

trevistados y respondieron con franqueza y paciencia a todas mis preguntas. A todos ellos, muchas gracias.

Comencé con este trabajo respondiendo a una invitación de Carlos Acuña y José María Ghió. No imaginaba terminar aquí ni ahora cuando conversamos por primera vez sobre el proyecto. Seguramente ellos tampoco. Me gustaría estar retribuyendo el renovado depósito de confianza y la tolerancia con la que estos colegas me acompañaron desde la primera charla hasta estas líneas. Quien crea saber qué quiere decir *deconstrucción* debería escribir algo y dárselo a Carlos Acuña para que lo lea, lo anote y lo comente. Carlos *deconstruyó* varias versiones de este texto con el mismo cuidado, tanto del escrito como del autor, como el que le conocí la primera vez que le di algo a leer hace dieciséis años. El lector debería agradecerle tanto como le agradezco yo y si no, piense que alguna otra cosa debo estar haciendo bien, porque dieciséis años y muchos cientos de páginas después, sigue siendo mi amigo.

El texto ofrece una interpretación que debe mucho al trabajo reciente de numerosos colegas que, residiendo en el país o en el exterior, ha contribuido muy significativamente al entendimiento de las instituciones y las organizaciones políticas argentinas. A la lectura de los textos listados en las referencias tuve la suerte de agregar muy fructíferas conversaciones, personales o electrónicas con Juan Abat Medina (h.), Ernesto Calvo, Marcelo Escolar, Gabriela Ippolito-O'Donnell y Andrés Malamud. Con Martín D'Alessandro, Alberto Föhrig y Mariano Tommasi, además de conversar sobre los temas de este libro, tengo el privilegio de compartir el trabajo cotidiano en la Universidad de San Andrés. Antes de empezar mis estudios de posgrado bajo la dirección de Guillermo O'Donnell pensaba que me interesaba la política. Asistiendo a los cursos y disfrutando de tantas charlas con Guillermo entendí por qué. Su apoyo constante e incondicional me animó a completar este proyecto.

Y con esta dedicatoria les devuelvo un poco de todos los regalos y toda la alegría a mi mujer, Alejandra, y a mis bellezas, Albertina y Manuel.

Marcelo Leiras
octubre de 2005

1. Introducción: organizaciones partidarias, gobierno democrático e integración nacional de la competencia política en la Argentina

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

De acuerdo con los datos publicados en el tercer volumen del informe *La democracia en América Latina*, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), los argentinos consideran la democracia como el mejor sistema de gobierno en proporción semejante al promedio de la muestra regional. La opinión nacional se distingue de la del respondiente típico de la encuesta en la que se basa esta sección del informe en su valoración de los partidos políticos como requisito del gobierno democrático y en la confianza que manifiesta respecto de estas organizaciones. En ambos casos, los valores en nuestro país son menores que el promedio regional. Considerando que los datos se recogieron en 2002, no sorprende que la opinión argentina respecto de los partidos políticos fuera predominantemente crítica. La coexistencia de esta crítica con el apoyo a la democracia como sistema de gobierno es un poco más curiosa y más difícil de sostener en el tiempo. ¿Cuánto puede man-

tenerse la confianza en un sistema si no se confía en las organizaciones que lo llevan adelante? ¿Es posible la democracia sin partidos políticos?

Para la gran mayoría de los especialistas en el análisis político esta es una pregunta retórica: el gobierno democrático no es posible sin partidos políticos. Sin embargo, la insatisfacción que expresan los datos de esta y otras muchas encuestas demanda una respuesta que vaya más allá de la repetición de una convicción que, aunque está justificada por la experiencia histórica y la teoría política, es abstracta y formal. La agrupación de aspirantes a ejercer el gobierno en partidos políticos es el resultado organizacional más probable de la celebración habitual de elecciones. Siempre que el acceso a los principales cargos de gobierno se determine de acuerdo con elecciones habrá partidos políticos. Pero estas agrupaciones pueden adoptar estructuras y prácticas muy diversas. En la diversidad de esas estructuras y prácticas se juega buena parte del carácter más o menos democrático de los gobiernos elegidos. No es la existencia, sino la calidad de la democracia la que depende de la forma organizacional que adopten los partidos. Para estimar qué forma va adquiriendo la democracia argentina y para evaluar su funcionamiento es necesario aceptar plenamente el desafío que plantean las preguntas anteriores y explorar alguna de las posibilidades que sugieren los simultáneos apoyos a la democracia y crítica de los partidos que registran las encuestas. ¿En qué medida la democracia argentina puede profundizarse y extenderse prescindiendo de las organizaciones partidarias? ¿En qué medida los partidos argentinos pueden ser vehículo del mejoramiento de la democracia argentina?

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

partidos políticos. Al mismo tiempo, y paradójicamente, la desigualdad y la pobreza, enemigas de la democracia, se extendieron a un ritmo escandaloso y desconcertante bajo los gobiernos que encabezaron estos mismos partidos en los últimos veinte años. Es comprensible entonces que los estudios registren en la opinión pública argentina altos niveles de insatisfacción y desconfianza respecto del funcionamiento de los partidos políticos. Habiendo registrado esto, ¿cómo se puede justificar todavía la convicción de que los partidos políticos son la herramienta fundamental del progreso democrático?

Los partidos políticos como vehículos del gobierno democrático

Entendemos la profundización y extensión de la democracia como la igualación de las oportunidades que los ciudadanos y ciudadanas tienen para formar y expresar preferencias acerca de las decisiones de gobierno e incidir en la elaboración e implementación de esas decisiones. ¿Pueden los partidos políticos contribuir a la democratización, así entendida? Las respuestas afirmativas que ofrece la teoría política contemporánea pueden sintetizarse en tres argumentos.

Un primer argumento, inspirado en teorías de elección racional, sostiene que la contribución democratizante de los partidos políticos reside en su capacidad para resolver los problemas de información y coordinación que enfrentan los ciudadanos en el momento de votar (Aldrich, 1995). Los problemas de información consisten en determinar quiénes son los candidatos para ocupar cargos de gobierno y qué es probable o improbable que decidan estos candidatos en caso de acceder a cargos. El problema de coordinación consiste en estimar cuál es el resultado más probable del voto propio dados los votos del resto de los ciudadanos. Para que el voto sea algo más que una consagración ritual de los candidatos ganadores, es decir, para que exprese una autorización prospectiva o un juicio retrospectivo sobre la acción de gobierno, los problemas de información y coordinación deben resolverse. Los partidos políticos contribuyen a esa resolución en la medida en que: a) establecen rutinas más o menos estables para seleccionar candidatos y presentarlos en las elecciones generales; b) presentan candidatos en distintas jurisdicciones o distritos electorales; y c) elaboran doctrinas y programas que dan señales al electorado sobre la orientación general de las decisiones que pueden tomar los candidatos en caso en que ganen las elecciones.

La resolución de los problemas de información y coordinación contribuye a igualar las capacidades de influencia política de los ciudadanos y ciudadanas, porque la información política es un recurso indispensable para votar y un bien escaso. Su distribución es desigual y está fuerte y positivamente asociada con la de otros bienes sociales: los ciudadanos más ricos acceden a información más abundante y pueden interpretarla con menos esfuerzo que los más pobres. En casi todas las sociedades modernas esta desigualdad es muy marcada. Los partidos políticos podrían moderarla en la medida en que: a) tomen efectivamente a su cargo la tarea de seleccionar candidatos y b) las etiquetas partidarias puedan asociarse con alguna doctrina, identidad u orientación programática en particular.

