

# Imágenes fragmentadas

Nacionalización partidaria,  
política multinivel y subnacional  
en Argentina

comps.

Carlos Varetto

Gabriela Porta







## **Imágenes fragmentadas**

Nacionalización partidaria, política multinivel  
y subnacional en Argentina

Imágenes fragmentadas: nacionalización partidaria, política multinivel y subnacional en Argentina / Abril García Mur ... [et al.]; compilación de Carlos Vareto; Gabriela Porta. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Martín: UNSAM, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-486-4

1. Nacionalización. 2. Argentina. 3. Política. I. García Mur, Abril. II. Vareto, Carlos, comp. III. Porta, Gabriela, comp.

CDD 320.82

Diseño de tapa: Dominique Cortondo

Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

Corrección: Mariela Gurevich

# **Imágenes fragmentadas**

## Nacionalización partidaria, política multinivel y subnacional en Argentina

**Carlos Vareto y Gabriela Porta**  
(comps.)



PLATAFORMAS PARA  
EL DIÁLOGO SOCIAL



**UNSAM**



**CLACSO**



## CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### CLACSO Secretaría Ejecutiva

**Karina Batthyány** - Directora Ejecutiva

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

### Equipo Editorial

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory y Marcela Alemandi** - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa  
desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

*Imágenes fragmentadas. Nacionalización partidaria, política multinivel y subnacional en Argentina* (Buenos Aires: CLACSO; San Martín: UNSAM, mayo de 2023).

ISBN 978-987-813-486-4



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

### CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina  
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <[clacso@clcsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clcsoinst.edu.ar)> |  
<[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>



Suecia

Sverige

Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi.  
La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

# Índice

Presentación/introducción.....	9
<i>Carlos Vareta y Gabriela Porta</i>	
La agenda de investigación sobre la nacionalización de la política.	
Una evaluación de sus aportes y dilemas.....	21
<i>Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao</i>	
La organización partidaria y sus efectos sobre la (des) nacionalización.	
El caso argentino (1983-2015).....	69
<i>Carlos Vareta, Pablo Palumbo y Facundo Sánchez</i>	
Las consecuencias de la desnacionalización del sistema de partidos.	
De alianzas electorales y desempeño legislativo .....	97
<i>Paula Clerici</i>	
Impacto del voto económico en la fragmentación partidaria.	
Alcances y limitaciones de la hipótesis del <i>valence gap</i> .....	125
<i>Christian Zonzini</i>	
Evaluando la (in)congruencia partidaria en el gobierno desde	
la nación con las provincias y sus ciudades capitales (1983-2019).....	147
<i>Hernán Pablo Toppi</i>	

¿Conflicto o cooperación? Las relaciones políticas entre gobernadores e intendentes en las grandes ciudades en Argentina.....	187
<i>Tomáš Došek y Carlos Varetto</i>	
En torno a la nacionalización de la política. ¿Partidos o Electores? .....	217
<i>Mario F. Navarro y Alfredo Vara</i>	
Desnacionalización y sistemas partidarios en el boom extractivista del Norte Argentino .....	253
<i>Federico J. Cisternas Ferri</i>	
Reglas electorales y dinámica partidaria. Un análisis de los municipios del conurbano bonaerense (1983-2013).....	283
<i>Gabriela Porta</i>	
Género y partidos políticos en Argentina. Perspectivas de análisis y nuevas agendas .....	325
<i>Natalia Magnético, Mario Bedosti y Abril García Mur</i>	
Sobre los autores y las autoras.....	369

## Presentación/introducción

Este libro se propone, en primer lugar y en términos generales, presentar elementos para poder complejizar el abordaje de la nacionalización del sistema partidario argentino a partir de revisar algunas de las principales hipótesis que la ciencia política argentina ha señalado para explicar el grado de nacionalización partidaria, a la vez que revisar algunas de las dinámicas cruciales que se pueden identificar en los diferentes niveles de competencia y en la relación entre esos niveles. Los resultados aquí presentados se han generado en el espacio institucional de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), específicamente dentro del Grupo de Investigación en Partidos y Sistemas Electorales (GIPSE) de la Escuela de Política y Gobierno. El proyecto contó con el apoyo de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, mediante el financiamiento otorgado a través del PICT 2015-2985, cuya dirección está a cargo del Dr. Carlos Varetto. Sin el apoyo de ambas instituciones y el generoso trabajo editorial de CLACSO, el libro no hubiera sido posible.

