablemente más baja si consideramos que el Peronismo aglutinó alrededor del 60% de los votos positivos en sus tres candidatos principales. En este sentido, el aumento en la competencia efectiva representa fenómenos muy distintos en la elección de diputados y presidente.

Volatilidad Regional Legislativa y Territorialización del Voto

Las diferencias provinciales en los niveles de competencia electoral tienen su correlato en una mayor diferenciación del voto partidario provincial respecto del nacional a lo largo de un período electoral. Esta diferencia entre el voto mediano de un partido a nivel nacional y su voto en las distintas provincias es lo que definimos como volatilidad regional. Si se entiende a la volatilidad distrital como la diferencia del comportamiento electoral entre distritos respecto de la media nacional, podría deducirse que a menor uniformidad del índice debería esperarse una menor nacionalización del sistema de partidos y de la competencia electoral del país y viceversa. En otros términos, cuanto mayores sean los índices de volatilidad regional, más proclive será el sistema partidario a hallarse desestructurado (Sartori, 1976).²³ Otras alternativas

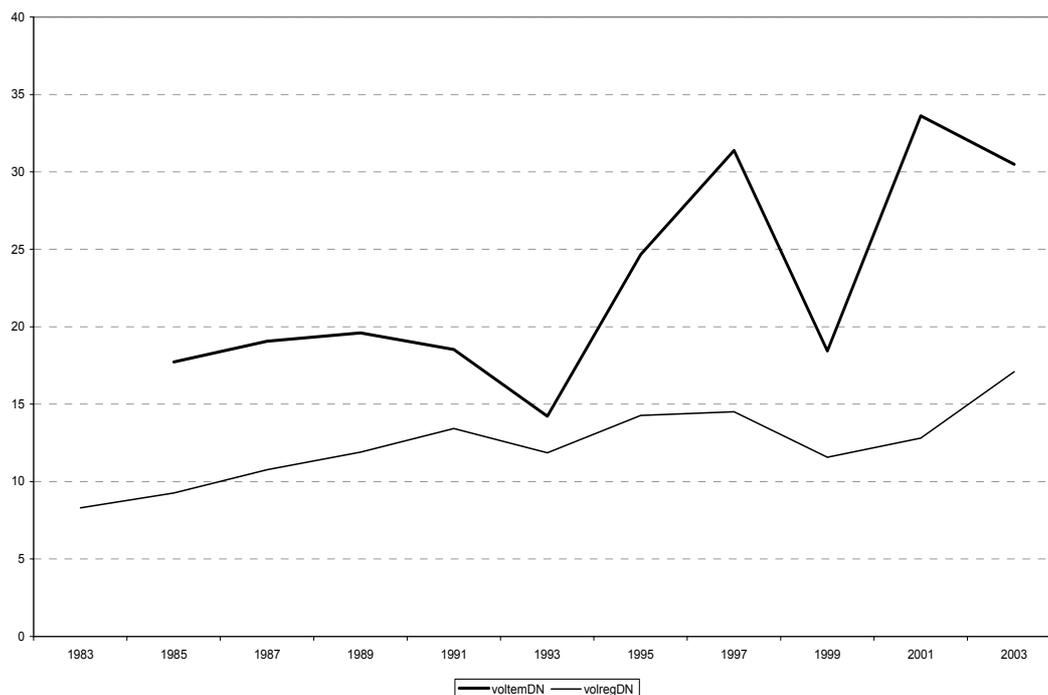
²² Ver nota nº 12.

²³ Es decir, que la competencia partidaria no tiende a ser uniforme en las distintas *constituencias* del país, en este caso las provincias.

para medir este mismo fenómeno son el índice de nacionalización de Jones y Mainwaring (2003), como fuera utilizado por Gertner (2004).

Así como una mayor competencia electoral incrementa el premio en bancas para los partidos mayoritarios (sesgo mayoritario), una mayor territorialización del voto define cuáles partidos se benefician más intensivamente de la nueva asignación de bancas (sesgo partidario). Entender la volatilidad regional -el nivel de diferenciación del voto provincial respecto de la media nacional- es crítico para entender la distribución de bancas actual en la Cámara de Diputados.

Figura 7: Volatilidad Regional y Volatilidad Temporal para Diputados Nacionales Media Anual Histórica (1983-2001)



Fuente: Estimación propia sobre datos del Ministerio de Interior.

En el apartado anterior mostramos que la competencia electoral no ha cambiado de modo homogéneo en todas las provincias, puesto que ha crecido significativamente en las provincias más populosas y escasamente en las provincias con menor número de electores. Estas diferencias en el nivel de competitividad tienen su correlato en variaciones regionales respecto del promedio de votos obtenidos por un partido a nivel nacional y en las distintas provincias. En 1983 el nivel de volatilidad regional era 8,30%, lo cual indica que las elecciones locales eran un 92% similar a las elecciones nacionales. Esta volatilidad crecería de modo continuo hasta ubicarse en un 17%, como muestra la Figura 7.

Esta creciente diferenciación geográfica del voto es acompañada por una mayor volatilidad temporal, es decir, una creciente diferenciación del voto partidario entre dos elecciones consecutivas. La creciente volatilidad regional previamente analizada, expresa dos tipos de procesos políticos distintos: (i) la alta inestabilidad del sistema de partidos en distritos como la Capital Federal, Tucumán o Corrientes, y (ii) la permanencia de un voto estable "oficialista" en provincias con sistemas de partido dominante como La Rioja o Neuquén.

Tabla N° 4: Volatilidad Regional para Diputados Nacionales, por Provincia, Media Histórica, Máxima, Mínima y Desvío Estándar.

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Capital Federal	11.00	39.00	22.53	7.18
Corrientes	8.00	23.00	16.95	3.80
La Rioja	10.00	25.00	16.08	4.65
Tucumán	8.00	35.00	15.99	8.82
Neuquén	8.00	25.00	15.88	5.15
Salta	5.00	21.00	13.15	6.15
Mendoza	4.00	30.00	12.02	5.45
Santa Fe	3.00	21.00	11.74	4.75
San Juan	6.00	22.00	11.63	5.06
Santiago	2.00	26.00	11.50	7.01
Córdoba	6.00	17.00	10.85	3.58
Tierra del Fuego	5.00	26.00	10.76	5.77
Formosa	6.00	20.00	10.73	3.04
Río Negro	6.00	16.00	10.60	3.68
Buenos Aires	3.00	18.00	10.45	4.97
Jujuy	3.00	20.00	10.45	4.97
Misiones	8.00	16.00	9.99	2.25
San Luis	3.00	22.00	9.94	4.68
Catamarca	3.00	16.00	9.80	3.98
Chaco	6.00	16.00	9.19	2.98
Santa Cruz	6.00	15.00	9.10	2.75
Chubut	2.00	14.00	7.54	4.47
Entre Ríos	5.00	12.00	7.13	2.42
La Pampa	3.00	12.00	7.00	3.62

Fuente: Cómputos propios sobre información del Ministerio del Interior

Por debajo de la media histórica nacional encontramos los casos de Santa Fe, San Juan, Santiago del Estero, Córdoba, Tierra del fuego, Formosa, Río Negro, Buenos Aires, Jujuy, Misiones, San Luis, Catamarca, Chaco y Santa Cruz, que se ubican cerca de los niveles de cambio partidario a nivel nacional.

Las Consecuencias de una mayor Competencia Electoral

En el apartado anterior mostramos que en las últimas dos décadas se ha incrementado el número de partidos políticos que compiten por votos pero, a su vez, que este aumento de la competencia electoral no se ha visto acompañado por un aumento significativo del número efectivo de partidos en bancas. Ello se debe a que, concomitante a la creciente competencia en la arena electoral, ha aumentado también el premio en bancas percibido por partidos políticos cuyos electores se encuentran concentrados en las provincias con magnitudes mas bajas. El resultado es una mayor concentración de bancas en los partidos más importantes a nivel provincial a medida que se fragmenta el voto.

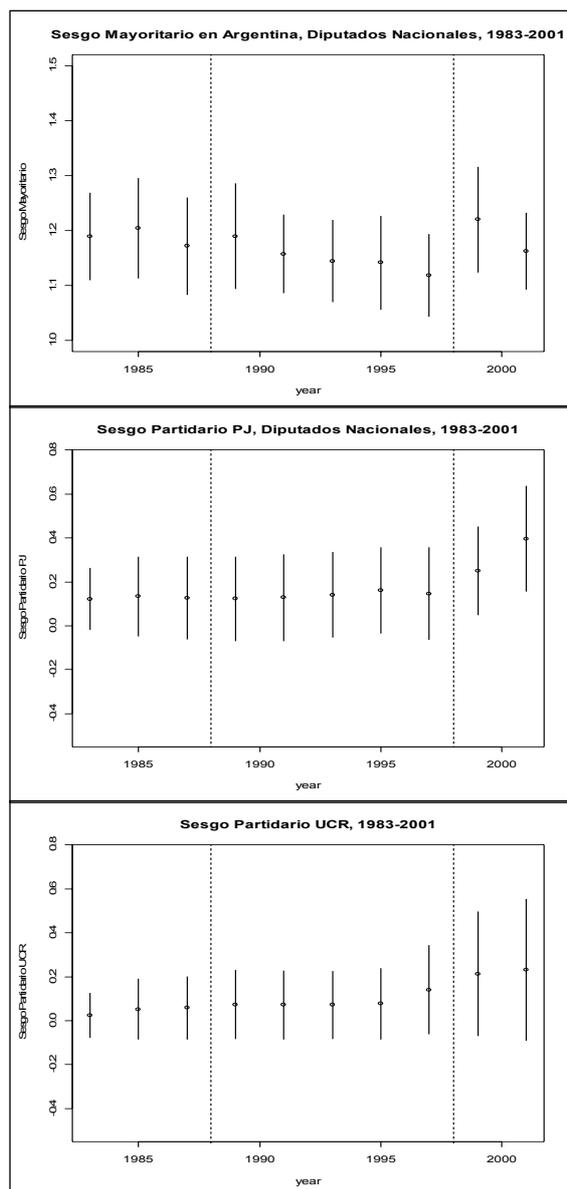
La creciente territorialización de la competencia electoral, por tanto, ha distribuido el premio de mayoría del sistema electoral argentino de modo desigual entre los distintos partidos políticos. Este efecto puede ser estimado utilizando un modelo dinámico de votos y bancas (Calvo et al, 2004), para medir la magnitud del cambio del sesgo mayoritario (ρ) y los sesgos partidarios del PJ y de la UCR.

En una distribución perfectamente proporcional de bancas, el sesgo mayoritario se encontraría centrado alrededor de 1, $\rho=1$. La utilización de distintos distritos electorales con

magnitudes bajas, sin embargo, otorga un pequeño premio de mayoría donde los partidos ganadores obtienen mas bancas que votos y los partidos perdedores obtienen menos bancas que votos, representado por valores superiores a 1, $\rho > 1$.

Cuando estimamos el sesgo mayoritario controlando por otros factores en la distribución de bancas, por ejemplo, podemos observar que el sesgo mayoritario del sistema electoral se ha mantenido relativamente estable en los últimos veinte años, con valores que oscilan alrededor de 1,2, como puede observarse en el grafico superior de la Figura 8.

Figura 8: Evolución del Sesgo Mayoritario y Partidario en la Elección de Diputados Nacionales (1983-2001)



Nota: Nuestra estimación, WinBUGS 1.4-R 1.8. Paréntesis representan 80/20 intervalos alrededor del sesgo mayoritario ρ y partidario β .