La resolución de los problemas de información y coordinación es siempre incompleta (Manin y otros, 1999). Los partidos políticos no son el único mecanismo posible para resolverlos, pero quizás sí el más importante. La calidad de la información electoral de que disponen los votantes y la efectividad en la estimación de la contribución del voto individual al resultado agregado dependen fundamentalmente de cómo se organicen los partidos. La naturaleza de la organización partidaria incide, de este modo, en la distribución más o menos igualitaria de las oportunidades de influencia política y, por tanto, en el carácter más o menos democrático del régimen.

Un segundo argumento sostiene que los partidos políticos democratizan la toma de decisiones, porque ofrecen un espacio para participar en la elaboración de doctrinas y programas de gobierno y porque establecen mecanismos destinados a asegurar que las decisiones de los funcionarios electos a través de sus listas se adecuen a las doctrinas y planes elaborados (Manin, 1997). Desde este punto de vista, los partidos son el resultado organizacional de la universalización de los derechos de expresión y asociación. Antes de la constitución de los partidos políticos modernos, otras instituciones habían permitido a algunos grupos sociales ir ocupando un lugar en la toma de decisiones políticas: las representaciones municipales y comunales canalizaron la participación de los vecinos distinguidos en las ciudades medievales y modernas; los parlamentos, las cortes y otros cuerpos representativos nacionales ofrecieron un espacio para expresar políticamente las opiniones y los intereses de los sectores propietarios con mayor capacidad de contribución fiscal. La formación y la aceptación legal de los partidos políticos generalizaron, formalmente, la posibilidad de competir por el acceso al poder y controlar su ejercicio, haciéndola legalmente independiente del estatus social de los ciudadanos. En este

entido, su existencia constituye un avance en la transformación de las repúblicas representativas en sistemas democráticos.

Ahora bien, los partidos también pueden ser herramientas a través de las cuales el *establishment* político limite el impacto democratizante de la expansión del electorado. Los partidos son un vehículo para la participación y una herramienta de la acción política ciudadana y, simultáneamente, un recurso para que los líderes partidarios controlen y disciplinen al resto de los miembros de los partidos y a los electores. La organización partidaria puede funcionar como dique de contención y como canal de participación. Para que ocurra lo segundo es necesario que la elaboración de los planes de gobierno sea el resultado de un proceso de deliberación abierto a todos los miembros de las organizaciones, que las candidaturas y los cargos de dirección partidaria se ocupen de acuerdo con reglas de juego claras y equánimes y que la organización partidaria permita coordinar y supervisar el comportamiento de los funcionarios públicos electos.

De acuerdo con un tercer argumento, los partidos políticos democratizan el ejercicio del gobierno, porque institucionalizan el conflicto distributivo. Institucionalizan, en el sentido de que expresan demandas de parte de la sociedad y someten la satisfacción de esas demandas a las reglas de la competencia electoral y a las del ejercicio constitucional del gobierno. Como vehículos del conflicto distributivo, los partidos políticos pueden funcionar como agentes democratizantes en un sentido fuerte: ofrecen la posibilidad, aunque no la garantía, de adoptar decisiones legales y democráticamente legítimas que compensen desigualdades resultantes de otros procesos sociales de distribución de bienes. Por supuesto, el conflicto distributivo canalizado a través de los partidos puede resolverse, con igual legitimidad, en un sentido marcadamente regresivo. La historia reciente de la democracia argentina es una prueba convincente de esta posibilidad. También es cierto que pueden producirse redistribuciones favorables a los sectores más pobres de la sociedad como resultado de decisiones legales, pero no democráticas. La historia de los populismos en distintos países de América Latina ofrece ejemplos de esto último. La existencia de partidos políticos no garantiza la redistribución en beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad y la redistribución progresiva puede realizarse bajo regímenes no competitivos. Sin embargo, como lo destaca este tercer argumento, la coexistencia de pluralismo político e igualdad social requiere de la existencia de organizaciones partidarias eficaces. Sintéticamente, si deseamos conservar la democracia y reducir la desigualdad, necesitamos partidos políticos fuertes. Esa fuerza

depende de la firmeza de los vínculos organizacionales y simbólicos entre los partidos y sus electorados; demanda, en otras palabras, fidelidad mutua y continuada entre representantes y representados.

Los objetivos y las estrategias de los partidos políticos

Los tres argumentos que hemos expuesto demuestran que los partidos políticos pueden convertirse en herramientas para democratizar el ejercicio del gobierno en la medida en que satisfagan ciertas condiciones. Promueven la democratización los partidos que institucionalizan la competencia por las candidaturas y ofrecen igualdad de oportunidades a sus miembros para acceder a posiciones de autoridad; los que elaboran doctrinas y planes de gobierno en procesos deliberativos más o menos amplios y los comunican eficazmente a los votantes; los que controlan que la actividad de los funcionarios que llegan a sus cargos en las listas del partido corresponda con la doctrina y los planes elaborados por la organización; los que, finalmente, establecen relaciones estables de mutua fidelidad con segmentos del electorado.

En síntesis, sólo los partidos políticos que cumplen ciertos requisitos pueden contribuir a democratizar el gobierno. Hay una condición inicial que es, por supuesto, que se propongan democratizar el gobierno. Muchos partidos se forman para detener la democratización y evitar la redistribución progresiva y otros persiguen metas que no tienen nada que ver con la democratización ni la distribución. En cualquier caso, la democratización o la igualdad sólo pueden ser resultados ulteriores de la actividad de los partidos. En general, los partidos se forman para que sus miembros accedan a cargos de gobierno. Bajo condiciones democráticas, acceder al gobierno requiere ganar elecciones. Para determinar cuánto contribuyen los partidos políticos argentinos a la democratización de la sociedad y el gobierno argentinos debemos entonces averiguar qué hacen para ganar elecciones y en qué medida eso que hacen los acerca o los aleja de la meta.

Cuando decimos que *los partidos hacen* algo estamos sugiriendo que se comportan como actores unificados. En contra de esta sugerencia, los estudios contemporáneos insisten, acertadamente, en que es más adecuado concebir a los partidos políticos como *sistemas* dentro de los cuales intervienen actores con objetivos en parte coincidentes y en parte contradictorios, antes que como sujetos que representan a una voluntad y un plan de acción singulares (Harmel y Janda, 1994; Harmel et al, 1995;

Katz y Mair, 1992; Mulé, 2001; Panbianco 1990). La expresión "*los partidos hacen*" designa, en realidad, el resultado de las intervenciones de una pluralidad de individuos y sub-organizaciones que operan dentro de los partidos. Este estudio describe qué hicieron los partidos políticos argentinos para ganar elecciones desde 1995, con el fin último de juzgar en qué medida lo que hicieron favoreció la democratización del ejercicio del gobierno en la Argentina. Para eso es necesario entender cuáles son las motivaciones de los individuos que participan de las actividades partidarias, cómo cooperan y cómo compiten, entre sí y con los miembros de otros partidos políticos. En las páginas que siguen, expondremos un esquema general que nos permitirá interpretar esas motivaciones, describir los patrones de cooperación y competencia partidarias y analizar las semejanzas y las diferencias que existen entre las formas que adoptan esos patrones de acuerdo con la antigüedad, el tamaño y la localización territorial de los principales partidos políticos.

Reglas, entornos e historia del juego político y la organización de las actividades partidarias

Ganar elecciones no es la única meta de los partidos políticos (Strøm, 1990), pero es una condición para el alcance de cualquier otra meta que puedan plantearse. Los partidos pueden formarse con múltiples propósitos, pero, en democracia, hace falta ganar elecciones para alcanzar cualquiera de ellos. Podemos entonces asumir que las estrategias que adoptan los partidos políticos, sus miembros individuales y las facciones que agrupan a estos miembros, incluyen necesariamente como uno de sus componentes la obtención de votos en elecciones generales.

