

**VARIA**



## ARGENTINA: LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Argentina: the crisis of representation and political parties*

Ana María MUSTAPIC

Universidad Torcuato Di Tella (Argentina)

✉ [mustapic@utdt.edu](mailto:mustapic@utdt.edu)

BIBLID [1130-2887 (2002) 32, 163-183]

Fecha de recepción: mayo de 2002

Fecha de aceptación y versión final: septiembre de 2002

**RESUMEN:** El artículo analiza la crisis de representación de los partidos argentinos a partir de dos dimensiones: la relación partido-electorado y la relación partido-gobierno. Con la primera se procura dar cuenta de las restricciones que coloca el sistema electoral federal a la consolidación de nuevas fuerzas políticas y los consecuentes problemas de representación que generan al limitar la oferta electoral. La segunda atiende al conjunto de reglas y prácticas, en particular, la organización territorial y descentralizada de los partidos y sus patrones de competencia interna, que contribuyen a la creación de una clase política ensimismada y a la vez fragmentada que administra pobremente los intereses sociales que representa. En la sección final, se señalan algunas de las paradojas que sugiere el análisis realizado, en particular respecto de los argumentos que, para mejorar la representación, abogan a favor de un contacto más estrecho entre representantes y representados, la «personalización» del voto y la democracia interna en los partidos.

*Palabras clave:* partidos políticos, representación, sistema electoral, organización partidaria, Argentina.

**ABSTRACT:** This article examines the crisis of representation of the Argentine political parties by highlighting two dimensions: the relationship between parties and the electorate and the relationship between parties and government. The first dimension relates to the restrictions that the federal electoral system poses to the consolidation of new political forces. Problems of representation arise because the electoral system limits the electoral offer. The second dimension deals with party organisation, in particular, its decentralised and territorial nature and the rules that structure internal party competition. These features contribute to create an auto referential political class that poorly administrates the

interests it represents. In the final section the article deals with some of the paradoxes that stem from the analyses, specially those raised by the arguments in favour of a closer relationship between representatives and represented, the personal vote and the party's internal democracy.

*Key words:* political parties, representation, electoral system, party organisation, Argentina.

## I. INTRODUCCIÓN

El profundo malestar de los argentinos con la política y las prácticas políticas dista de ser un fenómeno original. Tiene un gran parecido de familia con lo que los europeos han dado en llamar desafección democrática, esto es, un sentimiento de desconfianza hacia la política y las instituciones que no se vuelca, sin embargo, en un cuestionamiento masivo hacia el sistema democrático en sí mismo.

Esta similitud en la cuestión de fondo no debe hacer perder de vista algunos rasgos singulares. En primer lugar, es posible marcar una diferencia de intensidad. De acuerdo con las encuestas de opinión, el 65% de los argentinos proclama su apoyo a la democracia, un nivel que está entre los más altos de América Latina (Latinobarómetro, 2002). En cambio, su grado de satisfacción con el desempeño de la democracia es el más bajo; tan sólo el 8% dice estar muy satisfecho y más bien satisfecho. Esta distancia de 57 puntos entre la aprobación de la democracia y la insatisfacción con su funcionamiento contrasta marcadamente con los 25 puntos que se registran en la Unión Europea o los 24 en América Latina (Latinobarómetro, 2002). No sorprende, entonces, que los políticos argentinos no puedan salir a la calle a menos que estén dispuestos a ser repudiados por los transeúntes como de hecho ha ocurrido.

En segundo lugar, el malestar de los ciudadanos estuvo lejos de traducirse en una extendida apatía. Así, en las últimas elecciones legislativas, en octubre de 2001, el descontento se expresó a través de un alto porcentaje de votos nulos y en blanco. Otra evidencia que apunta en la misma dirección la ofrecieron los acontecimientos que rodearon la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, en diciembre de 2001. Entonces, el rechazo a la clase política se tradujo en comportamientos que involucraron una fuerte presencia en el espacio público, como la protesta activa en los «cacerolazos», las asambleas barriales, la sucesión de marchas y manifestaciones. Es de destacar que estas expresiones ciudadanas por fuera de los canales convencionales de intermediación política coincidieron con una ratificación del aprecio por el sistema democrático. Las encuestas realizadas durante esos días de agitación política permitieron comprobar que la aprobación de la democracia aumentó del 58% registrado a principios de 2001 al 65% en 2002, como se indicó más arriba (PNUD, 2002; Latinobarómetro, 2002).

Colocados los datos que se acaban de reseñar en el marco de un pasado de inestabilidad política y golpes militares, la perspectiva debería ser más bien optimista puesto

que no hay señales del fortalecimiento de fórmulas de gobierno distintas a la democracia. Otra es la conclusión cuando son vistos a partir de la instauración de la democracia de partidos en 1983. Al respecto vale la pena recordar que en los tramos iniciales de la transición desde el autoritarismo los partidos políticos y sus dirigentes estuvieron rodeados del fervor y la confianza de los ciudadanos. Al cabo de 20 años ese fervor y esa confianza se han trocado en una condena que prácticamente no admite matices ni atenuantes. ¿Cómo se llegó a esta situación? ¿Qué llevó a que los políticos terminaran siendo vistos como un grupo autorreferido cuyas energías se invierten en asegurar su propia supervivencia dentro de las organizaciones partidarias en detrimento tanto de la función de transmitir las demandas sociales como de la tarea de convertir a éstas en políticas públicas? En otros términos, qué factores alimentaron la crisis de representación.

Para avanzar en la búsqueda de una respuesta, que se sabe necesariamente compleja, este trabajo se detendrá en dos aspectos que no han sido debidamente contemplados en cuanto a su impacto sobre la crisis de representación: el grado de competitividad del sistema de partidos y las características organizativas de los mismos. A fin de justificar este enfoque resulta necesario aclarar previamente el significado de crisis de representación.

Dos son las dimensiones que convergen en torno de la idea de representación política. En la primera, la representación política es vista en términos de su capacidad para reproducir los rasgos de la sociedad en la que se despliega. Más específicamente, esta dimensión coloca el acento en la función representativa de los partidos políticos y, por consiguiente, en la vinculación partido-sociedad. La crisis aquí sobreviene con la ruptura de ese vínculo y se traduce en la dificultad de los partidos políticos para agregar y articular los intereses sociales. En la segunda dimensión, la representación política es concebida en términos de la acción y está referida al desempeño en el cargo de quienes han sido investidos de la representación. Desde este ángulo la representación política remite a la relación partido-gobierno y comporta un problema de ejercicio del poder de decisión. La crisis ocurre cuando las decisiones que adoptan los representantes en el marco de ese ejercicio gestionan deficientemente los intereses sociales que les han sido confiados.

Es interesante constatar las diferencias en el abordaje de la función representativa de los partidos políticos que se desprenden de ambas perspectivas. En el primer caso se razona postulando que si la relación partido-sociedad es construida adecuadamente los partidos políticos habrán de implementar las demandas de su electorado a través de políticas públicas consistentes. Congruentemente, se postula que las crisis de representación se resuelven promoviendo cambios en el sistema electoral mediante fórmulas que buscan, esencialmente, el acercamiento entre representantes y representados. En el segundo caso se razona, en cambio, comenzando por problematizar aquello que en el ejemplo anterior se da por descontado, a saber, la disposición y la capacidad de los representantes para ocuparse en forma competente de los intereses de quienes los han votado. Para esta perspectiva el ejercicio de las responsabilidades de gobierno que vienen junto con la función representativa configura una actividad con problemas propios. Como se tratará de mostrar, en una democracia de partidos como la argentina, esos

problemas tienen mucho que ver con la organización y funcionamiento de los partidos políticos.