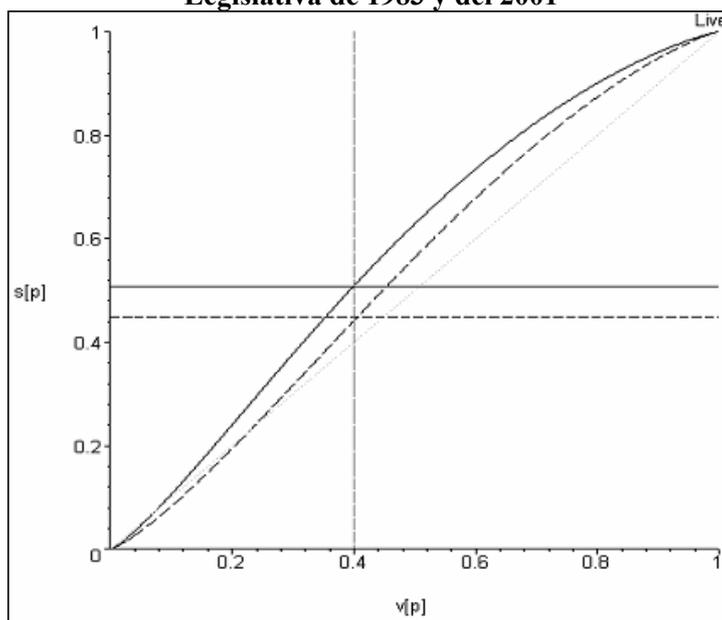
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

Ello también indica que casi la totalidad del premio de mayoría del sistema electoral ha sido absorbido por sesgos partidarios. Estos sesgos partidarios han sido positivos en el caso de los Partidos Provinciales (MPF, BS, MRS, etc.) y negativos en el caso de partidos que han

concentrado su voto en la región metropolitana (Frepasso, ARI, APR). Por otro lado, estos sesgos partidarios también han beneficiado significativamente al PJ y al Radicalismo, en particular a partir de la crisis del 2001.

Como muestra la Figura 8, el sesgo partidario a favor del PJ se ha incrementado de $\beta=0,15$ a $\beta=0,04$ en los últimos veinte años. Este incremento equivale a un premio en bancas de alrededor de un 10%, por encima del premio de mayoría que obtendría cualquier otro partido con un porcentaje equivalente en votos.

Figura 9: Comparación del Premio en Bancas obtenido por el Peronismo en la Elección Legislativa de 1983 y del 2001



Para interpretar correctamente el beneficio obtenido por el PJ en años recientes podemos presentar nuestros resultados comparando la asignación de bancas esperada por este partido en 1983 y en el año 2001. Como muestra la figura 9, el PJ tenía a su favor un sesgo mayoritario y partidario que en 1983 le permitía con un 40% de los votos obtener casi un 45% de las bancas. En la medida en que el sistema electoral se tornó más competitivo, y como resultado del nuevo sesgo favorable que resulta de su mayor concentración de votos en las provincias menos pobladas, hacia el año 2001 el peronismo obtiene con el 40% de los votos casi un 50% de las bancas.

Este crecimiento del beneficio en bancas con el que se vio favorecido el PJ durante los últimos años arrojaría sus repercusiones en el sistema político. Ha consolidado una mayoría peronista en la cámara de diputados a la vez que disminuyó el número de partidos legislativos en la cámara baja. De esta forma se aseguró una distribución de poder en el Congreso que le ha permitido reforzar el poder de los ejecutivos nacionales peronistas y ejercer un alto poder de veto durante los años de la Alianza al frente del gobierno nacional.

El premio de mayoría obtenido por la UCR también ha aumentado significativamente, lo cual le ha permitido continuar como uno de los partidos legislativos más relevantes a pesar de su débil rendimiento electoral. El sesgo partidario del Radicalismo, sin embargo, tiene también intervalos de confianza más anchos, lo cual representa mayores niveles de incertidumbre en la estimación de los beneficios obtenidos bajo las nuevas condiciones de competencia electoral.

Conclusión: Mayor competitividad, mayor territorialización, mayor sesgo partidario, menor número efectivo de partidos legislativos

En los últimos veinte años el sistema político argentino se ha vuelto considerablemente más competitivo. Esta mayor competitividad, sin embargo, no se ha distribuido de modo homogéneo a lo largo del territorio. Una mayor fragmentación electoral se ha visto acompañada por una creciente territorialización del voto, la cual ha generado mayores distorsiones en el sistema electoral y mayores sesgos partidarios en la asignación de bancas. Esta mayor fragmentación y territorialización del voto, a su vez, ha abierto nuevos espacios de negociación política en la nominación tanto de candidatos para el ejecutivo nacional como para la Cámara de Diputados.

Esta nueva estrategia fue inaugurada por Duhalde, al proponer la utilización de candidaturas no partidarias para facilitar el ascenso de Kirchner a la presidencia y evitar un retorno de Menem. Sin embargo, una vez introducida esta estrategia en el juego político, la aparición de contextos de alta fragmentación e inestabilidad electoral pueden facilitar el surgimiento de nuevas formas de manipulación electoral basadas en el poder de control negativo de agenda.²⁴

Las importantes diferencias en las magnitudes efectivas observadas en la elección de Diputados en las provincias han facilitado que una mayor fragmentación del voto resulte, paradójicamente, en una reducción del número efectivo de partidos legislativos. Este resultado muestra que el sistema electoral es menos sensible al cambio de preferencias de la ciudadanía que lo que podría ser anticipado al utilizar Representación Proporcional en distritos electorales de magnitud variable. A su vez, el hecho de que el sistema electoral aumente el premio de mayoría y que a la vez se incremente la fragmentación puede ser considerado un atributo interesante del sistema político, que fuerza a la formación de coaliciones mayoritarias, lo cual podría contribuir a la postre a consolidar el sistema de partidos.

Competencia Política en los Sistemas Electorales Provinciales

La territorialización del sistema de partidos en Argentina, evidente a la luz de la distribución geográfica y la evolución histórica de la competencia política en las categorías nacionales de cada provincia, encuentra condiciones más estables y menos diferenciadas para todas las variables estudiadas cuando el análisis se desenvuelve al interior de los escenarios electorales provinciales. La competencia política para Gobernador es menos pronunciada que para Presidente. Lo mismo sucede entre las elecciones para legisladores provinciales y para diputados nacionales (tanto en bancas como en votos). Y también la volatilidad del electorado en las categorías ejecutivas y legislativas provinciales es menos pronunciada si se las compara con las nacionales.

Una cuestión que no debe dejar de ser considerada seriamente es que los problemas de coordinación horizontal de coaliciones políticas entre *constituencias* para los procesos electorales federales tienen una intensidad mayor que los procesos de coordinación horizontal interna (subprovinciales) al interior de cada provincia (Phillipov, Ordeshook y Shvetsova, 2004: 186-190; Chhibber y Kollman, 2004: 64-71). Esta situación se debe a que los niveles de descentralización económica y de autonomía política de diferentes unidades municipales y distritos electorales ad hoc subprovinciales son evidentemente menores que los correspondientes a unidades constitutivas de Regímenes federales. De esta manera, es lógico

²⁴ El poder de control negativo de agenda describe la capacidad para imponer resultados políticos a partir de modificar el orden de votación en que se presentan las alternativas, en lugar de modificando la posición ideológica de la propuesta (o el candidato).

esperar que la territorialización del sistema político de una federación sea más intensa que la de sus estados miembros.

En Argentina, este fenómeno se asocia a su vez con anidamientos partidarios muy diversos de las estrategias de coalición electoral y las decisiones de los ejecutivos provinciales para integrarse o distanciarse de los procesos electorales federales. En términos generales, la tendencia es hacia un resguardo de la estabilidad política en la arena electoral provincial para protegerla de los cambios producidos en la arena nacional. El origen de estos cambios nacionales puede encontrarse en condiciones sociopolíticas y económicas propias de ciertos distritos (desarrollo de partidos nacionales a partir de organizaciones y dirigentes de una provincia particular),²⁵ o en las dificultades de coordinación horizontal comentadas más arriba (necesidad del Ejecutivo Nacional de negociar apoyos en forma bilateral con cada provincia por la presencia de actores de veto territoriales)²⁶. Lo cierto es que no resulta extraño encontrar mayor estabilidad en promedio a nivel subnacional que en la arena federal considerada en su conjunto.

Sin embargo, los análisis realizados en las diferentes provincias, muestran una trama aún más compleja en la estructura de la competencia política y en las transformaciones del comportamiento de los electores a lo largo de todo el periodo estudiado. Existe una situación de compresión efectiva de la competencia política para la elección de gobernador que contrasta con su ampliación constante en la esfera ejecutiva federal. En este sentido, no resultan significativas ni siquiera las diferencias entre provincias con sistemas bipartidistas o de múltiples partidos dado que el número efectivo de partidos reduce de manera constante las tendencias al aumento de la competitividad que, de todas formas, resultan inferiores que en la arena nacional. En el plano legislativo el fenómeno es inverso que a nivel federal. Una importante ampliación de la competencia política se expresa en diferencias significativas entre el número de partidos electorales para diputados y senadores provinciales y el correspondiente para la elección del Gobernador. Aún cuando la magnitud media de la competencia legislativa o el número efectivo de partidos sean superiores a los de la categoría ejecutiva provincial, ambos son sin dudas inferiores a los de presidente y prácticamente iguales a los de diputados nacionales.

Desde la perspectiva de los cambios en las preferencias del electorado, la situación de la volatilidad temporal legislativa provincial no difiere substancialmente de su equivalente en diputados nacionales. En sentido inverso, la volatilidad en la elección a gobernador sí resulta en término medio más reducida que en la categoría de Presidente. La compleja articulación entre ambos tipos de cambios constituye el indicador más claro no sólo de la relación entre los dos tipos de volatilidad (nacional y provincial) sino, sobre todo, de la presencia de comportamientos anidados en los electores. Este tipo de comportamiento integra preferencias diferenciadas hacia las categorías nacionales y locales, y, en paralelo, voto estratégico coordinado entre categorías electorales legislativas y ejecutivas así como entre arenas federales y subnacionales.

En síntesis, las provincias ven ampliada su esfera de competencia electoral y los niveles de fragmentación partidaria fundamentalmente por la vía legislativa local, mientras que en el plano nacional esto se produce por la vía ejecutiva. Pero también las provincias, en promedio, constituyen un filtro de estabilidad frente a la fragmentación de la arena federal y, en muchos casos, frente a los procesos políticos nacionales, evitando así que estos últimos penetren en los contextos singulares de cada una de ellas.

Lo dicho anteriormente no debe oscurecer que la consideración de valores medios en el caso de las elecciones provinciales es el resultado de los comportamientos independientes de individuos de una muestra, es decir, que cada provincia tiene un sistema político propio vinculado en mayor o menor medida con el sistema nacional. En cambio, los valores medios en el caso de

²⁵ Ver Manor, J. (1995).

²⁶ Ver Stepan (2004).

elecciones nacionales constituyen el resultado de comportamientos coordinados de individuos de una muestra, donde cada provincia es parte de un mismo escenario nacional pero impactado de diversa forma por los contextos particulares de cada sistema político provincial.

Si se consideran las consecuencias de esta aclaración, la mayor parte de la variabilidad en la competencia, en la volatilidad electoral nacional y aún en el sistema de partidos, se explica a partir del hecho de que el sistema político argentino está territorializado. Pero esta territorialización no es el resultado de condiciones regionalizadas objetivamente, como las generadas por clivajes étnicos o religiosos, diferencias lingüísticas, etc. (Amoretti y Bermeo 2004; Requejo, 2002; Swenden, 2002; Stoner-Weiss, 2000, Manor, 1995), sino por clivajes institucionales y políticos, productos de la existencia de las propias unidades (*constituencies*) que constituyen las provincias de la federación (Gibson, 2004a; Stepan, 2001: 323-328).