Además de miembros del grupo colaborador, participan como autores diferentes colegas referentes en el campo, invitados e invitadas especialmente para reflexionar sobre la cuestión que es objeto del libro.

El marco de discusión más general del libro se refiere a la comprensión de los partidos políticos en Argentina. Los estudios acerca de los partidos políticos y los sistemas partidarios en Argentina a partir de 1983, centraron su principal preocupación en la acomodación que debía lograrse entre dos requerimientos. Por un lado, las exigencias de una democracia de partidos competitivos y, por el otro, un inveterado linaje populista en la política, con marcas claramente perceptibles en las grandes fuerzas políticas, en cuanto todas ellas suscribieron pretensiones de predominio, es decir, a establecerse como partidos no meramente competitivos, sino predominantes.

El diagnóstico inicial de este grupo de estudios sostenía que Argentina arribaba a su transición democrática en 1983 en “ausencia de un sistema de partidos”. Esta debilidad de los partidos políticos derivada de la resistencia de estos a definirse como *partes*, y de su dependencia de fuerzas extrapartidarias para poner en práctica aquella concepción organicista de la política que forzaba al predominio (De Riz, 1986). Sintéticamente, el sistema de partidos argentino se consideraba de índole bipartidista pero de baja institucionalización, a causa del tipo de partidos prevalecientes. Tal vez, la mejor formulación de esta idea resultó la afirmación de Grossi y Gritti (1989, p. 53), quienes sugieren que en Argentina habría existido un sistema a doble partido con intención dominante.

Sin embargo, a partir de fines de los años noventa y comienzos del dos mil, el eje explicativo viró desde la institucionalización del sistema de partidos hacia la fragmentación y desnacionalización del mismo y se consolidaba como explicación a las crisis políticas de 2001. Así, en las últimas décadas, hemos asistido a la proliferación de trabajos académicos que explican el funcionamiento –y crisis– del sistema partidario argentino en clave de la territorialización o desnacionalización de dicho sistema, y que tiene como consecuencia la fragmentación del mismo. Esto configura lo que Navarro et al. (2013) han denominado “fragmentación partidaria con desequilibrio regional” (FDR), que invoca “un proceso de descentramiento de las fuerzas partidarias que multiplica centros de gravitación política en áreas subnacionales. De

acuerdo a esta imagen, el sistema de partidos argentino sufre de un desajuste en su estructura de competencia puesto que, junto a una creciente fragmentación partidaria en áreas centrales, tendría lugar una compresión de la competencia partidaria en las demás áreas o provincias periféricas” (Navarro et al., 2013, p. 35).

Esta perspectiva nos convidó reiteradamente de imágenes que aludían a crisis y destrucción de algo preexistente. Así, Escobar et al. (2002) nos presentaban lo que llamaban las últimas imágenes del naufragio y Leiras (2007), en su clásico libro sobre la temática, nos advertía que “cuando las cosas frágiles se rompen, toda la fuerza disponible puede ser insuficiente para reconstruirlas”. A pesar de ello, el propio Leiras reflexionaba sobre las herramientas para su reconstrucción y Calvo y Escobar (2005), en otro libro seminal de la discusión, se proponían describir el funcionamiento de “la nueva política de partidos en Argentina”.<sup>1</sup> Aquí nos proponemos algo más modesto, pero que creemos de gran importancia: iluminar las imágenes fragmentadas o fragmentarias del sistema de partidos resultantes para acercarnos a comprender sustantivamente cuáles son sus dinámicas y tendencias más relevantes. De allí el título de esta obra.