Este trabajo se ocupará de las dos vertientes evocadas de la crisis de representación. En la primera parte se analizará el problema de la representación tal como se presenta en la relación entre los partidos y el electorado. En este punto se comentarán las restricciones que coloca el sistema electoral federal al surgimiento de nuevas fuerzas políticas que hagan más fluida la relación partidos-sociedad. La segunda parte estará dedicada a abordar la relación partidos-gobierno a través de las modalidades dentro de las que operan las estructuras partidarias existentes, en particular, el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Se entiende que las reglas y prácticas dentro de las que actúan estos partidos políticos generan un conjunto clave de incentivos que influyen fuertemente en el desempeño de la clase política. Como se tratará de mostrar, la crisis de representación despunta cuando dichas reglas y prácticas tienden a estimular en los políticos un incesante «internismo» y a convertir a sus cargos públicos en recursos clientelares para asegurar su supervivencia. En este sentido se sostendrá que la organización territorial de los partidos y sus patrones de competencia interna han contribuido a la creación de una clase política ensimismada y a la vez fragmentada, que administra pobremente los intereses sociales que representa. En la sección final se presentarán las conclusiones, indicando algunas de las paradojas a las que da lugar el análisis realizado, en particular, respecto de los argumentos que, para mejorar la representación, abogan a favor de un contacto más estrecho entre representantes y representados, la «personalización» del voto y la democracia interna en los partidos.

## II. PARTIDOS Y SOCIEDAD: LOS PROBLEMAS DE LA OFERTA ELECTORAL

En los debates públicos y en las encuestas una constatación se repite, la actitud negativa de los ciudadanos hacia las organizaciones partidarias y su personal político. Un creciente número de argentinos piensa que los actuales responsables políticos no se preocupan por sus problemas y lamenta no contar con otros partidos u otros candidatos a través de los cuales canalizar sus preferencias (Adrogué y Armesto, 2001: 636-639). En esta sección se abordará, precisamente, este último aspecto, el problema de la oferta electoral, teniendo en cuenta los cambios ocurridos en el sistema de partidos. A este fin, resulta útil una síntesis de su trayectoria que se inicia con un formato bipartidista para ir dando paso a un formato multipartidista.

### II.1. *El sistema de partidos, del bipartidismo al multipartidismo*

Las elecciones de 1983 son recordadas por los argentinos por la impactante novedad que trajeron aparejada: con el 51,75% de los votos, la Unión Cívica Radical (UCR)

logró lo que hasta ese entonces era impensable, vencer al candidato del Partido Justicialista (PJ) en elecciones libres y competitivas. Por lo demás, este nuevo proceso de democratización se inició retomando la histórica rivalidad entre los dos tradicionales partidos argentinos. En la ocasión, UCR y el PJ concentraron casi el 92% de las preferencias en las elecciones presidenciales; este fenómeno se repitió también, en un grado apenas menor, en los resultados de las elecciones legislativas. A pesar de que el número total de partidos o alianzas existentes fue 21 (Corbacho, 1988: 41), el radicalismo obtuvo el 48% de los votos y el PJ el 38,6%. Juntos, sumaron el 86,6% de los votos legislativos.

El patrón de competencia bipartidista con el que se inició el nuevo proceso de democratización fue tan nítido como poco novedoso: desde 1916, las elecciones democráticas competitivas consagraron presidentes radicales o peronistas. Sin embargo, en las sucesivas elecciones, este patrón inicial se fue modificando paulatinamente hasta llegar a las elecciones presidenciales de 1995 que pueden ser vistas como un punto de quiebra. En esta oportunidad el presidente justicialista Carlos S. Menem fue reelecto con el 47,7% de los votos, en tanto que el candidato de la UCR obtuvo sólo el 16,4%, siendo superado por una nueva fuerza política, el Frente para un País Solidario (FREPASO), que logró el 28,2% de apoyo.

En la literatura sobre el sistema de partidos en Argentina existe consenso en sostener que, por lo menos hasta 1995, ha habido una combinación entre bipartidismo para las elecciones presidenciales y multipartidismo para las legislativas. Ciertamente, las elecciones presidenciales tienden a polarizar el voto porque el cargo en disputa es uno y porque el sistema de elección del presidente –hasta 1995, indirecto y por mayoría absoluta del colegio electoral– alentó dicha tendencia. En cambio, la elección de diputados, a través del sistema proporcional D'Hont con una barrera del 3%, favorece una mayor fragmentación de la oferta electoral. En el cuadro que a continuación presentamos se ilustran los cambios en el grado de concentración del voto de la UCR y el PJ entre 1983 y 1995 para ambos tipos de elecciones:

CUADRO I  
 CONCENTRACIÓN DEL VOTO UCR-PJ (EN PORCENTAJES)

Elecciones	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995
Presidencial	91,91			79,75			67
Legislativa	85,86	77,8	78,7	72,97	69,28	68,9	64,8

En este cuadro se puede observar que la concentración de los votos en torno de la UCR y el PJ fue disminuyendo con el paso de las elecciones. En lo referente a las elecciones presidenciales, del 91,9% de 1983 se pasó al 67% en 1995 y en las legislativas del 85,86% al 64,8%. Estos cambios operados en el mapa electoral dejaron al descubierto tres fenómenos. Por un lado, el debilitamiento electoral de la UCR; por otro,

el consistente apoyo electoral del justicialismo y, por último, el crecimiento de las terceras fuerzas. Así, entre 1983 y 1995, en las elecciones de diputados, la UCR perdió casi 27 puntos porcentuales de los votos; el PJ, en cambio, se mantuvo en un promedio de alrededor del 40% de los votos. Es más, triunfó en las cinco elecciones legislativas llevadas a cabo entre 1987 y 1995, generando un patrón próximo al de un sistema de partido predominante. A su vez, las terceras fuerzas pasaron de acumular el 13% de los votos en 1983 al 27% en 1993. Podría agregarse, además, que los cambios revelan la diferencia existente entre el voto radical y el voto peronista. En tanto el primero tendió a ser depositario de más votos de opinión, el segundo recogió un alto porcentaje de votos de pertenencia.

Al evaluar la dirección en la que se desplazaron los votos, los análisis electorales (De Ríz y Adrogué, 1991: 121-176; Adrogué, 1995: 27-70, De Ríz, 1996: 25-39) subrayan que dicho desplazamiento, en particular de quienes en 1983 habían votado al radicalismo, favoreció el crecimiento de terceras fuerzas, a la derecha e izquierda del espectro ideológico. Este crecimiento tuvo, sin embargo, características muy diversas. En primer lugar, se encuentra el crecimiento electoral de un grupo de partidos de base estrictamente provincial. Son los casos de, por ejemplo, el Pacto Autonomista Liberal de Corrientes, el Movimiento Popular Neuquino de Neuquén, el Bloquismo de San Juan, el Partido Demócrata de Mendoza, el Movimiento Popular Fueguino de Tierra del Fuego o Fuerza Republicana en Tucumán. Estos partidos lograron obtener bancas (escaños) en el Congreso nacional y alguno de ellos han sido o son mayoritarios en su provincia.