Este permanente juego político anidado, aparentemente paradójico, entre la tendencia a la estabilidad provincial y la territorialización de la política nacional encuentra sus orígenes en la diferenciación geográfica de las instituciones y los sistemas políticos subnacionales argentinos. Y a su vez, en las dificultades de coordinación electoral que surgen cuando los procesos de descentralización política aumentan en magnitud. Un elemento adicional que en gran medida puede justificar estas diferencias es el fuerte contraste que, aún en tiempo de crisis como en el año 2002, tenían las estables arenas políticas provinciales (sobre todo las periféricas) frente a la turbulencia que enfrentaba la arena política nacional.

Por dicha razón resulta imprescindible para poder comprender más acabadamente esta situación tan particular y paradójica de territorialización federal y estabilización subnacional, analizar con mayor profundidad una variable exógena no tenida debidamente en cuenta hasta aquí y que probablemente esté jugando un rol muy significativo en el cuadro de situación aludido. Nos referimos al ciclo de reformas políticas provinciales producidas durante el período 1983-2003 cuyo impacto analizaremos a continuación.

Las consecuencias electorales de las reformas provinciales

Los procesos de reforma política en las provincias han tenido una incidencia clara sobre los resultados políticos post electorales y sobre la reproducción de sistemas de partidos provinciales con bajos niveles de competencia política. La base de datos de las reformas introducidas por año en cada provincia evidencia una amplia predisposición de los oficialismos provinciales al cambio de reglas mediante reformas constitucionales (que posibilitaron la reelección del gobernador en varias provincias) y reformas de los sistemas electorales para la elección a diputados provinciales.

En el caso de las reformas electorales los partidos oficialistas se han visto ampliamente beneficiados en perjuicio de los partidos minoritarios en la asignación de bancas. En una gran mayoría de los casos los escenarios post reformas presentan aumentos en los premios de mayoría en bancas que obtienen los partidos oficialistas, impulsores de las reformas, independientemente de que hayan visto disminuido su caudal electoral entre una elección y otra. En efecto, los resultados indican que los partidos oficialistas fueron más proclives a introducir reformas que de manera sistemática aumentarían su porcentaje de bancas (sesgos partidarios positivos) antes que reformas que condicionarían un mayor número de bancas a victorias electorales contundentes (sesgos mayoritarios). En casi todas las provincias el sesgo partidario a favor del oficialismo es positivo y ha crecido en las dos últimas décadas. En cambio, los sesgos mayoritarios observados en las distintas provincias varían de modo significativo, en muchos casos a la baja.

Por ejemplo, Chubut en la elección del 2003 tenía un sesgo mayoritario de alrededor de 1,75 y un sesgo partidario a favor del oficialismo de 0,2. El efecto de mayor competencia se puede incorporar, pero en nuestro caso es factible suponer un escenario simple con una competencia de 2 partidos. Bajo estos parámetros electorales, con 52% de los votos el oficialismo obtendría 58% de las bancas en tanto que cualquier otro partido obtendría 53,5% de las bancas.

Vale la pena observar también que la mayoría de estos crecientes sesgos partidarios empiezan a ser introducidos hacia fines de los ochenta y principios de los 90. Este es el periodo en el cual comenzamos a observar valores de competencia electoral provinciales por debajo de los niveles de competencia electoral en las categorías nacionales.

Los oficialismos que han impulsado las reformas se han asegurado lograr la maximización de la obtención de bancas manipulando los componentes incondicionales del proceso de reforma. Estos aseguran que el premio esté orientado hacia determinados partidos en particular (activando la operación del sesgo partidario sobre el sesgo mayoritario). En la medida en que los partidos oficialistas obtienen más bancas que los partidos de oposición incluso cuando los últimos obtuviesen la misma cantidad de votos que el partido ganador, aparece una distinción importante que permite analizar un componente no neutro que se presenta con frecuencia en los procesos de reforma de los sistemas electorales.

Por otro lado, en escenarios con mayores niveles de fragmentación partidaria los partidos oficialistas refuerzan sus premios de mayoría obteniendo más bancas que en contextos electorales menos competitivos. Este resultado llama la atención sobre posibles escenarios de reforma impulsados por los oficialismos, que bajo una simulada intención de apertura política, ocultan una deliberada práctica de aumento de la mayoría legislativa a través de efectos de sesgo partidario (Calvo 2005).

Este análisis de los procesos de reforma electoral en las provincias no incorpora una lectura de los realineamientos partidarios que se ha dado durante las últimas décadas tanto en el plano nacional como subnacional. Sin embargo, se puede reconocer que el *timing* de las reformas impulsadas desde los oficialismos en muchos casos se anticipó a los cambios en las preferencias políticas de los electores que, de no haber existido una reforma, podrían haber dejado en desventaja al partido oficialista. A continuación se abordará un análisis de las transferencias nacionales y de seis casos provinciales que pretende aproximarse a identificar hacia dónde estaría moviéndose el sistema de partidos en Argentina.

Coaliciones de gobierno y realineamientos partidarios

El sistema de partidos actual en la Argentina está caracterizado, como afirmáramos anteriormente, por tres elementos fundamentales.

En primer lugar el partido Justicialista, dominante pero no hegemónico, se encuentra atravesado por conflictos territoriales, donde distintos ejecutivos peronistas han cultivado candidaturas y electorados no peronistas para disciplinar facciones internas o garantizar los votos necesarios en algunos contextos provinciales.

En segundo lugar, la desaparición en la última elección del Radicalismo como partido político efectivo nacional es el resultado paulatino de la transferencia masiva en el interior del país de votos radicales duros hacia dirigentes justicialistas de fuerte impronta regional y del realineamiento del electorado radical volátil en dos nuevas terceras fuerzas de centro-derecha y centro-izquierda creadas alrededor de figuras políticas con origen partidario en la UCR.

En tercer lugar, la regularidad del perfil histórico del electorado antiperonista no radical, el cual ha nutrido a las terceras fuerzas nacionales -con independencia de sus sesgos ideológicos hacia la izquierda o la derecha- a lo largo de los diez últimos años. Esta persistencia se evidencia principalmente en la implantación geográfica de dichos votos.

Los realineamientos partidarios ocurridos a nivel nacional, sin embargo, guardan pocas similitudes con aquéllos ocurridos a nivel provincial. La prueba de ello es la permanente presencia de efectos locales difícilmente explicables si el análisis se centra sólo en la arena nacional. Seguidamente contrastaremos estos realineamientos nacionales con los realineamientos partidarios que se pusieron en evidencia en las elecciones de los ejecutivos de seis provincias.

Realineamientos partidarios y Crisis Política a nivel Provincial: Una mirada desde Buenos Aires, Capital Federal, Chaco, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe

Las estimaciones de transferencias de votos y el análisis comparativo de los resultados electorales en las categorías provinciales y nacionales permiten identificar perfiles de electorados y comportamientos partidarios diferenciados al interior del país.

Algunas provincias, como Entre Ríos, Chaco y Córdoba, podrían ser identificadas por su marcado comportamiento bipartidista a nivel local. Sin embargo, la adopción de este rótulo sin mayor profundización dejaría ocultos rasgos esenciales del electorado y del sistema de partidos que conllevan una lectura particular de la práctica política local y nacional. En efecto, el alto nivel de volatilidad producido por las transferencias cruzadas entre los dos principales partidos en Entre Ríos y Córdoba difiere claramente de la existencia de electorados cautivos de las fuerzas tradicionales en Chaco. A su vez, la forma de procesar las transformaciones partidarias nacionales, tendientes a la fragmentación, también es variable en cada una de las provincias. En Entre Ríos las condiciones locales logran licuar el ingreso de terceras fuerzas nacionales a la arena provincial, en tanto que en Córdoba el electorado discierne entre las distintas categorías a través del permanente realineamiento partidario.

En otros casos, como el de Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es notable cómo el comportamiento de los electores tanto en las elecciones locales como nacionales genera una tendencia hacia la bipolaridad. Ésta se incentiva, en el primer caso, por las reglas electorales locales y, en el segundo, por una clara identificación, por parte de los electores, de las diversas tendencias ideológicas que representan los candidatos y coaliciones políticas. A su vez, se manifiesta en una clara regionalización de los apoyos partidarios y en escaso o nulo traspaso de votantes entre tendencias ideológicas contrapuestas.

Por su parte, tanto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como la provincia de Buenos Aires resultan más proclives a la fragmentación partidaria en las distintas arenas electorales, aunque en ninguno de los casos se reproduce exactamente la dinámica nacional.

En síntesis, la política provincial no reproduce de manera mimética los patrones de conducta agregados a nivel nacional. Cada distrito constituye un submundo político donde el anidamiento partidario se estructura en forma diferente. Pero sobre esta diversidad que surge como el dato más relevante de la dinámica política provincial, se pueden observar de todas formas ciertos rasgos que atraviesan al conjunto de los casos estudiados.

En cada provincia los procesos de fragmentación política nacionales inducen progresivamente la autonomización de los sistemas de coaliciones provinciales y locales para protegerse del cambio. Esta situación ha ido modificando en los hechos la preeminencia de las candidaturas nacionales en las preferencias del electorado por medio de tres mecanismos: la diferenciación de

las preferencias, que en la práctica aísla los resultado de ambas arenas; la tracción de candidaturas y adhesiones partidarias locales más estables sobre una oferta demasiado excéntrica en el orden nacional; y, por último, la nacionalización de sistemas partidarios provinciales cuando la importancia de sus electorados los sitúa en el centro del voto mediano nacional.

En suma, la competencia política, el realineamiento partidario y el comportamiento del electorado argentino en la actualidad se desarrollan en escenarios subnacionales fuertemente diferenciados. La política nacional se ha visto transformada en un juego de estrategias de coalición cada vez más centradas en las realidades e intereses provinciales y aun locales. De esta forma, la dinámica política en Argentina hoy se encuentra cada vez menos sujeta a las necesidades de articulación dentro de un sistema de partidos estructurado alrededor de los incentivos aglutinantes de las instituciones y los procesos políticos nacionales.

Analizando cuatro sistemas electorales para la elección de Diputados Nacionales

A partir de la crisis política que acompañó el fin de la Alianza en el 2001, la necesidad de una reforma profunda del sistema electoral se ha instalado en los medios de prensa y en el imaginario de la sociedad argentina. Frente al descrédito de los políticos, y acompañando cacerolazos, escraches y movilizaciones al Congreso, la agenda reformista se ha instalado como un tema prioritario entre actores políticos presumiblemente preocupados por mejorar la relación con sus votantes y resolver la actual crisis de representación política.

Muchas de estas reformas, sin embargo, tienen objetivos mediáticos y difícilmente podrían ser implementadas. La eliminación de la lista sábana y su reemplazo por distritos uninominales, por ejemplo, introduciría tales distorsiones en la asignación de escaños que la gran mayoría de los representantes serían elegidos con una exigua cantidad de votos al tiempo que el número efectivo de partidos legislativos se reduciría de modo dramático. La personalización de las candidaturas debilitaría el poco control político que existe hoy sobre los candidatos, incrementando sustantivamente la presión clientelar en el acceso y la distribución de recursos fiscales (Calvo y Murillo, 2004).

Sin embargo, al tiempo que las reformas electorales toman centralidad en el debate público nacional, la falta de estudios que midan las consecuencias de dichas reformas se torna más evidente y los costos que estas reformas pueden generar sobre los candidatos y sus partidos permanecen conspicuamente ausentes del debate.

Por otro lado, la implementación de reformas electorales en las provincias ha sistemáticamente introducido distorsiones en la asignación de bancas, las cuales generalmente han beneficiado a los partidos que controlaron el proceso de reforma. La existencia de legados institucionales previos también condiciona el tipo de reformas electorales que pueden ser implementadas. El anidamiento de las distintas arenas electorales, a su vez, genera dificultades estructurales para el ingreso de nuevos partidos en ambas Cámaras y limita las posibilidades de formación de mayorías parlamentarias en la Cámara Baja que garanticen una reforma consensuada. Tanto los partidos mayoritarios como los partidos minoritarios, por tanto, tienen incentivos para mantener o modificar el sistema electoral que no están relacionados con problemas de la “calidad de la representación”.