La obtención de votos es un juego complejo. Participan de él, por un lado, los distintos partidos en competencia y, dentro de esos partidos, las distintas facciones que los componen, para las que el éxito en cada turno electoral y en la elección de distintos cargos (ejecutivos o legislativos; nacionales, provinciales o locales) tiene distinto valor. Participan también los votantes, quienes deciden teniendo en cuenta tanto los resultados electorales que desean como lo que estiman que harán otros votantes. Este juego está sujeto a una serie extensa de reglas. Por ejemplo, la ley establece qué requisitos hace falta cumplir para formar un partido político, quién puede votar, cómo deben seleccionarse los candidatos para los distintos cargos, cómo manifiestan los votantes su opción entre estos distintos candidatos, y cómo se asignan los cargos de acuerdo con la cantidad o proporción de

votos obtenidos, entre otras cosas (Cox, 1997). Estas reglas establecen obligaciones, prohibiciones y permisos que, cuando se aplican de modo imparcial, todos los actores, candidatos y votantes, deben respetar.

Para participar de este juego, tanto las organizaciones partidarias como los individuos que las integran deben realizar cuantiosas inversiones de tiempo y recursos. De acuerdo con las reglas de la competencia electoral, la historia electoral y partidaria previa y el contexto social en el que se desarrolle la actividad, la realización de una determinada inversión puede incrementar en mayor o menor medida la posibilidad de que se alcancen los resultados que los partidos o sus miembros esperan y hacer que distintos miembros del partido se beneficien en distinta medida del alcance de estos resultados. Es de esperar que los partidos se organicen para obtener y controlar todos los recursos necesarios (no sólo los financieros) para invertir electoralmente, que los inviertan de modo de incrementar sus posibilidades de obtener votos dado lo que sus ideologías los inclinan a perseguir, lo que las reglas les obligan o les prohíben hacer y lo que estiman que sus electorados demandan. Los miembros de los partidos contribuirán a los esfuerzos de la organización de acuerdo con el beneficio que estiman obtener si las cosas salen bien, incluyendo dentro de estos beneficios la satisfacción de sus metas definidas ideológicamente. Las organizaciones partidarias, en fin, se adaptan al entorno de reglas y al entorno social en el que compiten con los recursos y aprendizajes acumulados en la historia electoral previa.

Recordemos, lo que llamamos "organización partidaria" es el resultado de las decisiones que los individuos y grupos que componen el partido toman para distribuir el trabajo político y sus beneficios resultantes. La adaptación "de la organización" es, en última instancia, el resultado de estas decisiones.

Los partidos y sus miembros también pueden cambiar las reglas del juego electoral, tomar decisiones que transformen el entorno social y, en ese sentido, cambiar el curso de la historia electoral. El argumento anterior no implica sostener que los partidos simplemente procesan pasivamente los datos que reciben desde el exterior de la organización. Subrayamos, simplemente, que las organizaciones partidarias deben tratar de ganar elecciones bajo condiciones que escapan a su control inmediato. En este estudio destacaremos cuáles son esas condiciones institucionales, ideológicas, históricas y sociales; cómo evolucionaron desde 1995; y cómo los partidos se adaptaron a esa evolución. Interpretaremos el estado ac-

tual de los partidos (en vísperas de las elecciones legislativas nacionales de 2005) como resultado de esos esfuerzos.

La organización de los partidos es el resultado de las decisiones de los individuos y los grupos que los componen visto "desde afuera." Nuestro análisis acerca la lente y usa más aumento: se va ocupar de los procesos internos que llevan a ese resultado general. Los partidos políticos argentinos son organizaciones complejas que compiten en entornos complejos. Presentan candidatos para cargos de legislativos y ejecutivos, tanto en el plano nacional, como en el provincial y el municipal. Las decisiones de los miembros y las facciones partidarias tienen en cuenta lo que ocurre en cada una de esas arenas, representando, de este modo, la complejidad del entorno. Nuestra descripción de la evolución de las principales organizaciones partidarias argentinas no relatará la historia de unos pocos bloques homogéneos, sino las formas que adopta la interacción entre individuos y grupos que cooperan y compiten entre sí y que tienen grados de dependencia y autonomía variables.

Rasgos distintivos del período: distribución de votos y de cargos desde 1995

En 1995 se realizaron las primeras elecciones presidenciales y legislativas nacionales con las reglas constitucionales aprobadas en Santa Fé un año antes. Entre las novedades institucionales se destacan la posibilidad de una reelección consecutiva de los integrantes de la fórmula presidencial, el reemplazo del Colegio Electoral por la elección directa del Presidente en un distrito único de escala nacional con un sistema de ballottage, la creación de la figura de un Jefe de Gabinete vulnerable a un voto de censura del Congreso, la elección directa de los Senadores, la asignación de un tercer Senador a cada provincia y la elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

¿Cómo afectarían las nuevas reglas la distribución de los votos y de los cargos entre los partidos políticos? ¿La nueva Constitución daría lugar a un nuevo sistema de partidos? La institución de la Jefatura de Gabinete abriría un espacio para la principal fuerza de oposición en el Congreso Nacional. La elección directa de los Senadores y la asignación de un tercer Senador fortalecerían a la principal fuerza de oposición en cada provincia. La elección del presidente en un distrito único de escala nacional incrementaba las chances de llegar a la primera magistratura de los partidos con arraigo en las provincias más pobladas del país. La autonomización

de la Ciudad de Buenos Aires agregaba un premio político para la fuerza dominante en la ciudad capital. El radicalismo era la principal fuerza de oposición en el Congreso y en la mayoría de las provincias, disponía de un caudal electoral decreciente pero todavía significativo en las más pobladas y era la principal fuerza electoral en la Ciudad de Buenos Aires. Si la decisión de suscribir el Pacto de Olivos no reducía su credibilidad frente al electorado no peronista o lo hacía de modo transitorio, las nuevas reglas la dejarían en una posición institucional más fuerte que aquella en la que se encontraba en noviembre de 1993, cuando se selló el acuerdo por la reforma (Acuña, 1995). Por otro lado, nada hacía esperar que las nuevas reglas afectarían negativamente la posición competitiva del Partido Justicialista. En suma, la nueva Constitución parecía destinada a consolidar el formato bipartidario que el sistema de partidos había ido adquiriendo hasta el momento.

La historia política posterior a la reforma constitucional puede dividirse en dos periodos. Hacia 1999, la distribución de los votos y de los cargos pareció confirmar el pronóstico de consolidación del bipartidismo. En 1995 los votos para las fórmulas presidenciales y las listas de diputados se dispersaron. Parte del electorado no peronista abandonó a la Unión Cívica Radical. Su candidato presidencial, Horacio Massaccesi, reunió el 16,8% de los votos y sus listas de diputados el 21,7%. El Frepaso ocupó el espacio de oposición libre obteniendo 28,4% para su fórmula presidencial (José O. Bordón y Carlos Alvarez) y 20,7% para sus boletas de diputados nacionales. En 1997, la UCR y el Frepaso presentaron listas de diputados conjuntas en 14 provincias bajo el rótulo de "Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación". Domingo Cavallo, ministro de Economía entre 1991 y 1996, formó un partido, Acción por la República, que llevó al Congreso tres diputados. La formación incompleta de la Alianza y la aparición de este nuevo partido incrementaron levemente la fragmentación del voto legislativo registrada dos años antes. Los resultados de 1995 y 1997 sugerían que el cambio constitucional había fracturado el sistema de partidos. Sin embargo, la tendencia a la dispersión se revirtió en 1999. Considerando tanto la distribución del voto para las fórmulas presidenciales y las listas de diputados como la asignación de bancas a los partidos, los resultados de estos comicios prácticamente repitieron los de 1989. La UCR (ahora aliada al Frepaso) y el Partido Justicialista se llevaban la porción más grande del premio electoral. Un tercer espacio más reducido era ocupado por diversas organizaciones en varias provincias y por una agrupación de centro-derecha en los distritos urbanos (en 1989