Por otro lado, están los partidos cuya suerte electoral sufrió notorias fluctuaciones. El caso más interesante de subrayar es el de la Unión de Centro Democrática (UceDe), partido conservador en lo político y neoliberal en lo económico con base en la Capital Federal. Después de obtener el 10% de los votos en 1989, descendió al 8,6% en 1991 y al 3% en 1993 y 1995. Otro caso similar es el Movimiento por la Dignidad Nacional (MODIN), cuya fuerza electoral se concentró en la provincia de Buenos Aires. Encabezado por el coronel retirado Aldo Rico, líder de la sublevación militar de los «carapintadas» en la Semana Santa de 1987, el MODIN recogió el 9% de los votos en 1991 para ascender al 11,8% en 1993 y caer al 1,6% en 1995. Cabe señalar que buena parte del caudal de estas fuerzas fue absorbido por el PJ dado el respaldo que otorgaron estos partidos al gobierno del presidente Menem.

Ninguno de los partidos mencionados es de alcance nacional y, por consiguiente, no está en condiciones de disputar, en ese nivel, el predominio ejercido por el PJ y la UCR. Sin embargo, a partir de las elecciones de constituyentes de 1994<sup>1</sup> pero en particular, en las elecciones presidenciales y legislativas de 1995, apareció una nueva fuerza

1. En abril de 1994 se llevaron a cabo elecciones para integrar la Asamblea Constituyente, encargada de la reforma de la Constitución. Entre las modificaciones más relevantes se encuentran las vinculadas con el cargo presidencial: se introdujo la reelección, se redujo el mandato a cuatro años y se estableció la elección directa con *ballotage*.



política, el Frente País Solidario (FREPASO) con posibilidades de disputar el predominio de la UCR<sup>2</sup>. El FREPASO desplazó a la UCR, siendo su candidato a presidente, Octavio Bordón, el segundo más votado, con el 28,2% de los votos. Asimismo, del 2,5% de los votos que obtuvo para diputados en 1993 trepó al 21,2% en 1995. La presencia del FREPASO y los posteriores desarrollos electorales abrieron una etapa de realineamiento de los partidos y un cambio en su patrón de competencia entre 1997 y 1999.

A pesar del auspicioso comienzo del FREPASO en las elecciones presidenciales y legislativas del 95, con triunfos resonantes como el de su candidata a senadora por la Capital quien recogió el 45,56% de los votos, las disidencias internas en esta fuerza, por cierto heterogénea, provocaron el retiro de uno de sus socios más importantes, PAIS, liderado, precisamente, por quien había sido el candidato presidencial O. Bordón. Las perspectivas del FREPASO de perfilarse como una organización de alcance nacional se veían, así, frustradas. Sin embargo, la suma de una serie de factores convergieron para que los líderes del FREPASO y la UCR terminaran impulsando una estrategia más bien inédita, la formación de una coalición. Entre estos factores, interesa mencionar cuatro: los cambios introducidos en la Constitución reformada de 1994 en cuanto a la elección de la fórmula presidencial, ahora directa y con *ballotage*; la posición electoral dominante del PJ, el creciente debilitamiento electoral de la UCR y la dispersión de las fuerzas de la oposición. Todos estos datos indicaban que el único modo de revertir el predominio del PJ era a través de la unión de las fuerzas opositoras. Fue así que poco antes de las elecciones legislativas de 1997, la UCR y el PJ decidieron integrar una coalición electoral, la Alianza.

El debut de la Alianza en las elecciones legislativas de 1997 demostró su gran potencial en el marco de un gobierno desgastado tras ocho años en el poder y acosado por las críticas a las negativas consecuencias sociales y económicas de sus políticas de reforma y los problemas de corrupción. La suma de los votos de los integrantes de la Alianza alcanzó el 45,65% de los votos, 9 puntos por encima del 36,27% conseguido por el PJ. Finalmente, en las elecciones presidenciales de 1999 los candidatos de la Alianza, Fernando De la Rúa y Carlos Álvarez, obtuvieron el 48,5% de los votos, superando el 38% obtenido por la fórmula justicialista.

El desempeño electoral del PJ en las elecciones presidenciales de 1999 fue el más bajo de su historia, desde que se presentó por primera vez a elecciones en 1946. No

2. En los orígenes del FREPASO se encuentra un grupo de diputados disidentes del PJ, el «grupo de los ocho», críticos del giro neoliberal que el presidente Menem imprimió a sus políticas de gobierno y portavoces de una demanda ética dados los escándalos de corrupción y dudas respecto de la independencia del poder judicial. Este bloque de diputados creó, a principios de la década de 1990, el Frente Grande, una alianza que procuró capturar las fuerzas políticas de izquierda y con una base territorial restringida fundamentalmente a la Capital Federal y parte de la provincia de Buenos Aires. El Frente Grande cobró vigor a partir de las elecciones legislativas de 1993 al obtener el 13,6% de los votos en la Capital Federal, constituyéndose en la tercera fuerza del distrito. Más tarde se le unió PAIS, partido con ramificaciones territoriales más amplias, creado por el entonces también disidente senador justicialista Octavio Bordón.

obstante, en las elecciones a gobernador, algunas realizadas antes de los comicios nacionales, el justicialismo fue claro ganador. Conquistó 14 gobernaciones sobre 23, entre las que se incluyen las tres provincias política y electoralmente más importantes, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Por último, los resultados de las elecciones legislativas de octubre de 2001 dejaron como saldo grandes pérdidas de votos. A sólo dos años del triunfo de 1999, la Alianza experimentó una dramática caída en sus apoyos electorales, perdió nada menos que 4.531.465 votos; Acción por la República (APR), partido fundado hacia 1998 por Domingo Cavallo, en su momento ministro de Economía de los presidentes Menem y De la Rúa, casi todo su previo caudal electoral, 1.200.607 votos. La pérdida experimentada por el peronismo fue, en cambio, menor, 667.130 votos. Sin duda, en el orden nacional, los grandes perdedores fueron la Alianza y APR a la vez que el voto blanco y nulo fueron los principales ganadores (Escolar, Calvo, Calcagno y Minvielle, 2002: 28). En efecto, sumadas, ambas expresiones de insatisfacción alcanzaron el 22% del total de votos emitidos. Asimismo, teniendo en cuenta que el voto es obligatorio, si bien las sanciones son casi inexistentes, el porcentaje de abstención también subió; en 1999 representó el 19,6% del total del padrón y en 2001 pasó al 27,23%. Finalmente, como en tantas otras ocasiones, estas elecciones fueron también testigo del surgimiento de un nuevo reagrupamiento de fuerzas políticas, en este caso de centro izquierda, Argentinos por una República de Iguales (ARI). El cuadro que a continuación se incluye resume esta información, comparando los resultados obtenidos en las elecciones legislativas de 1999 y 2001.

CUADRO II  
ELECCIONES LEGISLATIVAS. RESULTADOS PRINCIPALES FUERZAS POLÍTICAS (1999-2001)

	Alianza	PJ	APR	ARI	Blanco	Nulo	Abstenciones
1999	7.590.034	5.476.625	1.374.675	-	819.384	161.760	4.463.092
%	(41,73)	(28,8)	(7,5)	-	(4,5)	(0,92)	(19,6)
2001	3.058.569	4.809.495	174.068	1.078.096	1.704.514	2.261.332	6.777.624
%	(16,9)	(26,6)	(1)	(6)	(9,4)	(12,5)	(27,23)

Referencias: Alianza UCR/FREPASO; PJ: Partido Justicialista; APR: Acción Por la República; ARI: Argentinos por una República de Iguales.

Fuente: Marcelo ESCOLAR, Ernesto CALVO, Natalia CALCAGNO y Sandra MINVIELLE (2002).

El sistema de partidos daba claras muestras de sus dificultades para adecuarse a las demandas ciudadanas. ¿Qué factores pueden dar cuenta de esa limitada capacidad para facilitar la consolidación de nuevas fuerzas en el escenario político? Éste es el tema de la sección que sigue.