En lo que refiere a las causas de la desnacionalización, la mayor parte de la bibliografía ha hecho hincapié en los efectos de los sistemas electorales, las instituciones federales, el proceso de descentralización y el desgaste de las etiquetas partidarias sobre la capacidad de coordinación nacional del sistema partidario. Las principales hipótesis explicativas de la desnacionalización partidaria pueden ser sintetizadas en las siguientes: la descentralización político-administrativa (Calvo y Escobar, 2005); transformaciones en la estructura social y emergencia de nuevas premisas en la cultura política del país, cambios que se asientan particularmente en las regiones centrales (Torre, 2005); la devaluación de las etiquetas partidarias

<sup>1</sup> En contraste con aquellas lecturas que nos proponían que era el momento de la política después de los partidos (Cheresky, 2006).

tradicionales, especialmente aguda en las regiones centrales (Leiras, 2007) –hipótesis afín a la anterior–; y, por último, como resultado de un “efecto mecánico” de las magnitudes de distrito, donde menores magnitudes reducen la competitividad, ya sea por el premio mayoritario que la menor magnitud conlleva o bien por la drástica compresión inducida por los cargos ejecutivos unipersonales, los gobernadores (Calvo et al., 2001). Sin embargo, una detallada evaluación con los datos disponibles lleva a la conclusión de que este conjunto de explicaciones no concurren a explicar adecuadamente la FDR, aunque sí son procesos que la acompañan (Navarro et al., 2013).

Si bien este es un campo ampliamente explorado, sostenemos que las causas de la desnacionalización partidaria, así como su dinámica, se encuentran insuficientemente explicadas, al menos para el caso argentino. Esta afirmación se sustenta en al menos dos constataciones: a– que el proceso de desnacionalización en argentina es más espasmódico de lo que lo postulan los trabajos (Vareto y Palumbo, 2019) y las explicaciones dominantes, y que es un proceso de larga data, que va más allá del 2001 e incluso más allá del actual periodo democrático (Snow, 1983; Navarro y Rodríguez, 2014); y b– el más importante, que el testeo de las principales hipótesis no encuentra sólido correlato empírico (Navarro et al., 2013; Navarro y Vareto, 2014).

La centralidad de la discusión acerca de la desnacionalización se vio acompañada de una especie de auge de los estudios relativos al federalismo y la política subnacional).<sup>2</sup> Así proliferaron estudios que hacían hincapié en las relaciones intergubernamentales y el federalismo fiscal, la democracia subnacional, redes políticas con foco en lo subnacional, etc. Dentro del campo del estudio de lo electoral y de la competencia interpartidaria, los estudios tendieron a concentrarse en la dinámica de las coaliciones electorales (Clerici, 2016; Escolar, 2014; Olmeda y Suárez-Cao, 2017; Cruz, 2019; Mauro, 2020)

En este sentido, en este libro nos proponemos generar un producto que realice dos aportes. Por un lado, que revise los argumentos y

<sup>2</sup> Para profundizar al respecto se sugiere revisar Ortiz de Rosas (2016).

evidencias sobre las causas –también las consecuencias– de la desnacionalización y, por el otro, que presente información acerca de las dinámicas político partidarias que tienen lugar en el entramado del sistema político argentino, especialmente a nivel subnacional o en el vínculo entre niveles nacionales y provinciales.

En ese marco, la obra cuenta con diez capítulos: tres de ellos se centran en cuestiones relativas a las explicaciones y teorías sobre la ocurrencia de la nacionalización y fragmentación partidaria, uno sobre los efectos de la desnacionalización sobre otra área del sistema político (el sistema legislativo), cinco se concentran en cuestiones de política multinivel o subnacional y el restante realiza un estado de la cuestión acerca de los estudios relativos a los partidos y la representación de la mujer con especial énfasis en la dimensión subnacional.

En el primer capítulo, Julieta Suárez-Cao y Flavia Freidenberg realizan una profunda revisión de la agenda de discusión sobre la nacionalización en perspectiva comparada, con el fin de establecer un balance sobre lo acumulado, los avances, pero también señalar aquellas cuestiones pendientes de resolución en la producción académica desarrollada hasta el momento. Las autoras señalan la existencia de mesas separadas en el debate sobre la nacionalización de los sistemas de partidos y el estudio de la política subnacional, destacando la falta de diálogo y su construcción de espaldas entre distintas academias e incluso continentes. En su análisis, las autoras identifican también un acento en el sistema partidario en detrimento de la comprensión de los partidos políticos y sus dinámicas y la reafirmación del *sesgo nacional* que disipa la importancia de las dinámicas subnacionales. Otro punto común de la literatura es la metodología empleada para corroborar empíricamente sus postulados teóricos, por lo que esta agenda de investigación no se ve favorecida por el abordaje de métodos múltiples ni por el diálogo entre las limitaciones de esas metodologías que pudieran suponer avances en los diferentes sentidos.