Evaluar los efectos posibles de una reforma electoral es, por tanto, clave para garantizar la futura legitimidad de la asignación de escaños bajo nuevas reglas del juego electoral. Futuras reformas que acentúen las actuales inequidades en el acceso a cargos políticos, por ejemplo, dispondrán de poca legitimidad de origen, como ha ocurrido en gran parte de los sistemas políticos provinciales. Y así como una reforma que favorezca a los partidos tradicionales no

tendrá el apoyo de los partidos minoritarios, sistemas electorales que re-proporcionalicen la asignación de escaños enfrentarán la dura oposición del Peronismo, de la UCR de las provincias menos pobladas y de los partidos provinciales.

Entre las principales críticas a las actuales instituciones electorales se encuentran la falta de autonomía del elector para seleccionar los candidatos a Diputados Nacionales y la débil personalización de las candidaturas ofrecidas por los partidos políticos, argumentos centrales para proponer cambios institucionales que eliminen las llamadas “listas sábanas”.

Proyectos de reforma destinados a solucionar el problema de las listas sábanas carecen de sentido. En efecto, el número de candidatos elegidos por cada lista es extraordinariamente bajo a pesar de la gran cantidad de nombres que aparecen en algunas boletas como las de la Provincia de Buenos Aires. Muchos de los efectos estructurales que afectan al actual sistema electoral sobrevivirían a las posibles reformas. Esto debería generar cierto escepticismo entre quienes ven las reformas electorales como un mecanismo simple para mejorar la calidad de la representación. Sin embargo, existen reglas electorales que pueden moderar los efectos de las bajas magnitudes en las provincias menos populosas y facilitar una mayor “nacionalización” de la competencia electoral para la elección de diputados nacionales.

Listas “sábana” y personalización efectiva de las candidaturas

Tan sólo la Provincia de Buenos Aires elige una gran cantidad de representantes en cada renovación parcial (35), en tanto que la Ciudad de Buenos Aires (12 y 13), Santa Fe (10 y 9) y Córdoba (9) tienen magnitudes efectivas medianas. Mientras tanto, el resto del país elige sus Diputados en listas de solamente 2 a 5 candidatos por elección en cada distrito. En principio, ello debería generar cierto escepticismo respecto de la importancia que tienen las listas sábanas en la elección de los Diputados Nacionales.

Más aun, en los distritos que utilizan magnitudes electorales grandes, el número de candidatos elegidos por cada lista es considerablemente inferior a la magnitud total del distrito. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires el número de candidatos elegidos por la lista más votada difícilmente llega a 6 en la totalidad de las elecciones ocurridas desde la transición democrática. Esto es, si bien en los distritos con mayor magnitud efectiva se presentan listas con una cantidad de candidatos igual a la magnitud efectiva del distrito, los distritos grandes tienen también un mayor número efectivo de partidos competitivos y de partidos legislativos.

Tomando la totalidad de los partidos que accedieron a bancas legislativas entre 1983 y 2001, el promedio de candidatos que ingresan por cada lista es llamativamente bajo: 2,48. Es decir, en promedio los votantes están eligiendo los dos o tres primeros candidatos de cada “lista sábana”, un alto nivel de personalización de las candidaturas.

El desvío estándar es de 3,34, lo cual indica que la variación alrededor de la media también incluye pocos candidatos de la lista.²⁷ Las medias anuales de variación también son bajas, indicando que, al margen del reciente proceso de fragmentación, la percepción de que existen “listas sábanas” no es menos cierta hoy que lo que lo fue desde 1985. Con excepción de 1983, primera elección de la democracia donde las magnitudes efectivas se duplicaron, el resto de los años muestra poca variación en la media de candidatos elegidos por cada partido legislativo.

²⁷ Dado que la distribución es gamma antes que normal, el desvío estándar que reportamos es un poco más bajo que el que describe la dispersión alrededor de la media.

Tabla 5: Promedio Ponderado de Representantes por Lista, Diputado Nacionales, 1985-2001

Año	Promedio sin Ponderar	Promedio Ponderado*
1985	2,190	4,12
1987	2,309	6,14
1989	2,175	4,11
1991	2,241	4,74
1993	2,117	4,54
1995	2,321	5,67
1997	2,228	7,90
1999	2,167	4,65
2001	2,186	3,80
MEDIA	2,211	5,07

Fuente: Cómputos propios sobre datos del Ministerio del Interior.

**Promedio ponderado por la magnitud efectiva de los distritos electorales.*

Se podría argumentar que casi la mitad de la Cámara de Diputados es elegida en las provincias con magnitudes efectivas más grandes. Para evaluar el efecto sobre el total de la Cámara también computamos el promedio ponderado del número de candidatos elegido por lista, tomando en consideración las magnitudes efectivas de las provincias. El número de candidatos elegidos por lista, en ese caso, es de alrededor de 5.

Más ilustrativo, sin embargo, es observar la media histórica de bancas obtenidas por lista en cada provincia. Como muestra la Tabla 6, sólo una provincia (Buenos Aires) asigna alrededor de 9 bancas en promedio. Mientras tanto, el resto de los distritos asigna bancas de modo muy personalizado, incluidos los otros tres distritos con magnitudes medianas. Dado que en 23 de los 24 distritos el promedio de candidatos elegidos por lista es inferior a 3, uno debería esperar que existan pocos candidatos votados a la cámara como resultado del arrastre de la lista sábana sobre los cargos menores.

Tabla 6: Promedio Histórico, Máxima, Mínimo y Desvío Estándar de Bancas por Cada Partido que Obtiene Escaños, Diputados Nacionales 1985-2001

	Numero de Partidos	Mínimo	Máxima	Promedio	Desviación Estándar
Buenos Aires	35	1	20	9,000	6,979
Córdoba	25	1	5	3,320	1,492
Capital Federal	35	1	9	3,229	2,143
Santa Fe	33	1	5	2,576	1,415
Entre Ríos	18	2	3	2,278	0,461
Misiones	18	1	2	1,722	0,461
Mendoza	28	1	3	1,607	0,737
Chaco	20	1	3	1,600	0,598
Tucumán	26	1	3	1,539	0,582
Salta	21	1	2	1,476	0,512
Santiago	21	1	2	1,476	0,512
La Rioja	15	1	3	1,467	0,640
San Luis	14	1	3	1,429	0,646
Corrientes	22	1	2	1,409	0,503
Santa Cruz	17	1	2	1,353	0,493
San Juan	21	1	2	1,286	0,463
Catamarca	18	1	2	1,278	0,461
La Pampa	18	1	2	1,278	0,461
Jujuy	22	1	2	1,227	0,429
Chubut	18	1	2	1,222	0,428

Formosa	18	1	2	1,222	0,428
Tierra del Fuego	16	1	2	1,188	0,403
Río Negro	19	1	2	1,158	0,375
Neuquén	22	1	2	1,046	0,213

Fuente: Cómputos propios sobre datos del Ministerio del Interior

Un alto nivel de personalización del voto, por tanto, difícilmente se podría obtener modificando el sistema electoral, excepto multiplicando el número de distritos en las cuatro provincias con magnitudes efectivas más altas o mediante la introducción de distritos uninominales. Pero, ¿Cuál sería la distribución de bancas que uno debería esperar en caso de implementar distritos uninominales? En la siguiente sección estimamos la asignación probable de bancas bajo distintos escenarios de reforma electoral y mostramos que las consecuencias políticas de dichas reformas no deben ser tomadas a la ligera.

Dos escenarios electorales

En la Argentina existen dos escenarios distintos de competencia electoral que configuran diferentes vías de acceso a la Cámara de Diputados de la Nación. Cerca de la mitad de los representantes son elegidos en distritos mayoritarios debido a las bajas magnitudes efectivas utilizadas en la elección (entre 2 y 5 escaños por renovación). La otra mitad de los representantes son elegidos en distritos relativamente proporcionales de alta magnitud efectiva (entre 8 y 35) y con un mayor número de partidos competitivos (Escolar, 2001a, Calvo et al 2001). La primera arena está integrada por las provincias menos populosas y con bajos porcentajes de PBG sobre el PBI del país, las cuales denominaremos “provincias periféricas”. La segunda arena, compuesta por las “provincias centrales”, remite a los distritos de mayor población y mayor PBG: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Las consecuencias de estas disparidades en la asignación de bancas del sistema electoral Nacional son sustantivas: en las provincias periféricas existe una alta personalización de las candidaturas con una reducción sustantiva del nivel de representación efectivo de los votantes, mientras que en las provincias centrales se verifica una menor personalización de las candidaturas con una competencia electoral significativamente más alta.

En las provincias periféricas, esta problemática no se expresa en dificultades para la identificación (visibilidad) de los candidatos por parte de los votantes – y con ello en la capacidad para premiar o sancionar sus candidaturas – sino en las limitaciones estructurales que la magnitud efectiva de distrito le impone a la representación de las minorías (Escolar, 2001b; Cabrera, 1991).

En las provincias centrales, sigue el argumento, el problema se encuentra en la despersonalización de las candidaturas y en la falta de control de los electores sobre sus representantes – *accountability* – (Escolar y Calvo, 2002; Corbacho, 1988; Gibson y Calvo 2000; Lijphart y Grofman, 1984). Vista desde esta perspectiva, la problemática dual del sistema electoral nacional argentino podría resumirse en una falta de calidad en la representación política del centro y una falta de proporcionalidad en la representación política de la periferia.

Por el otro lado, debe considerarse una consecuencia adicional a esta doble vía de acceso a la Cámara de Diputados Nacional y es que la alta magnitud efectiva favorece la emergencia de terceras fuerzas nacionales en las provincias centrales, en tanto la baja magnitud efectiva en las provincias periféricas la limita (Taagepera y Shugart, 1989). Por lo tanto, el desarrollo de nuevas fuerzas políticas nacionales -como lo fueron el Partido Intransigente, la UCeDe, el Frepaso o Acción por la República en distintos momentos- se produjo con relativa facilidad en

las provincias centrales, pero les resultó casi imposible acceder a bancas nacionales a través de las segundas (esta misma situación se presenta actualmente con el ARI). Como resultado de ello, existe mayor fragmentación de la representación política originada en las provincias centrales, y una menor diversidad en la competencia partidaria para la representación política proveniente de las provincias periféricas.

A los resultados producidos por esta disparidad en la representación política y la competencia partidaria entre centro y periferia debe sumarse además, el hecho de que las provincias periféricas se benefician con una sobre-representación en el número de bancas asignadas legalmente a cada distrito que favorece sistemáticamente a sus electores y partidos (Cabrera, 1997). Las mismas cuentan con el 49% de las bancas con sólo el 35% de la población total del país. En consecuencia – y dado que la competencia partidaria es más limitada en ellas – la sobre-representación de las provincias periféricas tenderá a beneficiar sistemáticamente a los dos partidos mayoritarios.

Un proyecto de reforma dirigido al sistema electoral nacional en Argentina, en función de la descripción anterior, debería prestar especial atención a los diferentes patrones de representación y competencia partidaria vigente en las provincias centrales y periféricas.

Esto significa que cualquier diagnóstico correcto, pero parcial, como por ejemplo que el problema se encuentra exclusivamente en la despersonalización de las candidaturas, sólo estaría en condiciones de resolver las dificultades de uno de los dos grupos de provincias (en este caso las centrales). Seguramente este intento de solución podría llevar a una mejora en el aspecto considerado (personalización) pero paralelamente contribuiría a un empeoramiento significativo de otros, como la falta de representación de las minorías y la reducción de la competencia partidaria a nivel nacional.