## II.2. *Los límites a la consolidación de nuevas fuerzas*

Sin duda, son muchas las variables que se deben contemplar a la hora de evaluar las posibilidades de consolidación de nuevas fuerzas políticas. A título de ejemplo se pueden señalar el papel de los liderazgos, las estrategias que se adoptan, los recursos monetarios con los que se cuentan, los alcances de la organización, etc. Dejando de lado estos factores, importa detenerse aquí en un aspecto hasta ahora sólo enfatizado en los trabajos de Marcelo Escolar y Ernesto Calvo (2001): las restricciones que coloca el sistema electoral federal a la consolidación de fuerzas políticas, distintas a los dos partidos tradicionales, la UCR y el PJ. Consideremos brevemente esta cuestión.

Los cambios operados en el sistema de partidos descritos en la sección anterior dejan entrever que la aparición de nuevas fuerzas no es una novedad en el escenario electoral argentino post 1983. Tampoco es una novedad su efímera existencia. La trayectoria ascendente y descendente de estas fuerzas la ilustran el PI (Partido Intransigente), que surgió a comienzos del proceso de democratización y desapareció a fines de la década del 80, y, como hemos visto, los casos de la Unión de Centro Democrática (UceDé), el Movimiento por la Dignidad (MODIN), el Frente Para un País Solidario (FREPASO), y, más recientemente, Acción por la República (APR). Este último partido, como se vio en la sección anterior, había hecho un promisorio debut en las elecciones de 1999. Logró el 10% de los votos a nivel nacional en las elecciones presidenciales y 7,5% para legisladores; en 2001, su caudal descendió estrepitosamente al 1%.

En la trayectoria de estos partidos políticos se puede detectar un factor en común: todos ellos han surgido y han conseguido expandirse en las provincias más pobladas pero no han podido avanzar sobre las provincias más chicas. De acuerdo con lo que subrayan Marcelo Escolar y Ernesto Calvo (2002), buena parte de las dificultades se encuentran en los problemas de desproporcionalidad y sesgo mayoritario del sistema electoral nacional y los sistemas electorales provinciales. En efecto, el sistema electoral nacional para la elección de diputados, en principio de carácter proporcional por la aplicación de la fórmula D'Hont, introduce un importante nivel de desigualdad en la representación entre las provincias debido a, por lo menos, dos factores: la existencia de un requisito mínimo de 5 diputados por provincia –independiente, entonces, de su base poblacional– y las diferentes magnitudes efectivas de los distritos que en Argentina coinciden con las provincias.

El resultado de estos arreglos institucionales es la sobrerrepresentación de la mayoría de las provincias chicas a la vez que las más grandes, Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, se encuentran subrepresentadas. A título de ejemplo, y teniendo en cuenta que la Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años, 12 de los 24 distritos eligen dos o tres diputados lo que no permite una distribución proporcional de los escaños. Este fenómeno produce un efecto bipartidista y mayoritario proclive a instalar la hegemonía de un solo partido en un buen número de distritos. Esta tendencia se ve además reforzada por otros dos factores: el sistema electoral para la elección de senadores nacionales, tres por provincia, es mayoritario, y los sistemas electorales adoptados en ciertas provincias también son mayoritarios.

En este marco, las posibilidades de que surjan y se consoliden nuevos partidos políticos son más difíciles dado que su expansión tropieza con la barrera que impone el funcionamiento del sistema electoral nacional en las provincias más chicas. Éstas constituyen bastiones de uno de los dos partidos tradicionales, más del PJ que de la UCR. De hecho, el poder electoral de las provincias más chicas ha constituido un problema para la UCR pues no ha podido aspirar a otro gobierno que no sea «gobierno dividido». En efecto, el poder institucional de estas provincias está en el Senado en donde el PJ tiene asegurada la mayoría.

En síntesis, los incentivos institucionales presentes en los sistemas electorales nacionales, a los que se suman los que generan los sistemas electorales provinciales, llevan a concentrar la estructura de oportunidades en las dos fuerzas políticas tradicionales, el PJ y la UCR. Éste es un esquema favorable a la cartelización, es decir, a arreglos entre los dos partidos para limitar la posibilidad de consolidación de otros. Se crea así un terreno fértil para la aparición de comportamientos de tipo colusivo. No parece casual, entonces, que el Senado haya sido el escenario de uno de los escándalos de corrupción más resonantes protagonizado por la UCR y el PJ. Pero se crea además el marco propicio para que en el momento de votar sean cada vez más los ciudadanos que optan por dar la espalda a las estructuras partidarias existentes como lo han hecho en forma tan elocuente en las elecciones de 2001 a través del voto blanco y el voto nulo.

### III. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Se ha señalado en la introducción que la otra dimensión de la representación se vincula con el desempeño en el cargo de quienes han sido elegidos por el voto popular. En la sección que sigue se explorarán los factores organizativos que favorecen comportamientos autorreferenciales por parte de la clase política y ensanchan, en consecuencia, la brecha entre ésta y las demandas de su electorado. Para abordarlos, se prestará atención a las reglas que estructuran la actividad interna de los partidos.

#### III.1. *Las reglas internas*

A pesar de pertenecer a tradiciones y orígenes diversos, el PJ y la UCR comparten rasgos organizativos y de funcionamiento similares. Para llegar a caracterizarlos, nos detendremos, sobre todo, en dos tipos de reglas: las que distribuyen el poder en el interior de la organización y las que definen sus mecanismos de competencia. Tres de ellas son relevantes para el argumento que se quiere desarrollar aquí: las que definen la organización de los partidos en términos territoriales, las que otorgan autonomía a sus subunidades y las que promueven la democracia interna.

El primer aspecto que hay que subrayar es que la UCR y el PJ están organizados territorialmente. Esto es cierto no sólo para estos dos partidos de alcance nacional sino para aquellos que han buscado una implantación nacional como el FREPASO y ARI. Esta forma de organización de los partidos es congruente con el sistema federal argentino que territorial y electoralmente coincide con los límites provinciales. Los partidos replican en su organización interna estas divisiones para adoptar la misma estructura de autoridad que posee el sistema político en su conjunto: la nacional, la provincial y la local. Así, encontraremos que junto con las máximas autoridades nacionales reunidas, por ejemplo, en Consejos, Juntas o Comités Nacionales, coexisten las máximas autoridades provinciales que presiden los respectivos Consejos, Juntas o Comités Distritales, vinculados a su vez con dirigentes locales de nivel municipal o departamental.

La segunda cuestión que debe ser subrayada es que estas diversas subunidades gozan de un importante grado de autonomía, en particular, las organizaciones provinciales respecto de la organización nacional. Esto da lugar a una estructura de poder descentralizada. Los factores que la alientan son varios. Por empezar, las organizaciones del partido en el nivel provincial cuentan con suficiente capacidad de decisión para elegir sus propios liderazgos<sup>3</sup>. En efecto, la dirección nacional del partido no dispone de instrumentos de intervención, salvo en circunstancias muy excepcionales. En segundo término, las organizaciones provinciales disponen de un marco de manobra bastante amplio para decidir acerca de sus reglas internas. A título de ejemplo, la UCR de Córdoba posee las siguientes autoridades ejecutivas: Comité Central de la provincia, Comités Departamentales, Comités de Circuito y, finalmente, Comités de Subcircuito. En Mendoza, en cambio, la desagregación es menor. Lo mismo se observa en el PJ. En Córdoba cuenta con un Consejo Provincial, un Consejo Federal, Consejos Departamentales y Consejos de Circuito y en los cuerpos colegiados se otorga representación a distintas categorías, específicamente, mujeres, obreros, técnicos. El PJ mendocino, en cambio, cuenta con un Consejo Provincial y Consejos Departamentales y, en cuanto a categorías representadas incluye a representantes de las mujeres, trabajadores, representantes «del padrón masculino mayores de 30 años» y de la juventud. Esta diversidad se observa también en otros ámbitos como, por ejemplo, en las reglas electorales, en la duración de los mandatos partidarios, en los aportes que deben efectuar al partido los funcionarios electos o designados, etc.<sup>4</sup>.