Carlos Varetto, Pablo Palumbo y Facundo Sánchez, abordan las cuestiones relativas a las causas de la desnacionalización partidaria. Se proponen, a diferencia de la mayor parte de los trabajos que

lo abordan y en acuerdo con lo señalado en el capítulo anterior por Suárez- Cao y Freidenberg, establecer factores endógenos –antes que exógenos– al sistema partidario. Ante las dificultades que presentan las evidencias de los argumentos que sostienen factores exógenos (tales como la descentralización o el sistema electoral), este trabajo propone indagar en la institucionalización del sistema partidario y en particular en las dinámicas de los liderazgos y las disputas intrapartidarias. Para ello, recorren diferentes períodos, y mediante una detallada descripción de los principales eventos y las disputas tanto partidarias como intrapartidarias, dan cuenta de las coyunturas críticas que acompañaron los *picos* de desnacionalización partidaria– que justificaría su trayectoria cambiante y algo errática.

En el tercer capítulo, Paula Clerici aborda otro aspecto relativamente menos estudiado de la desnacionalización del sistema partidario: sus efectos, en particular: el desempeño legislativo del sistema. En primer término, el trabajo muestra el incremento de la incongruencia aliancista en la arena electoral, lo cual, según la autora, es consecuencia precisamente de las señales que reciben los partidos políticos en un marco de desnacionalización. Esta arena electoral caracterizada por liderazgos territoriales y alianzas incongruentes afectan las posibilidades de coordinación de los actores políticos en la arena legislativa. Así, puede demostrar que una vez dentro del Congreso, tanto oficialistas como opositores, parecen tener menor capacidad de coordinación. En este sentido, Clerici señala que, por un lado, esto lleva a que los partidos minoritarios colaboren con el oficialismo en comisión y, por el otro, a que diputadas y diputados de la misma provincia se acerquen en las votaciones nominales más allá de su pertenencia partidaria.

En su capítulo, Christian Zonzini ingresa a una discusión actual y relevante sobre una característica central del sistema partidario: la fragmentación. Mediante una revisión bibliográfica, que pone en diálogo el campo de estudios sobre el comportamiento electoral y sobre la fragmentación partidaria, el autor analiza diferentes hipótesis sobre la vinculación entre fragmentación partidaria y

funcionamiento de la economía. Centralmente contrapone dos hipótesis, una clásica de origen downseano que supone la ausencia de vínculo entre los fenómenos y una más reciente centrada en el *valence gap*, que por el contrario propone que los fenómenos están teórica y empíricamente ligados. Luego de una ilustración empírica basada en el caso argentino, sugiere la potencialidad de incorporar el grado de institucionalización partidaria al análisis.

El capítulo de Hernán Toppi aborda un aspecto relativo a la política multinivel y la nacionalización partidaria, lo que él denomina la *(in) congruencia partidaria en el gobierno* que nos remite a cuestiones de gobierno vertical dividido: es decir, la posibilidad de que diferentes partidos políticos estén a cargo del gobierno nacional, provincial y estatal. Con un análisis detallado e información sobre los partidos en gobierno a nivel nacional, provincial y las ciudades capitales de cada provincia entre 1983 y 2019, el autor provee un claro panorama de la congruencia partidaria en el gobierno, identificando diferentes trayectorias y las diferencias partidarias –el peronismo tiende a mayor coherencia por su predominio en la arena presidencial y una mayor presencia electoral a lo largo del territorio y en los diferentes niveles de gobierno. El análisis permite ratificar la necesidad de abordar la política argentina, como una política de tres niveles de gobierno y competencia –y coordinación– partidista.