Más razonable resulta, entonces, orientar la investigación hacia la evaluación de distintas alternativas de diseño electoral, con diferente capacidad para atenuar las disparidades presentes en los incentivos institucionales y restricciones estructurales producidas por el sistema actual.

Por este camino, debería centrarse la atención en obtener un diagnóstico del impacto diferencial de las normas electorales nacionales sobre la representación política y el sistema de partidos argentino. En este sentido, debería evaluarse la capacidad que tienen distintos sistemas electorales para promover tres cambios estructurales al actual sistema. Por un lado es necesario reducir el sesgo mayoritario de las provincias periféricas aumentando las magnitudes efectivas actuales y facilitando un sistema de representación que admita una mayor competencia electoral y, por el otro, es necesario lograr una mayor personalización en las provincias centrales, facilitando una mayor *accountability* electoral y evitar, al mismo tiempo, el debilitamiento de un poder legislativo incapaz de formar mayorías que se adecuen al presidencialismo argentino (Jones, 1997b). Pero fundamentalmente es necesario estandarizar las condiciones de acceso a los premios de mayoría y con ello otorgarle a los partidos mayoritarios tradicionales (PJ y UCR), y también a las terceras fuerzas nacionales, la posibilidad de desarrollarse políticamente y competir en igualdad de condiciones en todos los distritos electorales del país.

Este es el motivo por el cual todo proyecto de reforma electoral del sistema nacional para la categoría de Diputados debe estimar el impacto que tendría su implementación sobre las provincias centrales y periféricas, de modo de poder evaluar su futura repercusión diferencial sobre partidos, candidatos y la gobernabilidad del sistema.

Los sistemas electorales analizados

En el sistema electoral vigente, para la elección de diputados nacionales cada provincia se constituye en un distrito electoral con un rango de magnitud absoluta de 5 a 70 (la cantidad de bancas que tiene cada distrito electoral) y magnitudes efectivas de 2 a 35 (la cantidad de bancas que se eligen por cada distrito electoral en cada elección).

Actualmente existe una gran dispersión en el número de bancas asignadas a los distintos distritos. Si trabajamos con los agrupamientos de provincias centrales y periféricas se observa que los 132 diputados correspondientes a las provincias centrales son elegidos en distritos de magnitud relativamente alta en tanto que los 125 diputados de las provincias periféricas son elegidos en magnitudes efectivas pequeñas o muy pequeñas. La diferencia en las magnitudes efectivas promedio entre estos dos subgrupos es de 16,5 a 3,12. Las consecuencias de estas diferencias son significativas llevando a que cerca de la mitad de la cámara se elija en distritos semi-proporcionales en tanto la otra mitad de la Cámara se elija en distritos semi-mayoritarios.

Con la intención de realizar un análisis comparativo de diferentes alternativas de sistemas electorales se pensó, en primer término, en un sistema simple, fuertemente mayoritario y uniforme para luego desplazar el análisis hacia sistemas de mayor complejidad. Comenzamos analizando cuál sería el impacto de la implementación de un sistema de mayoría simple (pluralidad) en distritos uninominales aplicado de modo uniforme en todo el país.

El sistema electoral diseñado es compatible con la letra constitucional y tiene magnitudes absolutas de distrito binominales en todo el territorio nacional, que son renovadas por mitades cada dos años – lo que implica una magnitud efectiva uninominal –. Para lograr la binominalidad de los distritos y mantener la proporcionalidad actual, sin embargo, ha sido necesario aumentar el número de Diputados en las magnitudes más chicas – de 5 a 6 – y realizar un ajuste de proporcionalidad en las provincias más grandes.

La estrategia de reforma en distritos uninominales ha ganado cierta respetabilidad en años recientes en virtud de la alta personalización de candidaturas que produce. Algunos académicos (Jones et al, 2000) y políticos (Béliz para la Ciudad de Buenos Aires y Corach para el país) han propuesto la utilización de sistemas de mayor personalización. Sin embargo, los sistemas de alta personalización (en circunscripciones geográficas) son fuertemente mayoritarios y pueden impactar negativamente en la competencia electoral de sistemas multi-partidistas; por un lado, aumentando la especialización electoral y la fragmentación regional del sistema de partidos, y, por otro, facilitando la emergencia de nichos fuertemente clientelísticos. Hay que tomar en consideración que existen provincias en las cuales desde hace muchos años el voto está altamente personalizado, y que esto no es considerado habitualmente como una fuente de *accountability* electoral sino, por el contrario, como una fuente de clientelismo y patronazgo político.

Con la intención de tornar gradualmente más complejo el análisis comparativo, incorporamos al análisis un sistema electoral mixto de tipo segmentado (Escolar y Calvo, 2003). En el año 2000, bajo el número de proyecto 2588/00, el Senador Carlos Vladimiro Corach presentó una propuesta en el Congreso de la Nación para modificar el actual sistema de elección de los Diputados Nacionales. En este proyecto, el sistema electoral vigente no se modifica en 20 de las provincias (provincias periféricas) en tanto que en las 4 provincias centrales (Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) se introduce un sistema mixto segmentado con distritos uninominales y una arena plurinominal complementaria.

Por esta razón, el “proyecto Corach” reduce drásticamente las magnitudes efectivas de los distritos electorales incluidos en las provincias centrales por medio de dos mecanismos distintos. Por un lado, eligiendo la mitad de los diputados de cada provincia en distritos uninominales y, por el otro, dividiendo la magnitud efectiva del distrito plurinominal a la mitad.

De este modo, por ejemplo Buenos Aires pasa de tener una magnitud efectiva promedio de 35 a una de 4,5.

Este sistema mantiene, en consecuencia, la estructura de competencia en las provincias periféricas inalterada, pero introduce fuertes sesgos mayoritarios en las provincias centrales. En teoría, una reforma de este tipo debería facilitar el trabajo legislativo del partido de gobierno en la Cámara de Diputados y personalizar las candidaturas en los distritos grandes, pero en paralelo también producirá una Cámara mucho más mayoritaria limitando significativamente la participación de terceras fuerzas nacionales allí donde ya existen, es decir, en las provincias centrales.

La tercera alternativa elegida para llevar adelante el análisis comparativo es considerar la implementación de un sistema homogéneo de proporcionalidad limitada. Para ello aumentamos la magnitud efectiva promedio de los distritos a 6 y creamos un sistema que hemos denominado Hexanomial. El sistema hexanomial tiene la ventaja política de no requerir un ajuste en el número de legisladores totales de la Cámara de Diputados (salvo en Entre Ríos y Tucumán que aumentan la magnitud absoluta en 1) y, en este sentido, no requeriría una reforma constitucional en ninguno de sus aspectos operativos.

Dicho sistema renueva la mitad de la Cámara de Diputados alternando las elecciones entre distritos, ello permite doblar la magnitud efectiva en las provincias periféricas y reducir la de las provincias centrales, las cuales serán divididas en un número de subdistritos electorales acorde para alcanzar la magnitud efectiva promedio de seis escaños.

De esta forma, mediante la creación de subdistritos dentro de las provincias centrales y la eliminación de la renovación parcial simultánea en las provincias periféricas, se establece para todo el país un rango de variación distrital de entre 5 y 7 bancas, lo que produciría una estructura de incentivos homogéneos para la competencia partidaria, un perfil más personalizado de las candidaturas en las provincias centrales y, como veremos a continuación, una tendencia a la proporcionalidad mayor que en los sistemas uninominal y mixto segmentado, muy similar a la existente en la actualidad.

Las propiedades de los cuatro sistemas electorales estudiados

Puede afirmarse que la competencia efectiva legislativa no sólo resulta ser mayor en el sistema hexanomial y en el vigente, sino que además el primero homogeneiza los valores de las provincias centrales y las periféricas, permitiendo el ingreso de terceras fuerzas nacionales en condiciones competitivas para estas últimas y reduciendo la posibilidad de dispersión de escaños entre fuerzas minoritarias en las provincias centrales. Los sistemas uninominal y mixto segmentado, en cambio, reducen aun más la competencia efectiva, imposibilitando el surgimiento de terceras fuerzas nacionales competitivas en las provincias periféricas y obstaculizando dicho proceso en las provincias centrales (ver tabla 7).

También se puede verificar un sesgo mucho más proporcional tanto en el sistema hexanomial como en el vigente, con la diferencia de que el primero permite homogeneizar la proporcionalidad – y con ello la competencia partidaria – entre las provincias centrales y las periféricas.

De la misma manera, los sesgos mayoritarios y partidarios resultan ser menores en los sistemas vigente y hexanomial, sin mostrar diferencias sustanciales entre ambos en el total del país. Sin embargo, el sistema hexanomial presenta mínimas diferencias entre estos indicadores para el Centro mientras que los aumenta levemente en las provincias periféricas.

Con los resultados analizados hasta aquí es posible afirmar que, de los sistemas alternativos propuestos al vigente, el hexanominal es el único que permite garantizar gobernabilidad, accesibilidad de las terceras fuerzas políticas para convertirse en fuerzas parlamentarias y mayores condiciones competitivas en las provincias periféricas sobre-representadas. Por este motivo concentraremos el análisis en la comparación del sistema hexanominal con el vigente, incorporando datos de las elecciones de 1995 y 2001.

Tabla 7: Indicadores para la evaluación de las propiedades de un sistema electoral

SISTEMA ACTUAL			
Indicador	elecc. 1995	elecc. 1999	1995 + 1999
CEV	2.99	3.19	3.10
CEL	2.19	2.19	2.19
DESP	0.19	0.21	0.20
SM	1.43	1.42	1.42
SP	1.48	1.50	1.49
provincias CENTRALES			
CEV	3.14	3.29	3.23
CEL	2.63	2.71	2.67
DESP	0.09	0.10	0.10
SM	1.29	1.28	1.28
SP	1.30	1.32	1.31
provincias PERIFERICAS			
CEV	2.96	3.17	3.07
CEL	2.11	2.08	2.09
DESP	0.21	0.23	0.22
SM	1.61	1.61	1.61
SP	1.68	1.76	1.72

SISTEMA HEXANOMINAL			
Indicador	elecc. 1995	elecc. 1999	1995 + 1999
CEV	3.28	3.55	3.41
CEL	2.27	2.39	2.33
DESP	0.19	0.19	0.19
SM	1.62	1.63	1.63
SP	1.74	1.71	1.72
provincias CENTRALES			
CEV	3.76	4.10	3.93
CEL	2.52	2.54	2.53
DESP	0.20	0.23	0.21
SM	1.64	1.75	1.69
SP	1.79	1.87	1.83
provincias PERIFERICAS			
CEV	2.77	2.95	2.86
CEL	2.01	2.22	2.12
DESP	0.17	0.15	0.16
SM	1.62	1.58	1.60
SP	1.73	1.64	1.68

SISTEMA CORACH			
Indicador	elecc. 1995	elecc. 1999	1995 + 1999
CEV	2.99	2.98	2.99
CEL	1.28	1.31	1.31
DESP	0.45	0.45	0.45
SM	2.49	2.26	2.37
SP	2.63	2.33	2.47
provincias CENTRALES			
CEV	3.07	3.07	3.07
CEL	1.08	1.09	1.09
DESP	0.53	0.53	0.53
SM	3.42	3.17	3.29
SP	3.65	3.29	3.46
provincias PERIFERICAS			
CEV	2.71	2.68	2.69
CEL	1.95	2.06	2.01
DESP	0.20	0.17	0.19
SM	1.82	1.65	1.73
SP	1.89	1.68	1.78