Otro factor importante que contribuye a la autonomía de las subunidades es el financiamiento estatal de los partidos pues éste se vuelca, mayoritariamente, a las organizaciones provinciales. En efecto, el art. 46 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, Ley 23298, establece que el 80% del monto que le corresponde al partido

3. En su trabajo sobre el Partido Justicialista, Steven Levitsky señala que las unidades organizativas de base construyeron el liderazgo del presidente Menem, limitando su capacidad de imponer líderes y estrategias en los niveles inferiores del partido (LEVITSKY, 2002).

4. Sobre los diversos procedimientos empleados para la nominación de candidatos, véase: M. de LUCA, M. P. JONES y M. I. TULA (2002). *Argentine Political Parties and their Candidate Nomination Procedures, 1983-1999*. Paper presentado en el *XXII Congreso de LASA*. Miami, 16-18 de marzo, 2000.

debe distribuirse directamente a los organismos partidarios de distrito y el veinte por ciento restante a los nacionales. Este lugar subordinado que ocupa la organización nacional en la asignación de fondos estatales se pone también en evidencia en las disposiciones de las cartas orgánicas. Así, el PJ fija que parte de los recursos de las autoridades nacionales del PJ se originan en «el veinte por ciento de las contribuciones que corresponda recibir a las autoridades partidarias de los distritos de acuerdo con las disposiciones del art. 46 de la Ley 23298» (art. 35, Carta Orgánica Nacional del PJ). A su vez, los recursos de las autoridades nacionales de la UCR se integran con el diez por ciento de la recaudación originaria de cada distrito (art. 8, Carta Orgánica Nacional). En síntesis, la dirección nacional del partido descansa, en buena medida, en la contribución de los distritos.

En tercer lugar, en lo que respecta a las reglas que regulan la competencia interna para ocupar cargos ya sean electivos o partidarios, es de destacar el predominio de mecanismos de elección directos. Éstos se contraponen a los mecanismos de elección indirectos, utilizados por gran parte de los partidos europeos e incluso por el PJ hasta mediados de los 80'. A pesar de las variaciones que pueden exhibir las organizaciones partidarias en el nivel provincial –por ejemplo, en algunos distritos la competencia intrapartidaria se dirime a través de internas cerradas, en otros, a través de internas abiertas, en otros a través del sistema de elecciones dobles simultáneas (ley de lemas)– en todos los casos, el poder de decisión se encuentra, en última instancia, en la masa de afiliados y no en órganos colegiados.

Otro aspecto relativo a las reglas de competencia que conviene subrayar es que no son restrictivas en cuanto a los requisitos necesarios para presentar listas electorales. Una revisión de las cartas orgánicas distritales de la UCR y el PJ revela que, en general, es preciso reunir el apoyo de un determinado número de afiliados. Este número varía de acuerdo con la jerarquía de los cargos, por ejemplo, menos afiliados para formar una lista de concejales y más para una lista de gobernador. De todos modos, para los puestos más importantes, el número requerido difícilmente supera los 1.000 afiliados. Los costos para iniciar una carrera partidaria dentro de la organización son, entonces, bajos, lo que no significa que el ascenso sea fácil. Las reglas que acabamos de mencionar fijan los parámetros básicos de la vida partidaria interna. ¿Qué tipo de comportamientos incentivan? Éste es el tema que se tratará a continuación.

### III.2. *La lógica partidaria*

Para dar cuenta del tipo de comportamiento que estimulan las reglas mencionadas un punto de partida útil consiste en colocarse en el lugar de un hipotético líder, interesado en mantener su lugar o avanzar en su carrera política. Para cualquiera de estos dos objetivos y dados los mecanismos de democracia interna, el político necesita contar con apoyos dentro de su partido, por empezar, dentro del distrito en el que opera. Debe contar, ante todo, con el respaldo de un número determinado de afiliados

ya que, con pocas excepciones, los cargos son electivos. Para conseguirlo, el político construye una red de apoyos. En esta tarea cuenta con la asistencia de una figura clave que, en la jerga política, se conoce como «puntero».

El «puntero» es un producto de la democracia interna en los partidos, esto es, ha surgido en respuesta a la necesidad de afiliar y movilizar a los afiliados para las elecciones partidarias. Es una figura antigua en la UCR, que desde temprano introdujo mecanismos de democracia interna, y más reciente en los otros partidos. El «puntero» es un empresario político que controla un territorio determinado –en general, su zona de influencia se corresponde con las unidades electorales existentes en el distrito en el que actúa– y ofrece sus servicios a los líderes interesados. Dado que las divisiones internas de los partidos sólo ocasionalmente responden a líneas ideológicas, el «puntero» tiende a acercarse al líder que cuenta con los mejores recursos para distribuir o, nuevamente, en la jerga política, quien maneja «caja». Entre las diversas monedas de intercambio entre líderes y «punteros» una de las más usuales es la promesa de cargos, tanto en el partido como en el gobierno. La importancia de los cargos partidarios puede ilustrarse con el caso del PJ de la provincia de Salta. Entre titulares y suplentes, la Carta Orgánica del partido tiene previstos nada menos que 1.068 cargos a distribuir. Los cargos en el gobierno, por su parte, sirven de introducción al tema del clientelismo.

El ejercicio que se acaba de realizar muestra que la combinación entre organización territorial y democracia interna alimenta el clientelismo. Conviene aclarar que el clientelismo no es una peculiaridad argentina. Todas las democracias tienen reservados cargos políticos a los que recurren los partidos para compensar a quienes colaboran con él. Es sabido, como lo señala, Panebianco (1990: 67-68), que las posibilidades de supervivencia de los partidos políticos están vinculadas, en parte, con su capacidad de distribuir incentivos selectivos. Esto es, el partido debe estar en condiciones de ofrecer cargos, remuneración, prebendas, honores, etc., a aquellos que lo integran para que sigan participando en la organización y se sujeten a sus reglas. La diferencia en el caso argentino tiene que ver con la magnitud. Dar prueba de la magnitud del clientelismo no es una tarea sencilla; sin embargo, un modo indirecto de hacerlo es a través de las afiliaciones a los partidos políticos.

Un dato decididamente llamativo es el total de afiliados. En 1999, en un contexto de creciente crítica hacia los partidos y hacia la clase política –distante, por cierto, de los fuertes tonos que alcanzó hacia fines de 2001 –el Ministerio del Interior registraba el extraordinario número de 8.137.809 afiliados. Téngase en cuenta que, en medio de la ola de entusiasmo cívico que acompañó el proceso de democratización en 1983, la reafiliación sumó 2.966.472 personas –de los cuales el PJ reunió 1.489.565 afiliados y la UCR 617.251– y éste fue, desde ya, un número sorprendente (*El Bimestre Económico*, 1983: 67). Contrastado con el padrón electoral que sumó 24.118.320 electores, el total de 1999 da como resultado que un tercio de los ciudadanos está afiliado a un partido político. Por último, para tener alguna referencia comparativa con otros partidos de masa, el Partido Laborista inglés cuenta hoy con alrededor de

400.000 afiliados individuales y el Partido Socialista Español con 250.000 con derecho a voto<sup>5</sup> (Detterbeck, 2001: 14; *El País*, 20/07/2002).