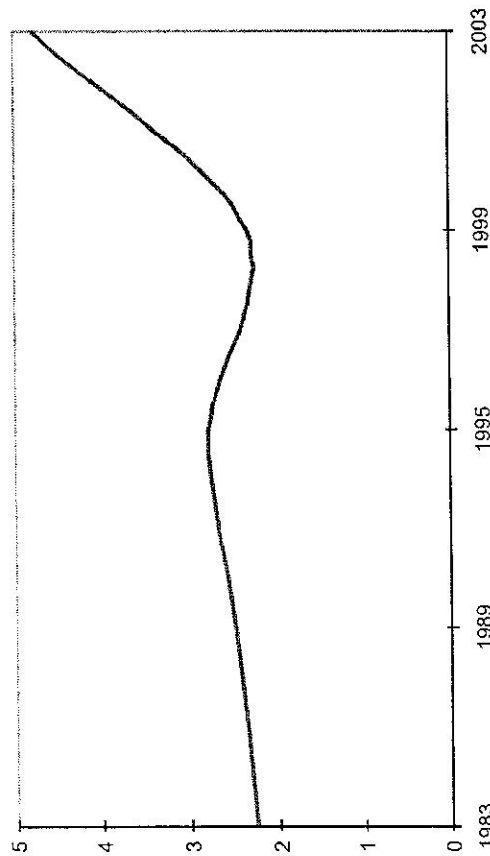
esa agrupación había sido la Unión del Centro Democrático; en 1999 era Acción por la República). Después de un bienio de fragmentación, el pronóstico de consolidación del bipartidismo en la escala nacional parecía confirmarse.

Los episodios posteriores a 1999 revelaron que los 10 años de presidencia de Carlos Menem habían producido cambios irreversibles en el electorado y en los partidos. Vistos en perspectiva histórica, son los resultados de 1999 y no la tendencia a la dispersión de 1995-1997, los que parecen una ilusión pasajera. El decenio menemista dejó su huella tanto en la oposición como dentro del Partido Justicialista. La Alianza entre la UCR y el Frepaso no resistió el test del gobierno. En octubre 2001 las listas de la UCR y el Frepaso volvieron a competir por separado en 11 provincias. La cosecha electoral de estas agrupaciones se redujo drásticamente respecto de lo ocurrido dos años antes, tanto en las provincias donde concurren juntas como donde lo hicieron separadas. Lo mismo ocurrió con los votos de Acción por la República, cuyo fundador había vuelto a ocupar el Ministerio de Economía en marzo. Parte de los votos perdidos por estos partidos beneficiaron a algunas nuevas organizaciones (como Afirmación por una República de Iguales -ARI- y Auto-determinación y Libertad). Otros de los votantes de los partidos en el gobierno, más algunos ex votantes del justicialismo, votaron en blanco, emitieron un voto nulo o no concurren a votar (Escolar y Calvo 2003). La sangría de votos de 2001 afectó en menor medida al justicialismo. Sin embargo, el PJ en 2001 era una agrupación cruzada por agudos conflictos internos que subsistieron cuatro años después, aunque atenuados y transformados. La disputa entre Menem y Duhalde por la candidatura presidencial que tuvo lugar entre 1997 y 1999, se reeditó a partir de 2001 y no consiguió resolverse dentro del ámbito partidario. En abril de 2003 el grueso de los votos para presidente se distribuyó entre tres candidatos afiliados al justicialismo (Néstor Kirchner, Carlos Menem y Adolfo Rodríguez Saá) y dos anteriormente afiliados a la UCR que emigraron para fundar nuevas agrupaciones: Elisa Carrió, titular de ARI, y Ricardo López Murphy, fundador de Recrear. También en las elecciones de diputados nacionales realizadas en el curso de ese año los votos se dividieron entre varias agrupaciones. La dispersión de los votos se hizo sentir en la distribución de las bancas entre los partidos cuyos candidatos accedieron al Congreso Nacional, aunque de modo menos pronunciado.

A partir de 1995 se abrieron dinámicas de competencia entre los partidos y dentro de los partidos que tuvieron como resultado la dispersión

de los votos entre varias agrupaciones. La UCR metropolitana, el Frepaso y Acción por la República fueron las principales víctimas de esa tendencia. El Partido Justicialista la sufrió en menor medida, pero los esfuerzos por adaptarse a las nuevas circunstancias afectaron negativamente su cohesión interna. A continuación analizaremos estas tendencias generales con mayor detalle.

Gráfico 1.1. Número efectivo de partidos¹
Elecciones presidenciales 1983-2003



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

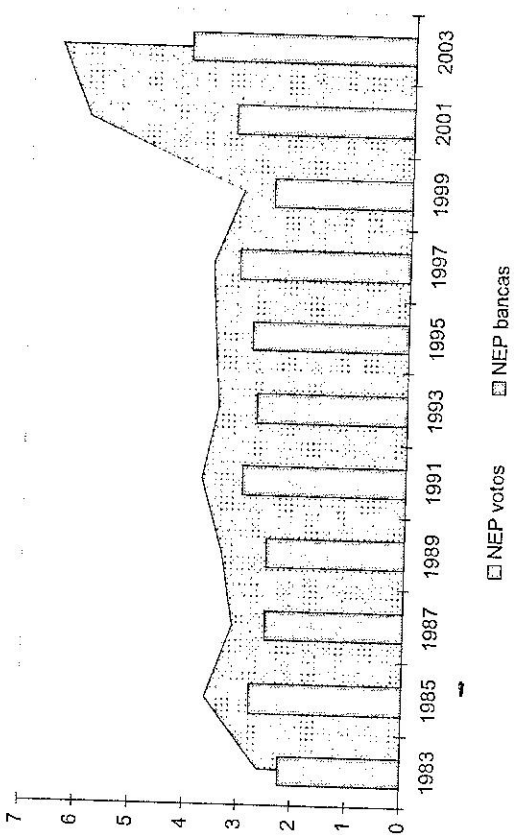
El gráfico 1.1. ilustra la evolución del voto presidencial entre 1983 y 2003. Puede observarse que, como se señaló anteriormente, el sistema de partidos presidencial se expande a un ritmo muy lento hasta 1995, vuelve a concentrarse en 1999 y se dispersa significativamente en 2003.

¹ Este indicador representa el nivel de fragmentación de un sistema de partidos ponderando a cada agrupación de acuerdo con la proporción de votos que obtiene para cada cargo

(Laakso y Taagepera, 1979). Se calcula de acuerdo con la fórmula $\frac{1}{\sum (v_i)^2}$, donde v = %

votos e i = partido político.

Gráfico 1.2. Número Efectivo de partidos que obtienen votos y número efectivo de partidos que obtienen bancas
Elecciones de diputados nacionales, 1983-2003

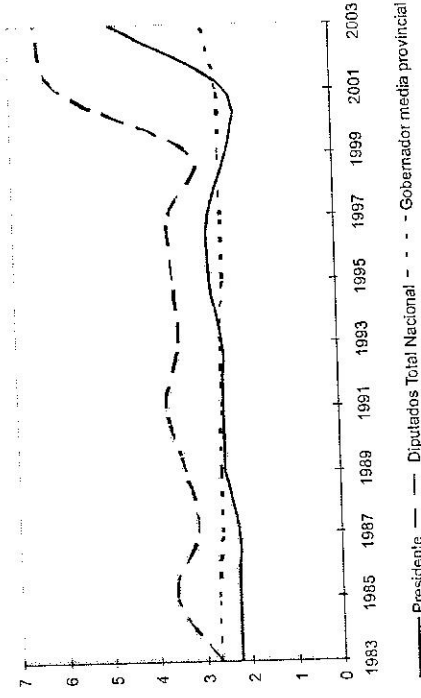


Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

El gráfico 1.2. expone la evolución en la fragmentación partidaria entre 1983 y 2003 considerando dos indicadores distintos: la distribución de votos y la de bancas. Entre 1995 y 2003 las tendencias son semejantes: ligero aumento de la dispersión tanto de votos como de bancas en 1997, concentración en 1999 y fragmentación creciente a partir de 2001. Como se observa en el gráfico, el ritmo de incremento de la dispersión de los votos es más pronunciado que el de las bancas a partir de 1999. Como explicaremos más adelante, el impacto de la desconcentración de los votos sobre la desconcentración del poder es atenuado por el régimen electoral y la distribución geográfica de los votantes (Calvo y Escolar, 2005).