SISTEMA UNINOMINAL			
Indicador	elecc. 1995	elecc. 1999	1995 + 1999
CEV	3.37	3.27	3.32
CEL	2.07	1.93	2.01
DESP	0.27	0.27	0.27
SM	1.75	1.73	1.74
SP	2.36	2.24	2.29
provincias CENTRALES			
CEV	3.16	3.15	3.15
CEL	1.96	1.78	1.87
DESP	0.27	0.28	0.28
SM	1.60	1.93	1.76
SP	1.89	2.44	2.16
provincias PERIFERICAS			
CEV	3.59	3.40	3.50
CEL	2.19	2.08	2.14
DESP	0.27	0.27	0.27
SM	1.97	1.59	1.74
SP	3.17	2.12	2.51

Referencias:

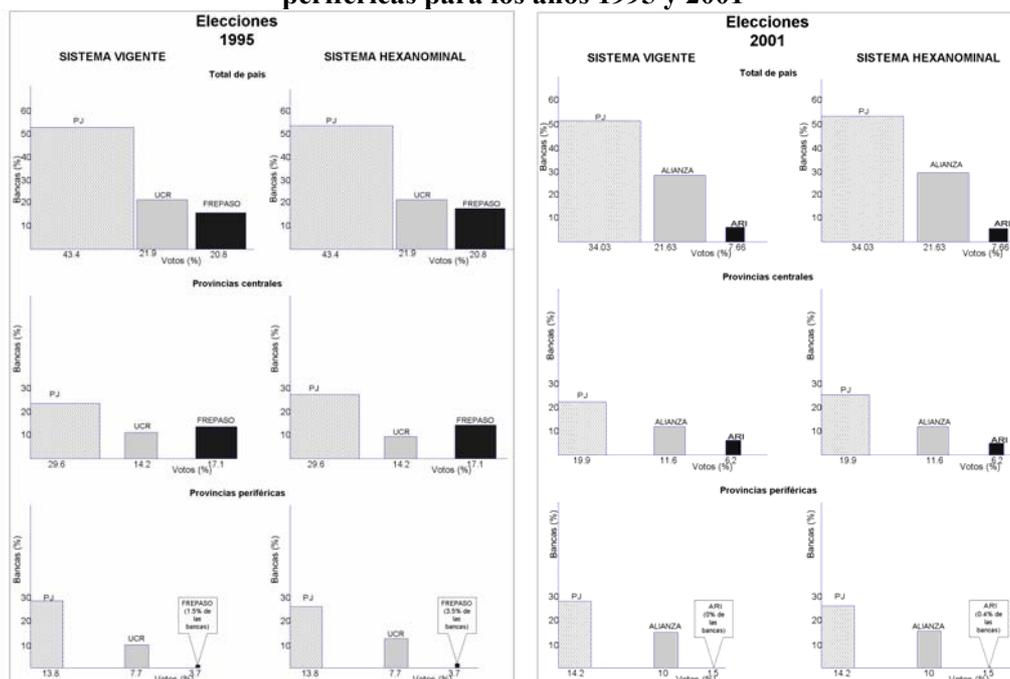
CEV: Competencia Efectiva de Votos; CEL: Competencia Efectiva Legislativa; **DESP**: Desproporcionalidad; SM: Sesgo Mayoritario; SP: Sesgo Partidario

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadístico electorales (Ministerio del Interior), INDR

En la figura 10 se puede observar el porcentaje de votos y bancas en los años 1995 y 2001 para el sistema vigente y el hexanominal. Allí, este último sistema no muestra un cambio sustancial en la asignación total de escaños para las fuerzas políticas, pero sí en la asignación parcial entre el centro y la periferia.

En el caso del PJ, el peso interno que tienen las bancas obtenidas en las provincias periféricas disminuye tanto en el año 1995 como en el 2001, aumentando, en cambio, el de las provincias centrales. Por otro lado, permite a las terceras fuerzas nacionales (Frepaso en 1995 y ARI en 2001) poder competir por bancas en la periferia, aumentando su participación en la misma. En este punto resulta importante destacar que el ARI, a diferencia del Frepaso, disminuye levemente el porcentaje de bancas obtenidas en las provincias centrales debido a que el porcentaje de votos de la tercera fuerza en el 2001 es menor que el de la tercera fuerza en 1995 (el Frepaso) y a que el sistema hexanominal presenta un sesgo mayoritario levemente más alto en las provincias centrales (reducción de la magnitud efectiva). En el caso de la UCR-Alianza, por el contrario, se puede observar un aumento de la importancia de la periferia, situación que se ve posibilitada por una magnitud efectiva mayor en esos distritos que la existente en la actualidad.

Figura 10: Relación votos-bancas en el total del país, provincias centrales y provincias periféricas para los años 1995 y 2001



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadístico electorales (Ministerio del Interior), INDRA.

A continuación analizaremos comparativamente el impacto de los sistemas vigente y hexanominal sobre la implantación geográfica del voto partidario y el sesgo electoral partidario en el país para las elecciones 1995 y 2001.

Implantación geográfica del voto partidario y del sesgo electoral partidario²⁸

Todas las fuerzas políticas muestran una implantación geográfica del voto partidario altamente concentrada en las provincias centrales y en algunos de los grandes centros urbanos de las provincias periféricas. Sin embargo, el PJ y la UCR-Alianza también logran una buena actuación en las provincias periféricas debido al bipartidismo predominante en la mayoría de ellas (ej. Santa Cruz, San Luis), aún cuando esta situación sea más pronunciada en el caso del PJ por tener una distribución más homogénea y un mayor peso electoral relativo. Las terceras fuerzas, mientras tanto, no presentan valores significativos en la periferia en ninguna de las dos elecciones analizadas.

En 1995 si bien el Frepaso tiene una muy buena actuación electoral a nivel nacional, sólo logra destacarse moderadamente en algunas pocas provincias periféricas como Santa Cruz, Mendoza y Tucumán, algo similar a lo sucedido en el 2001 con el ARI en provincias periféricas como Chaco, San Luis y La Pampa.

Pero al momento de estudiar el sesgo electoral partidario en 1995 y el 2001 se puede observar cómo el PJ, por efecto de la aplicación del sistema hexanominal, pierde peso en las provincias periféricas ya que, al aumentar la magnitud efectiva en las mismas, su comportamiento se

²⁸ Para el voto partidario se calculó el logaritmo nepperiano de la relación entre el total de votos de cada fuerza política en cada sección electoral o circuito electoral y el total nacional de votos positivos, luego ponderado para llevarlo a valores de 0 a 1. Para el sesgo electoral partidario se calculó el logaritmo nepperiano del índice anterior con la desproporcionalidad de votos-bancas de cada fuerza política por distrito electoral, luego ponderado para ser llevado a valores entre 0 y 1.

vuelve más proporcional. En cambio, bajo el mismo sistema, la UCR en 1995 y la Alianza en 2001 pierden peso en las provincias centrales, por ser allí donde muestran en forma relativa una peor *performance* electoral.

Finalmente, en el caso de las terceras fuerzas, el Frepaso, con un porcentaje de votos más alto que el ARI, logra ampliar su presencia a varias provincias periféricas donde tiene una buena actuación electoral, mientras que el ARI apenas logra ampliar moderadamente su escenario a La Pampa (provincia periférica), perdiendo en cambio cierto peso en las provincias centrales, debido a que obtiene un porcentaje de votos muy inferior al Frepaso en 1995 y a que, con la aplicación del sistema hexanomial, el umbral efectivo en las provincias centrales es más alto que con el sistema vigente, lo cual reduce la posibilidad de ingreso para terceras fuerzas con valores de voto en promedio inferiores al diez por ciento en cada subdistrito.

Conclusiones Generales

“Un joven universitario que había sacado mención honorífica en retórica y lógica, llega a su casa – honorables comerciantes sus padres. Estaban comiendo, y se sirve un pollo a la mesa. Dice el hijo: mira, papá, te voy a probar que este pollo son dos. –Bueno, mi hijo, dice el padre; mientras tu madre y yo comemos este, tú comerás el otro. ¡Ese, señor presidente, es el pollo que va a comer la minoría!”

Nicolás A. Calvo, Debate sobre la Reforma Electoral, Honorable Cámara de Diputados, Buenos Aires, Noviembre 10, 1911²⁹.

“[...] porque ya la Naturaleza nos ha hecho geográficamente desequilibrados y nuestra política económica no ha hecho sino acentuar, imprudentemente, ese desequilibrio. Y me digo: la lista incompleta, arbitraria en cuanto da a unos un tercio y a otros dos tercios de la representación, puede servir de contrapeso, de moderador del desequilibrio. Porque la mayoría del litoral y la metrópoli será la minoría del interior y las provincias, - y, a su vez, la minoría del litoral podrá sumar sus elementos a las mayorías del interior, y entonces pasarán las leyes de censo y podrán proponerse tantos problemas que hoy están en retardo.”

López Manan, Debate de Reforma Electoral en la Honorable Cámara de Diputados, Buenos Aires, Noviembre 10, 1911.³⁰

Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral

En la historia política argentina, cambios importantes en la competencia partidaria han sido a su vez acompañados por cambios significativos en las reglas institucionales que regulan la competencia electoral. El surgimiento del Radicalismo como partido de masas a fines del siglo XIX fue determinante para motorizar el proceso de reforma electoral iniciado en 1911. La nueva dinámica política impulsada por la “cuestión social”, como fuera denominado el proceso de movilización política y social que caracterizó a la primera década del Siglo XX, reforzó la imagen de un federalismo fracturado entre una metrópoli progresista y una periferia conservadora. La lista incompleta representó un compromiso electoral entre Radicales y Conservadores, el cual facilitaría a su vez el surgimiento de un mercado electoral nacional.

Cuatro décadas más tarde, el surgimiento del Peronismo también llevaría a nuevos reacomodamientos en el sistema de partidos y, posteriormente, a cambios en las reglas electorales. En 1949 y 1951, a partir de la creación de distritos uninominales cuyos límites geográficos fueron sancionados mediante decreto del poder ejecutivo, el Peronismo impuso una distribución de bancas marcadamente mayoritaria en un contexto de creciente polarización social y política. El golpe de estado de 1955 restauró brevemente la lista incompleta, la cual finalmente fue reemplazada por una fórmula de Representación Proporcional luego del golpe militar del '62. Aun cuando esta última reforma fue inicialmente propuesta por la UCRI, los militares vieron en la fórmula de RP la posibilidad de minimizar los incentivos que distintas facciones del radicalismo tenían para negociar con un Peronismo formalmente proscrito pero electoralmente dominante.

El retorno a la democracia en 1983 ha estado también caracterizado por cambios sustantivos en el sistema de partidos. El Justicialismo, por primera vez en su historia, fue derrotado en elecciones abiertas y competitivas. Esta derrota cimentó las bases para una transformación

²⁹ Diario de Sesiones, Noviembre 10, 1911, Reunión num. 59, pg. 178.

³⁰ Diario de Sesiones, Noviembre 10, 1911, Reunión num. 59, pg. 212.

institucional del partido, cambios programáticos profundos y la selección de una nueva dirigencia política (Levitsky, 2003; Novaro, 2000; Torre, 2003). El Radicalismo, por su parte, fue perdiendo consistencia electoral, disolviéndose en el orden nacional en una multitud de nuevas agrupaciones alineadas ideológicamente. En un contexto de profunda crisis económica y política, por tanto, el sistema de partidos en la Argentina se ha fragmentado, tanto en lo que refiere al número efectivo de partidos competitivos como a la distribución territorial de dichos partidos. Nuevos realineamientos políticos nacionales y provinciales, a su vez, han debilitado las identidades partidarias que caracterizaran a la Argentina de la posguerra.

Sin embargo, la fragmentación del sistema político no ha sido uniforme en todas las provincias. El actual proceso de realineamiento partidario muestra características geográfico-políticas similares a aquéllas que caracterizaron al surgimiento de la UCR de fines del siglo XIX y al Peronismo hace más de 50 años. En este último caso, una creciente fragmentación de los sistemas políticos en las provincias más pobladas ha sido acompañada por una relativa estabilidad partidaria en las provincias chicas y medianas.