Nadie, ni los políticos ni los funcionarios de gobierno, ponen en duda de que se trata de una ficción. Una prueba contundente es que en algunos distritos el voto por el partido resultó ser igual o menor que el número de afiliados. Por ejemplo, en 1993, en la provincia de San Juan, la UCR registró 33.473 afiliados pero en las elecciones legislativas de ese año obtuvo 32.618 votos; en la provincia de Salta la relación fue de 59.842 afiliados y 59.456 votos. En 1995, en San Luis, la relación fue de 29.038 votos y 33.345 afiliados. En el PJ, a su vez, pueden observarse casos como el de Chaco, en 1993, con 144.860 votos y 160.062 afiliados, Santiago del Estero con 104.396 votos y 114.026 afiliados. En 1995, en Jujuy, el PJ obtuvo 60.496 votos pero declaró 68.751 afiliados; lo mismo sucedió en Salta con 128.757 votos y 129.654 afiliados y Santiago del Estero con 98.375 votos y 115.447 afiliados.

La pregunta que se plantea es por qué se mantiene esta ficción. Pareciera que existen razones partidarias originadas en los siguientes factores: a) el número de afiliados es un criterio de distribución que utilizan los partidos; b) es un recurso central para dirimir la competencia interna y c) inexistencia de mecanismos adecuados de control. Veamos cada uno de ellos.

Los partidos toman el número de afiliados como criterio para fijar la base de representación de sus órganos colegiados. Por ejemplo, en la UCR de la provincia de Córdoba, para integrar el Congreso Provincial, máximo órgano legislativo del partido, cada departamento en el que se divide la provincia envía un delegado cada tres mil afiliados. La UCR de la provincia de Catamarca, en cambio, es menos exigente: un delegado cada cuatrocientos o fracción no menor a doscientos. Por su parte, el número de representantes por distrito al Congreso Nacional del PJ se fija en función del número de afiliados en cada distrito, específicamente, un delegado cada cinco mil afiliados. La base territorial de poder está vinculada, pues, con el número de afiliados; de allí, entonces, el incentivo a sumar más afiliados.

En segundo lugar, el manejo de las «fichas» de los afiliados es relevante cuando los líderes deciden evitar la competencia interna y se ponen de acuerdo para presentar una única lista de candidatos. Esto sucede con relativa frecuencia; seguramente, el costo económico y organizativo que implica la convocatoria a elecciones internas es un importante disuasivo. De todos modos, aun cuando las listas no son producto de la competencia sino de acuerdos de cúpula, el lugar que ocupan los candidatos en la lista responde también, aunque no exclusivamente, al peso de los distintos líderes medido por su capacidad de movilizar afiliados. Así, las «fichas» que se supone respaldan a los líderes sirven de moneda de intercambio en el momento de decidir nombres y conformar las coaliciones en el interior del partido. Nuevamente, el aliciente es sumar afiliados.

5. El PSOE divide a los afiliados en dos categorías: militantes y simpatizantes. Los simpatizantes no tienen derecho a voto en las primarias. Sumadas ambas categorías, el número de afiliados es de 480.000. *El País*, 29/07/2002.



Finalmente, está el trámite de afiliación, a cargo de los propios partidos. Este trámite no se realiza en dependencias judiciales mientras que el control de autenticidad de las afiliaciones sí está en manos de los tribunales electorales. Este desdoblamiento no sólo dificulta la tarea de control sino que, desde el punto de vista administrativo, la convierte en algo sumamente oneroso.

Admitiendo que los mecanismos de control son inoperantes y que dicha inoperancia abulta las cifras, llama de todos modos la atención que entre 1983 y 1999 hubo quienes se tomaron la molestia de presentar fichas. En ese período el total de afiliados se incrementó en un 270%. Las razones pueden ser varias pero, cuando menos, da cuenta de una hiperactividad en el mercado electoral partidario, ya sea activado por el ingreso de más «punteros» o porque se producen movimientos en los portafolios, esto es, un «puntero» pasa sus servicios a otro partido, llevándose consigo las fichas que controla sin darlas de baja en el partido que abandona. Sea como fuere, esta hiperactividad implica que los líderes deben contar con más recursos para distribuir si es que buscan conservar o aumentar apoyo. Los cargos en el Estado se convierten, así, en una fuente de subsistencia de gran importancia.

Esta dinámica partidaria, de base territorial y que gira en torno del esfuerzo electoral, se ve exacerbada, además, por la cantidad y frecuencia de comicios. En efecto, hay elecciones nacionales cada dos años y luego están las elecciones provinciales y municipales que no siempre coinciden. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires hubo elecciones presidenciales y legislativas en octubre de 1999, en abril de 2000 se realizaron las elecciones de jefe de gobierno de la ciudad y en octubre de 2001 nuevamente elecciones legislativas. Los partidos se encuentran, así, en un estado de movilización electoral permanente. El tema que a continuación se tratará son los efectos de esta dinámica sobre la estructura del partido y sobre el partido en el gobierno.

### III.3. *El partido en cuanto organización*

Teniendo en cuenta los factores que convergen sobre la dinámica partidaria que se han descrito –organización territorial, descentralización, autonomía de las subunidades organizativas, mecanismos de selección directos–, los partidos adquieren las siguientes características:

– *Poder internamente fragmentado.* La organización territorial de los partidos favorece la fragmentación del poder. Este rasgo se ve reforzado por el hecho de que las diferencias internas, como ya hemos señalado, sólo ocasionalmente se plantean en términos ideológicos o programáticos. Dado que a menudo no existe un principio que reagrupe a las distintas corrientes, el eje motriz de los alineamientos lo proveen los líderes partidarios. El personalismo se convierte en la principal línea divisoria al tiempo que la unidad territorial más amplia que puede controlar un líder es la provincia.

– *Dispersión de recursos*. Los aspirantes a cargos electivos procuran reunir recursos propios para mejorar sus perspectivas electorales a partir del control de su base territorial. Una de las evidencias se encuentra, por ejemplo, en la proliferación de fundaciones que responden a distintos dirigentes o en los débiles canales de comunicación del partido que son reemplazados por las múltiples declaraciones individuales de los dirigentes.

– *Dirigentes y funcionarios*. El principio de legitimidad básico para aspirar a cargos en el partido es el triunfo en las urnas. Por esta razón, los que ocupan cargos directivos en el partido son, centralmente, funcionarios electos. La fortaleza de estos liderazgos está estrechamente vinculada con los cargos ejecutivos de gobierno y, en menor medida, legislativos, tanto en el nivel nacional como provincial. La razón es simple, los cargos, en particular, los ejecutivos, arriman recursos del Estado –clientelares, de patronazgo y logísticos– para consolidar la coalición de apoyo. No casualmente, la mayoría de las constituciones provinciales –18 en total– y la nacional, fueron modificadas para introducir la cláusula de la reelección.