Cambios en el sistema de partidos: desgregación y desnacionalización

Gráfico 1.3. Número efectivo de partidos que obtienen votos Elecciones de Presidente, Diputados Nacionales y Gobernadores, 1983-2003



Fuentes: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Datos sobre elecciones de Gobernadores, Calvo y Escolar (2005). Para facilitar la lectura, se trazan líneas continuas para las elecciones de Presidente y Gobernadores, aunque estas no se realizan cada dos años.

Tal como sugiere el gráfico 1.3., los patrones de competencia electoral por cargos nacionales son distintos de los que sigue la competencia por cargos provinciales. En general, los votos para diputados nacionales se dispersan en los turnos de renovación parlamentaria y se concentran cuando coinciden con elecciones presidenciales. El voto presidencial evoluciona de acuerdo con lo descripto anteriormente. La media de fragmentación en las elecciones de gobernadores es siempre menor que la de diputados nacionales, se reduce a ritmo muy lento hasta 1997, crece con igual lentitud hasta 1999, y aumentar algo más rápido en los comicios más recientes. La fragmentación reciente de los votos nacionales afectó en mucha menor medida a las elecciones de ejecutivos provinciales. Este es un primer indicador de que la lógica de competencia electoral obedece distintos patrones en el plano nacional y en el provincial.

Una serie de estudios documenta exhaustivamente e interpreta las transformaciones en el sistema de partidos argentino que hemos comentado (Abal Medina y Suárez Cao, 2002; Calvo y Abal Medina, 2001; Calvo y

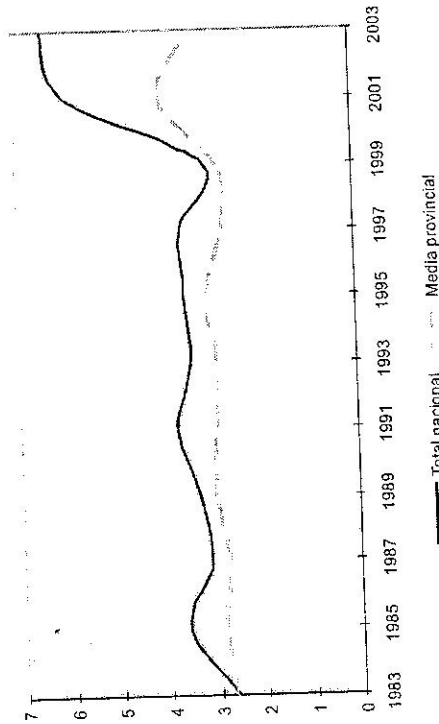
Escolar, 2005; Escolar y Calvo, 2003; Escolar y otros, 2002; Malamud y Luca, 2005; Torre, 2003). Entre los fenómenos caracterizados en estos estudios nos interesa destacar dos, que aunque son distintos están estrechamente asociados. El primero de ellos es lo que Calvo y Escolar (2005) denominan territorialización de la política de partidos.

La territorialización se manifiesta de distintas formas y obedece a distintas razones. Una primer manifestación es la desgregación federal del sistema de partidos (Chhibber y Kollman, 1998). El concepto de desgregación se refiere al hecho de que el voto para los mismos cargos se distribuye entre distintos partidos en distintas provincias. Como consecuencia de este hecho, las diferencias en la estructura de los sistemas de partidos entre las provincias se hacen más marcadas. En algunas provincias los votos se distribuyen entre pocos partidos y en otras, entre muchos. La distribución de los votos en el total nacional representa la suma de las distribuciones de votos en cada provincia para todos los cargos nacionales excepto el de presidente de la Nación. De este modo, cuando el sistema de partidos se desgrega, la estructura de la distribución de votos nacional se separa de la estructura típica de la distribución en cada provincia. La distancia entre la línea continua y la línea punteada en el Gráfico 1.4.² representa esa separación. Como se indica en ese gráfico, la desgregación comenzó a manifestarse en 2001, y en 2003 se hizo aún más marcada.

Una segunda manifestación de la territorialización es la desnacionalización de los partidos y del sistema de partidos. La desnacionalización designa la probabilidad de que los principales partidos en competencia obtengan proporciones semejantes de votos en distintas provincias (Jones y Mainwaring 2003). No importa que sean muchos o pocos votos sino que representen aproximadamente la misma proporción del total en cada territorio. La desnacionalización es un fenómeno distinto de la desgregación. Podría ocurrir que un sistema esté desnacionalizado, en el sentido de que cada partido obtenga distintas proporciones de votos en distintas provincias, pero no desgregado, en el sentido en que en cada provincia los votos se distribuyan entre una cantidad de partidos semejantes (en cuyo caso, dependiendo de las diferencias entre la cantidad de votantes en cada distrito, el agregado nacional podría ser similar al promedio provincial).

² Cuando hay desgregación, también se amplía el desvío o diferencia entre cada sistema de partidos provinciales y el promedio de tamaño de los sistemas de partidos provinciales. Este dato no está incluido en el gráfico. Para un análisis completo del fenómeno de la territorialización véase Calvo y Escolar (2005).

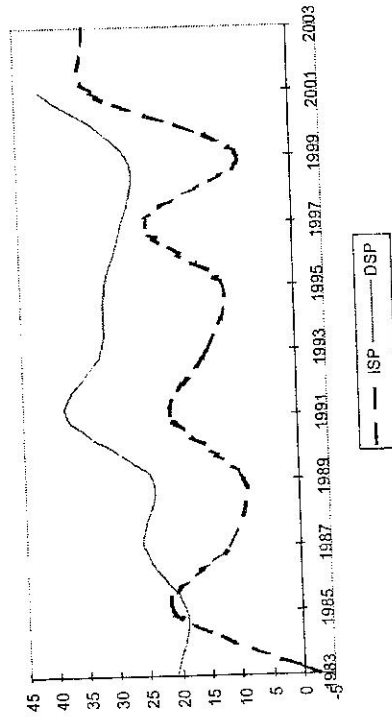
Gráfico 1.4. Número efectivo de partidos: evolución del agregado nacional y las medias provinciales Elecciones de diputados nacionales, 1983-2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior. Datos sobre medias provinciales, Calvo y Escolar (2005).

Gráfico 1.5. Inflación y desnacionalización del sistema de partidos en Argentina

Elecciones para diputados nacionales, 1983-2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior y datos consignados en Jones y Mainwaring (2003).

El gráfico 1.5. compara la inflación del sistema de partidos (ISP, línea punteada), que es una medida similar a la disgregación y representa la distancia entre el tamaño del sistema de partidos nacional y el tamaño promedio de los provinciales como proporción del total de votos (Cox y Knoll, 2003), y la desnacionalización del sistema de partidos (DSP, línea continua), que representa la distancia entre la distribución interprovincial de los votos en cada elección respecto de un ideal de perfecta nacionalización. El gráfico confirma la independencia entre estos fenómenos explicada en el párrafo anterior. En las elecciones de diputados de 1985 y 1997, por ejemplo, se registró relativamente alta inflación con alta nacionalización. A partir de 1999, en cambio, la inflación y la desnacionalización aumentaron simultáneamente, lo cual indica que en distintas provincias compiten distintos partidos para la misma categoría de cargos y que cada partido obtiene resultados disímiles en cada territorio. La territorialización de la competencia electoral resulta de la coincidencia entre la disgregación y la desnacionalización del sistema de partidos.