En ese marco, el trabajo de Tomáš Došek y Carlos Varetto resulta un avance en profundizar la comprensión sobre la articulación entre niveles de gobierno y arenas partidarias. Los autores proponen explorar la relación política de los intendentes y los gobernadores en Argentina. Particularmente, se enfocan en la naturaleza conflictiva o cooperativa de esas relaciones en las principales ciudades del país. Para ello, elaboran una tipología descriptiva basada en la pertenencia partidaria de los intendentes (igual o disímil al gobernador) y la relación (de conflicto o cooperación) entre los ejecutivos en los dos niveles. El cruce de estas dos variables genera cuatro posibles escenarios o tipos de intendentes: leales, desafiantes, acuerdistas y opositores. Luego de analizar 43 intendentes en 22 provincias, codificando

las relaciones intendentes-gobernadores y sus variaciones, particularmente durante la gestión en el período 2015 a 2019, y a partir de una revisión exhaustiva de información hemerográfica, el estudio demuestra que las relaciones son más diversas de lo que ha planteado la teoría tradicionalmente y que los conflictos entre niveles no son excepcionales.

Por su parte, Navarro y Vara dedican su análisis a explorar la cuestión de la nacionalización a partir de tres imágenes: una primera que evoca a los partidos homogéneamente vertebrados, la segunda sobre los electorados y finalmente, los electorados múltiples. Luego de un exhaustivo análisis teórico se adentran en el estudio empírico de la conducta de los electores a partir de un caso, la provincia de Corrientes, poniendo de relieve la divergencia o desvinculación del voto entre la arena local y la nacional.

En línea con la preocupación por la vinculación entre niveles, Federico Cisternas Ferri trata de comprender cómo afecta la orientación nacional del sistema partidario provincial a la posesión de rentas recaudadas mediante regalías. Es decir, cómo impacta en la trayectoria del sistema partidario provincial la consecución y variación en la posesión de regalías (centralmente mineras y petrolíferas). El trabajo aborda los casos de las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, y San Juan, provincias con incrementos importantes de regalías en sus fuentes de ingresos. A partir de esta información, analiza el juego de alianzas entre niveles de los actores políticos provinciales (en especial oficialistas) en las elecciones a gobernador, para determinar el grado de provincialización de sus estrategias y la trayectoria de la estructura de competencia partidaria (abierta o cerrada). Del análisis de los datos, concluye que no existen evidencias fuertes que sustenten la existencia de un vínculo entre la posesión de regalías y el proceso de desnacionalización de los sistemas partidarios, como tampoco en relación a la apertura de su estructura de competencia.

A continuación, en su capítulo, Porta realiza un análisis del impacto del sistema electoral municipal en 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires. Para ello, interrelaciona el análisis de cuatro

variables –la magnitud del distrito, la concurrencia entre la elección de cargos ejecutivos y legislativos, la fórmula electoral y la estructura de la boleta– con el impacto de las reglas electorales sobre los principales actores políticos que compiten en cada elección y en la conformación de los Concejos Deliberantes. Su análisis abarca desde el retorno a la democracia en 1983 hasta las elecciones de 2013 y pone de manifiesto los motivos por los que dicha arena subnacional cobra relevancia sobre en relación a la política nacional.

En el último capítulo del libro, Natalia Magnético, Mario Bedosti y Abril García Mur abordan un aspecto de alta relevancia y variabilidad a lo largo del territorio: la representación política de las mujeres. Más precisamente, realizan un relevamiento de los estudios de género y partidos políticos en Argentina para identificar las diferentes perspectivas de análisis. Las autoras organizan el trabajo en función de una serie de dimensiones sustentadas de aportes de la teoría existente sobre géneros y partidos en el marco del neoinstitucionalismo feminista. La evidencia recogida y sistematizada les permite sostener que existe una serie de vacancias en los estudios sobre Argentina que se interrogan acerca de la relación entre el género y los partidos políticos. En este sentido, señalan que la literatura argentina ha abordado ampliamente la cuestión de los partidos políticos y la representación, predominando el abordaje sobre la representación descriptiva antes que sobre la sustantiva y la simbólica, y primando también la observación del poder legislativo antes que del ejecutivo. Por último, presentan razones por las cuales este campo de estudios se vería enriquecido con la incorporación de la perspectiva interseccional y el análisis interdisciplinar.

## Bibliografía

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Calvo, Ernesto, Szwarcberg, Mariela, Micozzi, Juan Pablo y Labanca, Juan Facundo (2001). Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. En Abal Medina et al., *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 53-99). Buenos Aires: Eudeba.