– *Liderazgo nacional débil y dependiente del ciclo electoral*. El liderazgo nacional descansa en una coalición de dirigentes provinciales y locales. Los recursos propios que posee son escasos, razón por la cual su fortaleza está vinculada con el éxito en las elecciones presidenciales. De aquí que su situación cambie de acuerdo con la posición que ocupe el partido, esto es, en el gobierno o en la oposición. Cuando el partido está en el gobierno, el liderazgo tiende a ser más fuerte gracias a los recursos estatales que están a su disposición. En cambio, cuando está en la oposición, la estructura descentralizada del partido promueve liderazgos nacionales débiles. Esto por dos razones. En primer lugar, porque no descansa en un triunfo electoral como factor de cohesión y es, por lo tanto, rápidamente desafiado por los liderazgos alternativos. En segundo lugar, porque son escasos los recursos que maneja. Como ya se indicara, buena parte de los recursos financieros del partido, que son de origen público, se distribuyen a las organizaciones partidarias provinciales. En términos generales, los liderazgos más fuertes se encuentran en las organizaciones provinciales.

– *Carácter contingente y cambiante de los alineamientos intrapartidarios*. Dado que la competencia es, fundamentalmente, una competencia por cargos y no por programas, las coaliciones internas se forman según las expectativas de éxito electoral que los aspirantes albergan y, a su vez, cambian de acuerdo con el número de votos obtenidos.

Las características que acabamos de describir pueden encontrarse más o menos acentuadas en un partido que en otro (Levitsky, 2001). La historia de cada uno de ellos, sus mecanismos de socialización, la trayectoria electoral, etc., pueden explicar algunas diferencias. Pero básicamente comparten los rasgos señalados. Incluso, a la luz de entrevistas realizadas, los nuevos partidos rápidamente adquieren estas mismas características.

#### IV. EL PARTIDO EN EL GOBIERNO

La lógica partidaria se traslada también a la esfera del gobierno siendo la arena parlamentaria uno de los espacios donde se despliega con nitidez. La estructura de autoridad de los bloques parlamentarios, la integración de las comisiones, la tasa de reelección de los legisladores y el cuerpo de asesores constituyen ámbitos donde esto puede ser observado. Veamos cada uno de ellos.

Vista la fragmentación interna que caracteriza a los partidos, uno de los principales desafíos que de allí resulta es el mantenimiento de la unidad. El esquema organizativo destinado a cobijar a las autoridades del partido en el Congreso se convierte en un instrumento al servicio de la búsqueda del equilibrio partidario. No sorprende, entonces, que dichos esquemas exhiban una singular elasticidad. En efecto, para hacer frente a cambios en las relaciones de poder internas, los partidos parlamentarios recurren tanto al expediente de crear nuevos cargos, multiplicando, por ejemplo, el número de vicepresidencias de bloque, creando nuevas secretarías, designando suplentes donde antes había solo titulares, como a disminuir su número. Así, por ejemplo, en un momento dado un partido puede decidir crear 8 cargos para distribuirlos entre 16 miembros (en los que las vicepresidencias pueden llegar a ser 5 y las secretarías 5) y en otro momento crear 13 cargos para 13 miembros. Asimismo, a algunos partidos les basta un cuerpo directivo de 13 miembros y otros precisan 32 (Mustapic, 2000: 586-588).

La integración de las comisiones es otro recurso de que disponen los legisladores para atender las necesidades partidarias. La importancia que reviste la capacidad de distribuir incentivos selectivos se pone aquí de manifiesto en el incremento del número de comisiones en las Cámaras. La Cámara de Diputados comenzó con 26 comisiones en 1983 para pasar a 45 en 2001; la Cámara de Senadores de 29 en 1983 pasó a 47 en 2001.

Teniendo en cuenta la baja tasa de reelección de los legisladores, como se verá en seguida, difícilmente el aumento en el número de comisiones responda, por ejemplo, a la necesidad de generar mayor *expertise* y profesionalización. Si bien existen algunas excepciones, el criterio que preside la integración de la mayoría de las comisiones es fundamentalmente distributivo, es decir, está dirigido a satisfacer las demandas por acceder a los recursos clientelares del Congreso que plantean las distintas líneas partidarias. La organización descentralizada del proceso legislativo que supone una estructura de comisiones es así funcional a las necesidades de los partidos en cuanto organización.

En lo que respecta a la tasa de reelección de los diputados es, en términos comparativos, decididamente baja. En promedio, entre 1985 y 1997 sólo el 16,6% de los diputados fueron reelectos en forma inmediata. Esa cifra contrasta, por ejemplo, con los casos de Brasil cuyo porcentaje de reelección es alrededor del 43%, Chile, 59% y Estados Unidos, 83% (Jones, Saiegh, Spiller y Tomasssi, 2000). Éste es otro fenómeno que se puede explicar por la necesidad de los partidos de distribuir incentivos selectivos. Recuérdese que los líderes deben compensar a muchos colaboradores. Si no hubiera rotación en los cargos electivos, los relegados en el reparto tendrían razones para alejarse del partido. En cambio, la expectativa de poder ocupar algún cargo en el

futuro es un acicate para seguir participando. Por consiguiente, es parte de una regla no escrita en los partidos, que todos tendrán su turno. La no reelección es funcional, en este caso, a la necesidad de supervivencia de los partidos, en detrimento, por ejemplo, del desarrollo de *expertise* en el Congreso.

Esta primacía de la política partidaria, que el título del trabajo de M. Jones, S. Saiegh y M. Tomassi (2000) captura muy bien, *Legisladores amateurs-políticos profesionales*, se refleja también en el personal empleado en las legislaturas. Es sabido que el número de empleados, ya sea en la legislatura nacional o en las legislaturas provinciales, es decididamente exagerado. Es un clásico mencionar que la Biblioteca del Congreso de la Nación cuenta con 1.200 empleados o que el gasto de la legislatura en la provincia de Formosa en el 2001 representó el 8,46% de su presupuesto. Es *vox populi*, también, que muchos de estos cargos se cubren con parientes y amigos. Se trata de una muestra más de mecanismos de creación y mantenimiento de clientelas políticas que también está presente en el cuerpo de asesores.

En el Congreso nacional, por ejemplo, se reconocen tres categorías de asesores: el asesor privado, que cumple funciones a las órdenes de un legislador, el asesor de bloque, que está al servicio del partido, y el asesor de comisión. En un trabajo sobre el perfil educativo de los legisladores, Andrea Gastrón (2001) señala que el nivel educativo del cuerpo de asesores es menor al de los diputados y senadores a los que supuestamente debe asistir en su tarea legislativa. Mientras que el perfil promedio de diputados y senadores se identifica con el nivel universitario incompleto, en el caso de los asesores de diputados alcanza el nivel secundario y en el de senadores, el nivel terciario. Hay que agregar, además, que la suerte de este cuerpo de asesores está ligada a la fortuna política de los legisladores: los asesores privados terminan sus actividades cuando el legislador concluye su mandato, los asesores de bloque cuando el número de integrantes del bloque disminuye y los asesores de comisión cuando las autoridades de la comisión finalizan su mandato. De todos modos, no está claro que estas reglas se cumplan debidamente, y lo que sucede es que muchos conservan el cargo sin cumplir con las funciones, dando nacimiento a una categoría que en la jerga local se conoce como «ñoquis», sólo aparecen a fin de mes para cobrar.

#### IV. CONCLUSIONES

Se ha querido mostrar que el sistema de partidos y el tipo de organización y funcionamiento de los partidos, tal cual operan hoy en día, contribuyen a la crisis de representación argentina a lo largo de la doble relación partido-sociedad y partido-gobierno. Adicionalmente, el análisis realizado sugiere algunas reflexiones por cierto paradójicas desde la perspectiva de las cuestiones que dominan los debates contemporáneos sobre la clase política. Una primera de ellas concierne a quienes critican la situación actual y proponen nuevos mecanismos para promover el mayor acercamiento entre representantes y representados.