El sistema de partidos nacional experimentó un cambio importante. Pero, como sugiere la exposición anterior, lo que ocurrió en cada provincia contribuyó a ese cambio nacional en distinta medida. En pocas palabras, en algunas provincias la estructura de la competencia política cambió mucho y en otras cambió muy poco. Los cambios más importantes se produjeron en las provincias con más población, que son las que tienen una incidencia más grande en la suma general. Las provincias de población más reducida cambiaron menos. Si los cambios se hubieran concentrado en las provincias de menor población, el agregado nacional se habría modificado en mucha menor medida.

Los cambios no se manifestaron con la misma intensidad en todas las provincias, tampoco afectaron a todos los partidos por igual. Los partidos que obtuvieron muchos votos en las provincias más pequeñas, se vieron afectados en menor medida que los partidos cuyo voto se concentró en las provincias más grandes. En las provincias de menor población el voto se sigue concentrando en los partidos tradicionales, especialmente el Partido Justicialista (Calvo y Escolar, 2005). De este modo, la tendencia de los votantes a cambiar de partido entre elección y elección y a dispersar el voto entre varias agrupaciones afectó especialmente a los partidos arraigados en los distritos más grandes; esto es, las ramas bonaerense, porteña y santafesina del radicalismo, el Frepaso y Acción por la República. Estas las últimas agrupaciones ocuparon el espacio electoral dejado libre por otras como el Partido Intransigente y la Unión del Centro Democrático. Es notable que todas ellas hayan disfrutado de breves períodos de éxito

electoral para luego desaparecer o ver su caudal reducido drásticamente. Todos estos partidos obtuvieron sus mejores resultados en la Ciudad de Buenos Aires y los municipios del Conurbano más cercanos a la Ciudad y entraron en el ocaso electoral luego de experimentar con distintas variantes de coalición con la Unión Cívica Radical o el Partido Justicialista. El debilitamiento de estas organizaciones y de las ramas metropolitanas del radicalismo dejó a importantes segmentos de los electorados urbanos huérfanos de representación partidaria (Torre, 2003). Partidos de formación más reciente como Recrear y Afirmación para una República de Iguales (ARI) reciben buena parte de su apoyo de estos votantes huérfanos, pero aún no alcanzan a reunir un caudal que les permita intervenir significativamente en la política nacional.

La orfandad de representación de los segmentos no peronistas del electorado urbano es el segundo fenómeno que registran los estudios electorales recientes. Esta orfandad refleja un problema de coordinación tanto entre los partidos como entre los votantes. Los líderes partidarios no pueden elaborar una oferta electoral no peronista común y los votantes prefieren dispersar sus votos antes que concentrarlos en pocas agrupaciones capaces de funcionar como contrapeso del justicialismo.

Territorialización y gobierno democrático

¿Cuáles son las consecuencias de estos cambios en el sistema de partidos para el gobierno democrático de la Argentina? ¿Por qué debería interesarnos analizar estos cambios recientes? ¿A qué podrían atribuirse?

Aunque la territorialización de la competencia electoral es un fenómeno frecuente (Calvo y Escolar, 2005; Caramani, 2004; Chhibber y Kollman, 1998), visto desde el punto de vista de algunas teorías del gobierno democrático aparece como una anomalía. Para tomar e implementar decisiones políticas hace falta formar coaliciones que las respalden. Estas coaliciones pueden ser más bien formales y ajustadas a los procedimientos previstos en la Constitución, como por ejemplo, la formación de mayorías legislativas en las Cámaras del Congreso Nacional, o más informales y alejadas de un sistema de estricta separación de poderes, como por ejemplo, la formación de coaliciones a partir de la distribución de puestos en el gabinete entre distintos partidos o figuras extra-partidarias que apoyan al presidente.³ Si

³ Este último mecanismo de formación de coaliciones es habitual en Brasil (Mainwaring 1999) y se asemeja al que utilizó Carlos Menem para impulsar su agenda de reformas en 1989 (Palermo y Novaro, 1996).

los miembros de los partidos tienen interés en incidir en la orientación general de la política nacional, debería interesarles participar de esas coaliciones. La formación de coaliciones en el Congreso o en el Gabinete es más sencilla cuando los integrantes de esas coaliciones son miembros del mismo partido. Por eso, desde este punto de vista, resulta extraño que los candidatos compitan bajo distintas etiquetas partidarias en distintos distritos, que es lo que ocurre cuando la competencia electoral se territorializa.

El fenómeno de la territorialización parece igualmente extraño si se lo analiza desde el punto de vista de los votantes. Si a los ciudadanos les interesa incidir en las políticas nacionales, deberían fijarse cuánto se acerca cada una de las listas partidarias a sus puntos de vista y elegir a la que tiene más chances de participar en una coalición nacional entre aquellas que están más cerca. Cuando los ciudadanos votan a distintos partidos en distintas provincias, que es lo que ocurre cuando la competencia electoral se territorializa, la probabilidad de que el partido elegido pueda formar una coalición nacional es más baja.

Por supuesto, el voto puede significar otras cosas además de una intención de incidir en la formación de las coaliciones que sancionan políticas a escala nacional. Aunque analizar los motivos del cambio en el comportamiento de los votantes escapa a los objetivos del trabajo, indicaremos que, aparentemente, algunos ciudadanos están utilizando el voto más para dar señales de su descontento con lo existente que para dar forma a alguna alternativa de reemplazo. El uso del voto para castigar los resultados políticos indeseables es perfectamente racional. También puede serlo el apoyo a distintos partidos en distintas provincias. Pero es importante tener en cuenta que el voto territorialmente disperso tiene un efecto político más débil en la definición de las políticas en el nivel nacional que cuando se concentra en menos partidos.

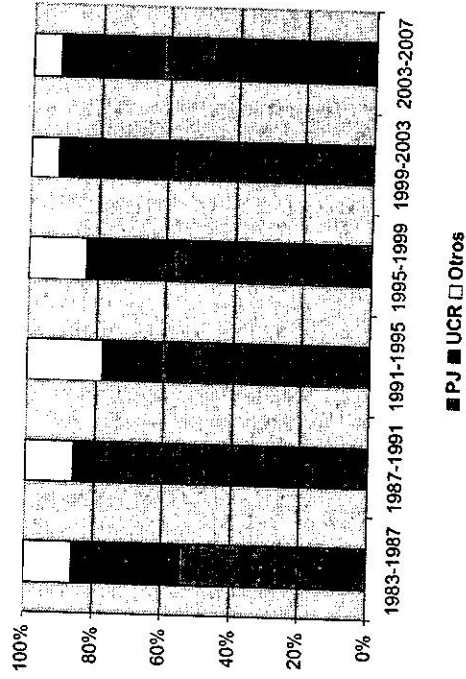
Quando en distintas provincias los candidatos compiten bajo distintos partidos y los ciudadanos dispersan sus votos entre varias agrupaciones, la dimensión partidaria de la política nacional se debilita. Esto quiere decir que tomar en cuenta el nombre de los partidos se hace menos relevante para entender cómo se define la política del gobierno nacional. Cuando la pertenencia partidaria deja de ser una buena guía para entender la política nacional el vínculo entre los votos y las decisiones de gobierno se hace más opaco, puesto que los votos se distribuyen entre partidos. Entonces, sostener que las políticas nacionales se apoyan en un mandato electoral expresado institucionalmente se hace menos creíble. Mientras los resultados de las políticas son positivos esta falta de credibi-

lidad es menos problemática. Cuando las cosas salen peor, esta falta de credibilidad puede debilitar rápidamente a los gobiernos nacionales.