Como ocurriera a lo largo del siglo XX, estos realineamientos en el sistema de partidos han facilitado a su vez cambios importantes en las reglas institucionales que regulan la representación política. En el orden nacional, la introducción del ballotage ha dado nuevo ímpetu al surgimiento de terceros partidos y a la proliferación de candidaturas extra-partidarias. Esos partidos han perdido incentivos para coordinar sus estrategias electorales en la primera vuelta presidencial (Negretto, 2005). Un mayor nivel de competencia partidaria en la elección de diputados nacionales, a su vez, ha potenciado los efectos mayoritarios de las magnitudes bajas en las provincias chicas y medianas, incrementando el premio en bancas obtenido por el Peronismo y, en menor medida, por el Radicalismo y los partidos provinciales. La fragmentación política ha tenido también consecuencias para la sanción de leyes en el Congreso, en el cual hemos observado una caída significativa en la tasa de aprobación de leyes y mayores niveles de cartelización política (Jones y Hwang, 2005; Calvo, 2004b).

En el orden provincial, múltiples reformas constitucionales y electorales les han permitido a los distintos oficialismos provinciales administrar los efectos *negativos* de una creciente competencia partidaria nacional. En un contexto de crisis económica y mayor competitividad electoral las provincias han llevado adelante estrategias de *control de fronteras* (“boundary control”), como fuera definido por Gibson (2004b), con el objetivo de resguardar a los actores políticos locales. Estas estrategias de *control de fronteras*, conjuntamente con la creciente disponibilidad de recursos fiscales asignados a partir de las políticas de descentralización en los ‘90s, han favorecido una mayor territorialización de la competencia política en la Argentina.

La territorialización del Sistema de Partidos

A lo largo del siglo XX, a partir del surgimiento de nuevos actores políticos y de recurrentes crisis de representación, la política electoral argentina fue progresivamente nacionalizando su sistema de partidos. Esta nacionalización del sistema de partidos se caracterizó por (i) una menor diferenciación de la competencia partidaria provincial respecto de aquella que caracterizó a la competencia partidaria nacional, (ii) una menor diferenciación entre los sistemas de partidos de distintas provincias, y (iii) una creciente orientación programática nacional en la definición de las políticas públicas implementadas por los partidos mayoritarios. Esta mayor

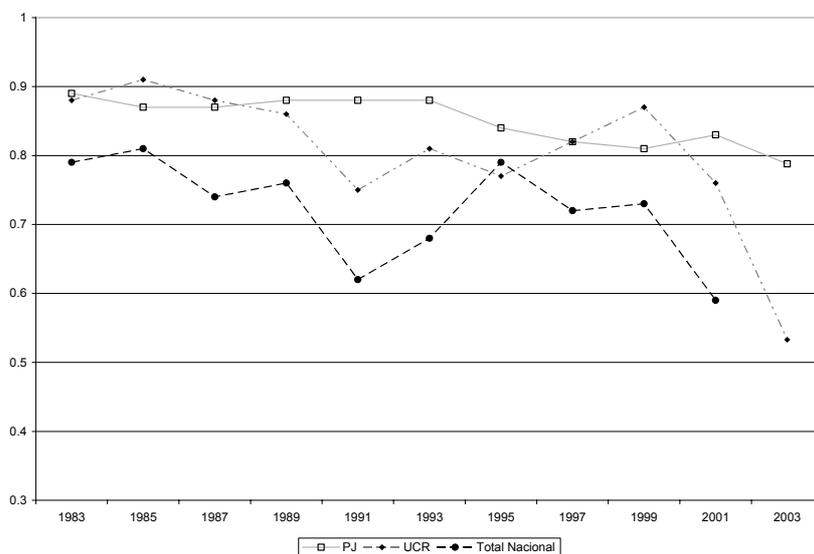
nacionalización de la competencia partidaria también se vio favorecida por las estrategias de centralización burocrática de distintos gobiernos civiles y militares.³¹

El proceso de nacionalización de la competencia partidaria no ha sido distintivo del sistema político argentino y ha caracterizado la evolución de una mayoría de los sistemas de partidos contemporáneos. Esta tendencia a la uniformización y rutinización de la competencia política fue extensamente analizada por Rokkan y es habitualmente referida como la *tesis de la nacionalización* de la competencia partidaria (Rokkan, 1970; Caramani, 2004).

Por su parte, Chhibber y Kollman (2004) mostraron que los procesos de centralización política y administrativa tienden a favorecer la formación de partidos políticos nacionales, reduciendo el valor electoral de aquellos actores orientados localmente – dado que dichos actores afectan de modo marginal la aprobación de leyes políticamente sustantivas –. En la medida en que el proceso de centralización política y administrativa se consolida, por tanto, los incentivos para votar partidos localistas decrece y las diferencias entre los sistemas de partidos nacionales y provinciales se minimizan. Una mayor centralización política conlleva, por tanto, a una mayor nacionalización de la competencia electoral.

En las últimas dos décadas, sin embargo, el proceso de territorialización o “provincialización” de la política pública ha dado nuevo valor a la prosecución de estrategias localistas, llevando a una creciente diferenciación de los sistemas políticos nacionales y provinciales. Procesos de descentralización político-administrativa han fortalecido a los actores políticos locales respecto de sus pares nacionales, reduciendo el valor político de “etiquetas” partidarias orientadas nacionalmente. Esta creciente capacidad de distribución discrecional de recursos políticos, económicos y simbólicos a electorados territorialmente concentrados ha fortalecido, a su vez, el poder relativo de los actores locales –particularmente los gobernadores–, incrementando los potenciales beneficios de un mayor *control de fronteras* (Gibson, 2004b) respecto de la competencia electoral nacional (Calvo y Murillo, 2004; Escolar y Calcagno, 2004).

Figura 11: Índice de nacionalización de la competencia partidaria: PJ, UCR y promedio ponderado nacional. Jones y Mainwaring (2003)



La Figura 11 muestra el índice de nacionalización del sistema de partidos de Jones y Mainwaring (2003).³² El valor máximo de este índice es igual a 1 cuando la competencia

³¹ En particular el modelo burocrático-autoritario del onganato (O’Donnell, 1974). Esta estrategia contrasta con la observada en Brasil, donde los gobernadores mantuvieron considerable poder durante la dictadura militar de 1964-1985 (Samuels y Abrucio, 2000).

partidaria es idéntica en todas las provincias y tiene un valor mínimo igual a 0 cuando distintos partidos políticos compiten en cada una de las provincias.³³

Tal y como se puede observar en la Figura 11, el índice de nacionalización de la competencia partidaria en la Argentina ha sido cada vez menor en los últimos veinte años. Este efecto es considerablemente más pronunciado en el caso de la UCR y de otros terceros partidos, los cuales tienden a crecer concentradamente en algunas provincias. Sin embargo, la creciente territorialización del voto ha sido notoria también en el Peronismo, aun cuando un mayor faccionalismo a nivel provincial no puede ser capturado por el índice de Jones y Mainwaring.

A su vez, una mayor volatilidad electoral nacional ha sido acompañada por una creciente diferenciación entre los resultados electorales observados en las distintas provincias (volatilidad territorial) para el conjunto de los partidos políticos. Esta territorialización del voto, a su vez, profundiza las diferencias entre sistemas políticos provinciales de por sí caracterizados por trayectorias institucionales distintas.

Reforma Electoral y Fragmentación del Sistema Político Nacional

En los últimos años, en un contexto de crisis política y económica, la legitimidad de los políticos y sus partidos ha sido duramente cuestionada. Importantes movilizaciones ciudadanas, bajo la consigna “que se vayan todos”, han dado una clara señal de que nuevas reformas son necesarias. Esta importante demanda de la ciudadanía, sin embargo, no expresa un mandato específico sino un *estado de ánimo* político. Mientras el Radicalismo de principio de siglo se movilizó por el voto secreto y la social-democracia europea defendió la representación proporcional, el reclamo de una reforma profunda de la política en la Argentina no ha tomado cuerpo en una estrategia de representación política específica. El resultado de esta falta de mandato reformista es el de facilitar reformas políticas de claro perfil partidario que son publicitadas como una respuesta a las “demandas” de la ciudadanía.

Este trabajo pone de manifiesto los incentivos para introducir reformas electorales que tienen su origen en los propios actores políticos antes que en la ciudadanía. Como consecuencia de la mayor competitividad electoral y la creciente fragmentación del sistema de partidos a nivel nacional, los propios actores políticos han percibido la necesidad de reformas institucionales destinadas a acomodar o limitar, dependiendo del caso, a un creciente número de nuevos actores locales relevantes. Mientras la ciudadanía reclama un cambio profundo en la representación política, por tanto, un gran número de reformas institucionales han sido propuestas, votadas e implementadas, cuyo objetivo es en realidad regular una creciente competencia partidaria.

Si bien una reforma de la política electoral puede ser necesaria, hemos visto que la creciente diferenciación de sistemas políticos provinciales dificulta considerablemente la implementación de reformas “nacionales”. En un contexto de mayor diferenciación local, la implementación de reformas electorales de carácter nacional puede tener efectos considerablemente distintos en la medida en que la competencia electoral varíe a nivel local. Por ejemplo, la implementación de distritos uninominales para la elección de diputados nacionales tendría efectos moderados en sistemas de baja competitividad como La Rioja pero tendría consecuencias dramáticas en provincias de alta competitividad como Mendoza. Reformas que incrementen las magnitudes efectivas tendrían un efecto más dramático en Salta que en Entre Ríos. Como ya hemos

³² La figura 11 reporta los valores computados por Jones y Mainwaring para el periodo 1983-2001. Los valores del año 2003 fueron computados por los autores.

³³ El índice de Jones y Mainwaring (2003) de nacionalización del sistema de partidos es igual a $NSP = 1 - Gini(p_i)$. Es decir, el índice es igual a 1 menos el promedio ponderado del índice Gini de desigualdad para cada uno de los partidos.

señalado, los clivajes político-territoriales observados en la Argentina afectarían la asignación de bancas de toda reforma que se pretenda implementar.

En síntesis

El siglo XX estuvo signado por el nacimiento de la política de masas como fenómeno social. Si bien el centro de gravedad de la soberanía en las democracias modernas se encuentra jurídicamente ligado al ideal de ciudadanía individual, el ideal de legitimidad política ha quedado indisolublemente ligado al concepto de mayoría electoral. Una mayoría que en las democracias contemporáneas, como afirmara Rokkan, ha estado moldeada por la expansión y rutinización de la participación política.

En la Argentina, dicha política de masas estuvo íntimamente vinculada con el surgimiento del Radicalismo y el Peronismo. En distintos periodos históricos, estos dos partidos se arrogaron el derecho de representar la voluntad de la mayoría, incorporando a grupos previamente excluidos del sistema político o forzando realineamientos partidarios significativos. Las constantes intervenciones militares previnieron la posibilidad de una alternancia democrática e incrementaron la percepción de un presidencialismo fuerte y partisano, incapaz de atravesar la barrera programática que separaba a los dos partidos mayoritarios.

Veinte años de democracia y un contexto de creciente fragmentación político-partidaria, sin embargo, le han dado un tinte semi-parlamentario al presidencialismo argentino. El Peronismo se ha transformado en un partido dominante pero sin capacidad para capturar con sus propias fuerzas a una mayoría del voto presidencial. Un creciente faccionalismo al interior del partido ha incrementado el valor de coaliciones extra-partidarias, y la presencia de una oposición dispersa ha aumentado la fluidez de la competencia electoral a nivel nacional.

El debilitamiento de los clivajes programáticos que caracterizaron la competencia partidaria de la posguerra, por otro lado, ha debilitado la capacidad de la oposición para unificar una alternativa política viable al peronismo. La territorialización de la política, por otra parte, dificulta el surgimiento de una oposición política “nacional”, al tiempo que aumenta el peso relativo de facciones localistas al interior de los distintos partidos políticos. Todos estos elementos muestran un sistema de partidos centrífugo y volátil.