A la luz de lo que hemos visto, los principales partidos poseen una fuerte presencia territorial, diríase capilar, y, además, sus diversas subunidades son relativamente autónomas entre sí. Estas dos características deberían generar un contacto más estrecho de los partidos con sus bases, facilitando una mayor familiarización de los responsables políticos con los problemas de los ciudadanos del territorio sobre el que actúan. El debilitamiento del vínculo de representación al ser provocado por la distancia entre representante y representado no constituiría aquí un problema. Sucede, sin embargo, que este esquema, trasladado a la función de gobierno, produce tendencias centrífugas y con ellas un exceso de jugadores con poder de veto. Los partidos pasan a ser «confederaciones», «coordinadoras de comarca» que dificultan la cohesión de los liderazgos nacionales e inciden, por lo tanto, en su capacidad de decisión una vez en el gobierno. En otras palabras, afectan a la gestión eficiente de los intereses sociales que representan.

Hay otra consecuencia de este estrecho contacto del político con la base de apoyo, el clientelismo. Éste es, sin duda, un rasgo que afecta a la decisión e implementación de las políticas pues conspira contra la existencia de suficiente personal idóneo en el aparato estatal para llevarlas adelante. Es un dato bien conocido que la distribución de muchos de los cargos en el vértice del gobierno no se cubren por criterios de idoneidad sino por el trabajo electoral desarrollado o para mantener el equilibrio entre las líneas internas de los partidos.

También este análisis tiene algo que decir para aquellos argumentos que critican la así llamada lista sábana. Con este término se alude al hecho de que la boleta electoral contiene numerosos candidatos sobre los que resulta imposible tener información. Los electores tienen, además, que atenerse a lo que les ofrecen los partidos que monopolizan la confección de la lista. En verdad, la crítica a la lista sábana parte de una generalización que no se sostiene empíricamente. Éste es un problema que afecta a lo sumo a dos distritos en el país, la provincia de Buenos Aires, donde se eligen 35 legisladores, y la Ciudad de Buenos Aires, con 12 legisladores. Los 22 distritos restantes envían menos legisladores lo cual no se compadece con las dificultades asociadas a la lista sábana. Más criticable es lo que esta perspectiva parece suponer, que los únicos que gobiernan son los diputados, que su forma de elección es responsable del problema de representación. Ocurre que se pasa por alto el papel de los senadores cuyas atribuciones son prácticamente iguales a las de los diputados. A partir de la reforma constitucional de 1994, los senadores son elegidos en forma directa y son tres por provincia<sup>6</sup>. En este caso la personalización del voto resulta clarísima. Y es precisamente aquí donde no deberían prevalecer los supuestos efectos negativos de la lista sábana y donde se encuentra uno de los problemas claves de la representación en Argentina, producto de la desproporcionalidad del sistema electoral nacional y de los sistemas electorales provinciales.

Finalmente, los resultados de este análisis también son paradójicos respecto de la democracia interna en los partidos. De más está decir que la democracia interna es

6. De hecho, dado el sistema electoral implementado, mayoritario de lista incompleta, cada ciudadano vota sólo por dos senadores.

valiosa. Sin embargo, la frecuencia con la que ocurren las elecciones está lejos de traer aparejados sólo efectos positivos. Recuérdese lo dicho a propósito de la manipulación de las afiliaciones. De hecho, la práctica de la democracia interna desemboca la mayoría de las veces en internismo, esto es, en políticos cuyas energías se vuelcan básicamente en la supervivencia dentro de las jerarquías partidarias. La gestión de gobierno no es debidamente atendida y esto se agrava porque la competencia interna no responde a líneas ideológicas. No existen, por ende, incentivos para elaborar políticas –esto queda en manos de los candidatos presidenciales y sus equipos personales– y sí para dispersar esfuerzos en la busca de una mejor posición en la organización partidaria. De este modo, las demandas sociales pasan naturalmente a un segundo plano en la agenda de los políticos.

Éstos son factores que llevan a que la clase política deje de ser vista como democrática, no porque no haya sido elegida democráticamente, sino porque a la hora del ejercicio de la representación, el *demos*, es decir la ciudadanía, no figura en el centro de sus preocupaciones.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ADROGUÉ, Gerardo. El nuevo sistema partidario argentino. En ACUÑA, Carlos H. (comp.). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995, pp. 27-70.
- ADROGUÉ, Gerardo y ARMESTO, Melchor. Aún con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del noventa. *Desarrollo Económico*, 2001, vol. 40, n.º 160, pp. 619-651.
- CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan Manuel. *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: Eudeba, 2001.
- *El Bimestre Económico*, 1983, año 2, n.º 8, marzo-abril, p. 67. Buenos Aires.
- *El País*, 20/07/2002.
- CORBACHO, Alejandro. Elecciones y representación. Un enfoque experimental sobre sistemas electorales en la Argentina: 1973-1985. *Documento de Trabajo*, 1988, n.º 102. Instituto Torcuato Di Tella.
- DE LUCA, Miguel; JONES, Mark y TULA, María Inés. Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 2002, vol. 35, n.º 6, pp. 413-436.
- DE RIZ, Liliana. Argentin: les élections de 1991 à 1995. *Problèmes d'Amérique latine*, 1996, n.º 20, pp. 25-39. Paris.
- DE RIZ, Liliana y ADROGUÉ, Gerardo. Democracia y elecciones en la Argentina: 1983-1989. En NOHLEN, Dieter y DE RIZ, Liliana (comps.). *Reforma institucional y cambio político*. Buenos Aires: CEDES-Legasa, 1991, pp. 237-295.
- DETTERBECK, Klaus. Cartel Parties in Western Europe? Paper presentado en el workshop *Causes and Consequences of Organisational innovation in European political parties*. ECPR Joint Sessions, Grenoble 6-11, abril 2001.
- ESCOLAR, Marcelo y CALVO, Ernesto. *Hacia una reforma del Sistema Electoral Argentino: estimación y evaluación de estrategias de delimitación, asignación geográfica de escaños, sesgos mayoritarios y sesgos partidarios alternativos*. PNUD, 2001, Proy. ARG00/007. Apoyo al Programa de Reforma Política.

- ESCOLAR, Marcelo; CALVO, Ernesto; CALCAGNO, Natalia y MINVIELLE, Sandra. Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 2002, vol. 42, n.º 165, pp. 25-43.
- GASTRÓN, Andrea L. Dime quién eres... ¡y te diré con quién andas! Un perfil educativo de los legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina. Trabajo presentado en el *II Congreso Nacional de Sociología Jurídica*. Córdoba, 2001.
- LATINOBARÓMETRO, 2002. Informe de Prensa.
- LEVITSKY, Steven. An Organized Disorganisation: Informal Organisation and the Persistence of Local Party Structures in Argentine Peronism. *Journal of Latin American Studies*, february 2001, vol. 33, part 1.
- Una desorganización organizada: estructura y dinámica interna de la organización partidaria de base del peronismo contemporáneo. *Política y Gestión*, vol. 3.
- Organization and Labor-Based Party Adaptation: The transformation of Argentine Peronism in Comparative Perspective. *World Politics*, 2001, vol. 54, n.º 1, pp. 27-56.
- MUSTAPIC, Ana María. «Oficialistas y Diputados». Las relaciones Ejecutivo- Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 2000, vol. 39, n.º 156, pp. 571-595.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza, 1990.
- PNUD. *Resultados de la encuesta nacional. Informe Democracia en la Argentina*. Edición enero de 2002.