Otros dos fenómenos contribuyen a diluir la imagen de los partidos como organizaciones capaces de estructurar la política nacional. En 2001 y en 2003 varios candidatos llegaron al Congreso en listas de partidos minoritarios para luego integrarse a los bloques más grandes, especialmente al del Partido Justicialista, o separarse de sus bloques de origen para formar otros, en algunos casos unipersonales. En 2003, afiliados al Partido Justicialista cumplieron por bancas de diputados y senador bajo otras denominaciones en las provincias de Buenos Aires, San Luis, La Rioja y Misiones. En vísperas de la oficialización de las listas para 2005 el fenómeno parece extenderse a otros distritos. En las provincias de Córdoba, Corrientes y Mendoza distintas agrupaciones presentaron la misma lista de candidatos a diputados nacionales pero en distintas boletas. Esta es una innovación respecto de la práctica más habitual de que las listas legislativas de agrupaciones relativamente minoritarias lleven a un candidato de un partido más grande para cargos ejecutivos. La identificabilidad de los candidatos y los partidos queda de este modo comprometida y la boleta que eligen los votantes deja así de ser un buen predictor del comportamiento de los legisladores en el Congreso. Cuando el voto se hace más confuso, el vínculo entre las decisiones de la ciudadanía y las decisiones de gobierno se enturbia.

Como observan correctamente Malamud y De Luca (2005), la tradición del cambio en la distribución de los votos en cambios en la distribución de poder partidario en los ejecutivos, en las legislaturas provinciales y en el Congreso Nacional no es directa. Por ese motivo debemos ser cuidadosos en la interpretación de las tendencias electorales comentadas hasta el momento. Calvo y Escolar (2005) exponen un argumento teórico que permite entender cómo, dadas las reglas electorales existentes, la dispersión de los votos entre más agrupaciones aumenta el sesgo favorable a los partidos ya establecidos en la distribución de las bancas. En los distritos en los que se eligen pocos candidatos en cada turno de renovación legislativa, los partidos más votados obtienen una proporción de bancas más alta que su proporción de votos. Cuando los votos se dispersan, aumenta la magnitud de ese premio para los ganadores. El resultado paradójico de votos más dispersos es, entonces, un poder institucional más concentrado.

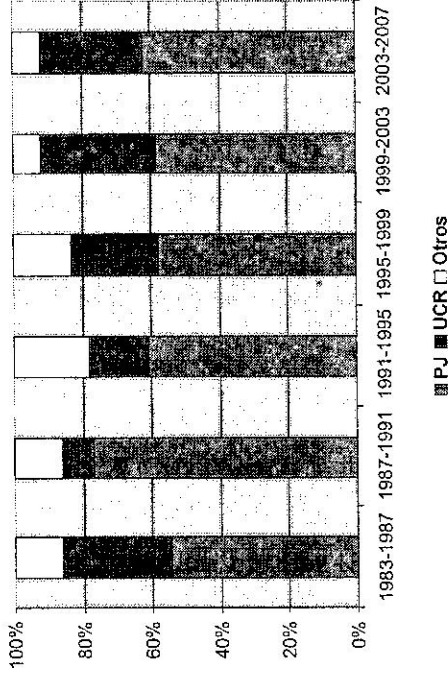
Gráfico 1.6. Proporción de gobernaciones controladas por distintos partidos, 1983-2003



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

El gráfico 1.6. describe la evolución de un indicador muy importante del poder institucional de los partidos: el control de las gobernaciones provinciales. Curiosamente y confirmando la diferencia entre las dinámicas nacionales y las provinciales consignada antes, el mantenimiento del poder institucional de la UCR, medido de acuerdo con este indicador, coincide con su rendimiento irregular en las elecciones para cargos nacionales. A diferencia de lo que ocurre en la competencia por las bancas en la Cámara de Diputados de la Nación, el espacio para terceros partidos en las gobernaciones provinciales se reduce.

Gráfico 1.7. Proporción de diputados nacionales electos por distintos partidos Elecciones 1983-2003



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

El gráfico 1.7. nos recuerda que, si tomamos en cuenta la pertenencia de los diputados electos, la fragmentación del poder partidario resulta menos pronunciada que lo que indicaría el análisis de los votos. Hay que considerar, además, que a partir de 2001 más de la mitad de los senadores nacionales pertenecen al Partido Justicialista y que los senadores de la UCR representan otro 20%. La capacidad de decidir se ha dispersado pero en forma mucho menos pronunciada que lo que la atención exclusiva al resultado de los escrutinios nos llevaría a esperar.

La magnitud de la dispersión en el poder institucional es menor que la de la dispersión electoral. Pero para interpretar la consecuencia política de los cambios relevados, es necesario llevar el análisis más allá de una estimación de la concentración relativa de la capacidad de decisión. Identificar cuál es la fuente del poder de quienes llegan a los cargos es tan importante como estimar cuántos son los partidos que controlan esos cargos. Si el apoyo electoral que reciben los legisladores nacionales y los gobernadores a los que ellos responden se concentra en ciertos territorios, es más probable que las decisiones que toman estos funcionarios reflejen los intereses de los votantes que los apoyan en su calidad de resi-

dentes de ciertas provincias antes que en su calidad de ciudadanos de la Nación que enfrentan problemas particulares.

No es lo mismo estar desempleado en el Conurbano Bonaerense que en Resistencia. No es lo mismo ser propietario de una pequeña empresa en Rosario que en General Roca. Los sistemas políticos federales permiten que las diferencias entre desempeñar los mismos roles sociales en distintos lugares se manifiesten institucionalmente: los gobiernos provinciales llevan adelante políticas particulares para los problemas particulares de las personas que residen en sus territorios y los senadores discuten la legislación nacional considerando el impacto particular que puede tener en sus provincias. Pero algunas consecuencias de estar desempleado, ser industrial o cualquier otra cosa se sienten del mismo modo en el Conurbano, en Resistencia, en Rosario, en General Roca o en cualquier otra localidad del país. Los sistemas federales son formas de gobierno mixtas, que representan a sus ciudadanos tanto en su condición de *ciudadanos de la Nación*. Bajo ciertas circunstancias, en sistemas federales como el argentino, expresarse institucionalmente aquello que las problemáticas y las opiniones de los ciudadanos tienen en común, independientemente de su localización, se hace más difícil. En esas circunstancias, el funcionamiento federal se desequilibra, pierde su punto de apoyo nacional. Esta es la circunstancia actual del sistema político argentino. Las coaliciones que respaldan las políticas de gobierno se forman con actores que reproducen su capital político fundamentalmente en arenas locales y que entonces tienen que decidir tomando en cuenta intereses definidos localmente.

La igualdad de los ciudadanos es un principio que el ejercicio del gobierno democrático debe respetar. En los últimos años, en la Argentina se profundizaron diversas desigualdades. Una de ellas es la desigualdad geográfica. Hoy no es lo mismo estar desempleado en el Conurbano que en Resistencia, entre otras cosas, porque las políticas hacia los desempleados son distintas en distintos territorios.