Este *nuevo* sistema de partidos difícilmente pueda sostenerse a lo largo del tiempo. La alta fragmentación partidaria impone costos elevados a la formación de coaliciones legislativas, las cuales son necesarias para avanzar la política del presidente en el Congreso. La alternativa de distintos ejecutivos en los últimos 10 años ha sido la creciente utilización de decretos para evitar el bloqueo legislativo, debilitando los mecanismos institucionales de control democrático (O'Donnell, 1995) y favoreciendo el surgimiento de estrategias clientelares. En el mediano plazo, un sistema de partidos estable y competitivo requiere del surgimiento de alternativas programáticas nacionales que le permitan al peronismo mantener su integridad partidaria, así como un horizonte de intervención nacional para la oposición. Los requerimientos electorales de la Argentina actual, sin embargo, conspiran contra este objetivo de re-centralización programática. Una mejora de la representación en el largo plazo requiere el control democrático ejercido por partidos centralizados con un horizonte de intervención nacional. Una reforma electoral que mejore la representación tiene que estar, a nuestro juicio, orientada a fortalecer aquellos mecanismos institucionales que les permitan a los partidos disminuir las presiones clientelares y localistas que han capturado al sistema político argentino.

Referencias

- Abal Medina (h), Juan Manuel. 1998. Viejos y nuevos actores en el escenario posmenemista: De Evita a Graciela, la experiencia del Frente Grande/FREPASO. Trabajo presentado en Latin American Studies Association, XXI Internacional Congreso, Chicago, September 24-26.
- Abal Medina (h), Juan Manuel y Julieta Suárez Cao. 2002. La Competencia Partidaria en la Argentina, en *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos tras la década del neoliberalismo*, Cavarozzi, Marcelo & Abal Medina, Juan (eds.). Rosario: Homo Sapiens.
- Ames, B. 1994. The reverse coattail effects: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election. *American Political Science Review*, Volume 88 (1): 95-111.
- Amoretti, Ugo & Nancy Bermeo. 2004. *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Cabrera, Ernesto 1991. Proporcionalidad y Desproporcionalidad en la Elección de Diputados Nacionales. *Desarrollo Económico*, 31 (122).
- Cabrera, Ernesto 1997. Multiparty politics in Argentina? Electoral rules and changing patterns. *Electoral Studies*, 15 (4): 477-495.
- Calvo, Ernesto & J. M. Abal Medina (h). 2001. *El Federalismo Electoral Argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Calvo, Ernesto; Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi & Juan Facundo Labanca. 2001. Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario, y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. En *El Federalismo Electoral Argentino*, E. Calvo & J. M. Abal Medina (h), editores, 53-98. Buenos Aires: Eudeba..
- Calvo, E. y M. Escolar. 2003. De lo obvio a lo oculto en las elecciones presidenciales 2003: Transversalidad, Realineamiento partidario y Volatilidad electoral en Argentina. Fundación Pent (publicación electrónica)
- Calvo Ernesto & Juan P. Micozzi. 2004. The Governor's Backyard: Local legislatures and Electoral Reform in Argentina. Artículo preparado para ser presentado en el Encuentro LASA Octubre 7-9, Las Vegas, Nevada.
- Calvo Ernesto & M.V. Murillo. 2004. Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*. 48, 4: 742-757.
- Calvo, Ernesto. 2005. The Competitive Road to Proportional Representation: Electoral Regime Change under Increasing Party Competition. Mimeo
- Cantón, Dario y Jorge R. Jorrot. 2003. Abstention in Argentine Presidential Elections, 1983-1999. *Latin American Research Review*, 38, 1: 187-201.
- Caramani, Daniele. 2004. *The Nationalization of Politics*. Cambridge U.P. Cambridge.
- Cheresky, Isidoro & J.M Blanquer. 2003. *De la ilusion reformista al descontento ciudadano*. Homo Sapiens Editores.
- Cheresky, Isidoro & I. Pousadela. 2004. *El voto liberado*. Buenos Aires: Biblos.
- Chhibber & Kollman. 2004. *The Formation of National Party Systems*. New Haven: Princeton University.
- Corbacho, A. 1988. Elecciones y Representación. Documento de Trabajo N° 102. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.

- De Riz, L. 1992. El debate sobre la reforma electoral en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Vol 125 (126): 163-184.
- De Riz, L. 2000. Los partidos como orientadores de la política pública. *Escenarios Alternativos*, Año 4, N °8.
- Engstrom, Erik & Samuel Kernell. 2003. The Effects of Presidential Elections on Party Control of the Senate under Indirect and Direct Elections. Prepared for delivery at the History of Congress Conference, December 5-6, 2003, UCSD.
- Escolar, M. 2001a. La Posibilidad del *Gerrymandering* Político. Estabilidad y concentración geográfica del voto partidario. En *El Federalismo Electoral Argentino*, E. Calvo y J.M. Abal Medina (h) editores, 141-178. Buenos Aires: Eudeba.
- Escolar, M. 2001b. Reforma Electoral Nacional y Reforma Electoral Federal. Elementos para su análisis y discusión en el caso argentino, en *La Reforma Política en Argentina*: Buenos Aires: Publicaciones del PNUD (en prensa).
- Escolar, Marcelo y Pedro Pirez. 2001. ¿La Cabeza de Goliath? Región metropolitana y organización federal en Argentina. Preparado para ser presentado en la Latin American Studies Association (LASA), Washington.
- Escolar, M. & E. Calvo. 2002. Las tres reformas: personalización, eficiencia y gobernabilidad. Geografía política de la reforma electoral en Argentina. Documento de Trabajo. Centro de Estudios Electorales y Legislativos, Universidad Torcuato Di Tella.
- Escolar, M. & E. Calvo. 2003. La Implementación de Sistemas Electorales Mixtos en Legislaturas de Magnitud Fija: Teorías y Soluciones. *Política y Gobierno*, Volumen X, núm. 2: 359-399.
- Escolar, Marcelo & Natalia Calcagno. 2004. Reforma Electoral Nacional y Reforma Electoral Provincial. Elementos para su análisis y discusión en el caso argentino. *Estudios Sociales* N° 27. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fé.
- Escolar, Marcelo & Julio Villarino. 2004. Partidos, Provincias y Región. Geografía de las coaliciones políticas en Neuquen - Río Negro (1983- 2003), en *Veinte años de Democracia en las Provincias de Río Negro y Neuquen*, G. Rafart, F.Camino Vela & J. Quintana (comp.). Neuquen: Educo
- Escolar, Marcelo; Sandra Minvielle y Luis Castro. 2005. Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria. El sistema electoral de la Provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas. Enviado para publicación en *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*, Cippec, Marzo 2005.
- Falleti, Tulia. 2004. Presidents, Governors and Mayors: A Sequential Theory of Decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power. Forthcomming in *American Political Science Review*, Nov. 2005.
- Fillipov, Mikhail; Peter Ordeshook y Olga Shvetsova. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Gertner, Gastón. 2004. Patrones de comportamiento electoral: Un estudio de la homogeneidad inter-departamental del voto en Argentina, 1995-2001. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad de San Andrés.
- Gervasoni, Carlos. 1998. Del Distribucionismo al Neoliberalismo. Los cambios en la coalición electoral peronista durante el gobierno de Menem. Paper prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association The Palmer House Hilton Hotel, September 24-26, Chicago.
- Gibson, Edward. 1997. The populist road to market reform. Policy and electoral coalitions in Mexico and Argentina. *World Politics* 49: 339-70.

- Gibson, Edward. 2004a. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Gibson, Edward. 2004b. Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes. Prepared for delivery at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2 - September 5, 2004.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo. 2000. Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N°3: 32-55
- Jones, Mark. P. 1995. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Jones, M. 1997. Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections. *The Journal of Politics* 59: 538-549.
- Jones, M., S. Saiegh, P. Spiller, M. Tommassi. 2000. Políticos profesionales- legisladores “amateurs”: El Congreso argentino en el siglo XX. CEDI.
- Jones, Mark; Miguel De Luca & María Inés Tula. 2002. Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina. *Comparative Political Studies* 35 (4): 413-436.
- Jones, M. & S. Mainwaring. 2003. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics* 9 (2): 139-166.
- Jones, Mark P and Wonjae Hwang. 2005. Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science*, (April), 49, 2: 267-282.
- Laakso, Marku & Rein Taagepera. 1979. Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe. *Comparative Political Studies* 12: 3–27.
- Levitsky, Stephen. 2003. *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. & B. Grofman, eds. 1984. *Choosing an Electoral System*. New York: Praeger.
- Lijphart. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale.
- Mackinnon, M. 2002. *Los años formativos del partido peronista. Argentina, Siglo veintiuno*.
- Macor, Darío & César Tcach. 2003. *La invención del Peronismo en el interior del país*. Santa Fé: Universidad Nacional del Litoral.
- Manor, J. (1995) “Regional Parties in Federal Systems”, en: *Multiple Identities in a single State* (Arora, B.; D. V. Verney , eds.), N. Delhi: Kornark Publishers.
- Mustapic, Ana. 2000. “Oficialistas y diputados: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”. *Desarrollo Económico*, 39 (156): 571-595.
- Mustapic, Ana María. 2002. Del partido peronista al partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático. En *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Cavarozzi, Marcelo & Juan Manuel Abal Medina, compiladores, 137-162. Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.
- Novaro, Marcos. 2000. *Liderazgo y representación en las democracias contemporáneas*. Rosario: HomoSapiens.
- Negretto. 2005. "Choosing How to Choose Presidents. Parties, Military Rulers and Presidential Elections in Latin America", *The Journal of Politics*, forthcoming.
- Oliveros, Virginia y Gerardo Scherlis. 2004. “¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas? La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina, 1983-2003”, en Cheresky, Isidoro y Jean-Michel Blanquer (compiladores): *¿Qué cambió en*

la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2004.

- O'Donnell. 1974. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. University of California Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1995. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9 (3): 112-126.
- Payne, Mark; D. Zovatto,; F. Carrillo Flórez,; & A. Allamand Zavala. 2002. *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank & John Hopkins University Press.
- Portantiero, J. C. 2002. Informe Democracia en la Argentina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Requejo, F. 2002. *Democracia y pluralismo federal*. Ariel
- Rock, David. 1977. *El radicalismo argentino, 1890 - 1930*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Rokkan, Stein. 1970. *Citizens, Elections, and Parties*. Universitets Forlaget. D. McKay, Ed.
- Sartori. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Samuels and Abrucio. 2000. Federalism and Democratic Transitions. *Publius*. Vol 30. 2. 43-61.
- Stepan, A. 2001. Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism, en *Arguing Comparative Politics*, pg. 315-361. Oxford: Oxford University Press.
- Stepan, Alfred. 2004. Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems, en *Federalism and Democracy in Latin America*, Edward Gibson (ed). Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Stoner-Weiss, K. 2000 Russia's Confused territorial Politics: Institutional Ineffectiveness Under Dual Transitions. Preparado para la conferencia: "Political Institutions and the Management of Territorial Cleavage", Princeton University, Princeton.
- Swenden W. 2002. Asymmetric Federalism and Coalition-making in Belgium. *Publius: the Journal of Federalism*, vol.32, no.3, pp. 67-87
- Taagepera, R. & M. Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Torre, Juan Carlos. 2003. Los huérfanos de la política de partidos: sobre la naturaleza y los alcances de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico* 42 (168).
- Tula, María Inés y Miguel De Luca. 1999. "Listas sábana", "Preferencias" y "Tachas". Algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina. Postdata 5, Noviembre. Grupo Interuniversitario. Postdata ed.