La diferencia entre las políticas destinadas a distintos territorios puede ayudar a reducir las desigualdades. Por ejemplo, hacer una inversión más grande donde hay más necesidades sociales puede ayudar a producir resultados más equitativos. Ahora, para invertir más donde más se necesita requiere, precisamente, hacer un cálculo exhaustivo y determinar dónde se necesita más. Hay que adoptar un punto de vista nacional para hacer este cálculo. Nada garantiza que las coaliciones integradas por funcionarios cuyas bases de apoyo están concentradas territorialmente pue-

dan adoptar este punto de vista general. Más bien al contrario, los esquemas redistributivos argentinos, por ejemplo en la coparticipación de recursos fiscales (Tommasi, 2002) o en la asignación de Aportes del Tesoro Nacional (Gibson y Calvo, 1999), toman en cuenta criterios que tienen poco que ver con la diferencia entre las necesidades sociales de la población de cada provincia. Estas razones, entre otras, han contribuido a profundizar las desigualdades geográficas en los últimos años. Vale la pena estudiar los cambios recientes en el sistema de partidos argentinos, porque esos cambios permiten que este tipo de desigualdad se reproduzca y, por tanto, debilitan la calidad democrática del gobierno de la Argentina.

El cambio en el sistema como resultado de cambios en las estrategias de las organizaciones

Hemos dicho que los cambios en el sistema de partidos reflejan, en parte, un cambio en el comportamiento de ciertos grupos de ciudadanos: algunos votantes distribuyen su voto entre distintas agrupaciones y cambian de voto entre elección y elección. Quienes residen en las provincias más pobladas lo hacen en mayor proporción que quienes residen en el resto de las provincias. Los resultados electorales dependen también de lo que hacen los partidos. ¿Cuánto han contribuido las organizaciones partidarias a estos cambios en el sistema político? Este estudio analiza los resultados que hemos comentado desde el punto de vista de los protagonistas de la vida interna de las organizaciones partidarias. ¿Por qué los políticos de carrera abandonan las estructuras de los partidos tradicionales y forman otros partidos? ¿Por qué algunas de las personas que compiten por primera vez prefieren acercarse a las nuevas agrupaciones antes que a las ya existentes? ¿Por qué muchas de estas nuevas organizaciones tienen vida efímera? ¿Por qué la competencia dentro de los partidos es intensa en algunas provincias y casi inexistente en otras? ¿Por qué la competencia intra-partidaria es más intensa para algunos cargos que para otros? Respondiendo a estos interrogantes, este estudio analiza la contribución de las decisiones tomadas dentro de los partidos al desequilibrio en el sistema de partidos.

En la Argentina existen mecanismos institucionales para representar la coincidencia entre los intereses, las necesidades y los puntos de vista de los ciudadanos que residen en distintas provincias. Los presidentes, que son elegidos considerando a la Nación como distrito único y pueden ser reelectos, tienen incentivos para adoptar esta mirada supra-territorial.

Ahora bien, esa coincidencia interprovincial de intereses puede ser expresada más categóricamente en la medida en que existan organizaciones políticas cuya supervivencia dependa de satisfacerlos. Para determinar en qué medida los partidos políticos argentinos pueden ofrecer ese sostén organizacional es necesario entender cómo se forman las coaliciones entre sus miembros. ¿Cómo cooperan y cómo compiten entre sí las organizaciones provinciales de los partidos nacionales? ¿Cuáles son los mecanismos que mantienen unidas las coaliciones entre estas organizaciones? ¿Cuál es su estabilidad? ¿La lógica de formación de estas coaliciones es idéntica en todos los partidos? Si fuera distinta, ¿a qué podríamos atribuir las diferencias? Respondiendo a estas preguntas, este estudio intenta determinar qué tipo de estrategias de gobierno pueden llevarse adelante con los partidos políticos existentes en la Argentina contemporánea.

Consideraciones finales y estructura de la exposición

Extender y profundizar la democracia en la Argentina, distribuir de modo más equitativo las oportunidades de incidir en la orientación de las políticas entre la ciudadanía, requiere de partidos políticos. Las organizaciones partidarias capaces de llevar adelante esta tarea deben satisfacer ciertas condiciones: contribuir a resolver los problemas de coordinación e información de los votantes, estructurar la toma de decisiones e institucionalizar el conflicto distributivo. Los partidos políticos pueden satisfacer estos requisitos solamente en la medida en que esto sea compatible con su tarea constitutiva y fundamental, condición de cualquier otro propósito, que es ganar votos. Las estrategias que los partidos desarrollan para obtener votos dependen de las decisiones que toman los individuos y facciones que los componen. Estas decisiones, orientadas por consideraciones ideológicas y otros propósitos mediatos, deben adecuarse a las reglas del juego político y dependen del resultado acumulado de episodios anteriores en el juego y de las características del entorno social en el que los partidos compiten. Este trabajo identificará cuáles de esas decisiones contribuyeron a la territorialización del sistema de partidos y a la persistente orlandad de representación partidaria de grandes segmentos de los electorados metropolitanos. Ofrece un marco para interpretar bajo qué condiciones se toman esas decisiones y determinar qué distingue a los partidos en el modo de producirlas.

La motivación fundamental del análisis es la preocupación por las consecuencias políticas de la desnacionalización de la competencia electoral

entre los partidos y dentro de los partidos. Las instituciones de gobierno federales representan a los ciudadanos tanto en su condición de habitantes de determinados territorios como en su condición de miembros de la Nación. Los partidos políticos compiten en el marco de esas instituciones y es de esperar entonces que en su conformación operen lógicas de reproducción de escala provincial con lógicas de coalición de escala nacional. La territorialización de la política electoral es una forma particular que puede adoptar la articulación de esas lógicas. Esta forma tiene algunas consecuencias negativas desde el punto de vista de la igualdad en el ejercicio de los derechos democráticos. En un sistema político territorializado, la dimensión partidaria de la política nacional se debilita, la interpretación y el juicio de las políticas se dificulta y las desigualdades geográficas pueden hacerse más pronunciadas. Pensando en la necesidad de revertir estas tendencias, esperamos que la interpretación ofrecida contribuya a elaborar una agenda de reformas y a juzgar la pertinencia de las propuestas de reforma de la agenda pública ya existente.

Lo que sigue de esta exposición está ordenado del siguiente modo. El capítulo 2 presenta una serie de argumentos teóricos para guiar nuestro examen de la evolución de las organizaciones partidarias argentinas. Inspirados en teorías conocidas (Aldrich, 1995; Kitschelt, 1994; North, 1990; Panebianco, 1990), estos argumentos proponen interpretar a las organizaciones partidarias como estructuras de intercambios entre los miembros que ocupan distintas posiciones y controlan distintos tipos de recursos dentro de los partidos. El capítulo 3 aplica este esquema a las particularidades del contexto argentino. Entre ellas se destacarán los factores que facilitan y los que dificultan la integración partidaria interprovincial. El capítulo 4 ilustra el argumento teórico anterior. Analiza el armado y relata la evolución de las coaliciones nacionales de los partidos políticos entre 1995 y 2003. Concentra el relato en el Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical, el Frepaso y Acción por la República. De acuerdo con lo que ya indicamos, las arenas provinciales son clave para entender la lógica y los resultados de la integración de los partidos en la escala nacional. Los resultados son el centro de acumulación de poder en los partidos. Al igual que la estructura de la competencia electoral, las estrategias de acumulación partidaria varían entre las provincias. El capítulo 5 ofrece un análisis ilustrativo de esa variación. Este capítulo analiza el armado de coaliciones partidarias en la escala provincial comparando dos casos: la provincia de Buenos Aires y la de La Rioja. La discusión se concentra en los partidos más importantes de cada distrito: el Partido Justicialista y la

Unión Cívica Radical, en Buenos Aires; y el PJ en La Rioja. Se trata de dos provincias con algunas semejanzas sociales y políticas y notorios contrastes de escala e impacto sobre las dinámicas políticas y económicas nacionales. Esta comparación no agota la variedad que puede registrarse en el resto de los distritos, pero es suficiente para exponer los problemas centrales que enfrenta la articulación entre lógicas locales y lógicas nacionales en los partidos argentinos. Finalmente, el capítulo 6 formula recomendaciones de reforma, las fundamenta y las discute a la luz de las conclusiones de los capítulos anteriores.