Cheresky, Isidoro (2006). *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo.

Clerici, Paula (2016). Juegos de congruencia: las estrategias de alianzas electorales de la UCR y el PJ en Argentina (1983-2013). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(2), 15-33.

Cruz, Facundo (2019). Dime qué armas y te diré qué eres. Construcción de coaliciones en Argentina, 1995-2015. *Revista SAAP*, 13(2), 24-33.

De Riz, Liliana (1986). Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. *Desarrollo económico*, 25(100), 659-682.

Escolar, Marcelo (2014). Juntos pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras. En Escolar y Abal Medina, *Modus Vivendi* (pp. 217-254). Buenos Aires: Prometeo.

Escolar, Marcelo, Calvo, Ernesto, Calcagno, Natalia y Minvielle, Sandra (2002). Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina. *Desarrollo económico*, 42(165), 25-44.

Grossi, María y Gritti, Roberto (1989). Los partidos frente a una democracia difícil: la evolución del sistema partidario en la Argentina. *Crítica y Utopía*, 18.

Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Mauro, Sebastián (2020). Coaliciones electorales y nuevos partidos políticos en Argentina. El caso de Propuesta Republicana. *Convergencia*, 27.

Navarro, Mario y Rodríguez, Gustavo (2014). Fragmentación y desnacionalización del sistema partidario en Argentina: una mirada de largo plazo. En Escolar y Abal Medina, *Modus Vivendi* (pp. 79-112). Buenos Aires: Prometeo.

Navarro, Mario y Vareta, Carlos (2014). La estructura de competencia partidaria Argentina: análisis y evaluación de la imagen analítica de la «territorialización» del sistema de partidos. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 5(1), 109-147.

Navarro, Mario, Tieghi, María Cora y Vareta, Carlos (2013). Explorando la imagen de una fragmentación partidaria regionalmente desequilibrada en la política argentina: Una revisión analítica. *Ciencia Política*, 16, 34-65.

Olmeda, Juan y Suárez-Cao, Julieta (2017). The federal dilemma: Organisational strategies and the consolidation of parties in Mexico and Argentina. *Bulletin of Latin American Research*, 36(4), 493-508.

Ortiz de Rozas, Victoria (2016). Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus

prácticas. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Jujuy*, 50, 57-80.

Snow, Peter (1983). *Fuerzas políticas en la Argentina*. Buenos Aires: Emecé Editores.

Torre, Juan Carlos (2003). Los huérfanos de la política de partidos Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo económico*, 42 (168), 647-665.

Vareta, Carlos. y Palumbo, Pablo (2019). La desnacionalización partidaria en Argentina: un proceso oscilante y espasmódico. En Mutti y Torres, *Procesos electorales en perspectiva multinivel* (pp. 122-140). Rosario: UNR Editora.

# La agenda de investigación sobre la nacionalización de la política Una evaluación de sus aportes y dilemas

*Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao*

## Introducción<sup>1</sup>

La manera en que se estructura la política a través del territorio ha sido uno de los temas más explorados en la política comparada (Key, 1949; Rokkan, 1970; Rokkan y Urwin, 1975, 1983; Schattschneider, 1960). El modo en que los partidos políticos compiten en el sistema político y que se posicionan en torno a conflictos o rupturas de carácter territorial (*cleavages*) ha sido clave para comprender la consolidación de los Estados nación europeos (Caramani, 2004; Rokkan y Urwin, 1983), y esta idea se ha ido trasladando más recientemente a otros contextos regionales como el latinoamericano. La creación de

<sup>1</sup> Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM en México. Clave del proyecto: IN302122. Este es un producto de investigación del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos. Julieta Suárez-Cao agradece el apoyo del Proyecto Regular FONDECYT #1191083, de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile.

los Estados nación fue una respuesta institucional para nacionalizar y, de ese modo, neutralizar la diversidad y la influencia de las fuerzas de las periferias de corte parroquialista y, con ello, contrarrestar la heterogeneidad existente en países con fuertes intereses y caciques locales.<sup>2</sup>

Desde el trabajo pionero de Lipset y Rokkan (1967), se supone que la política desarrollada se estructura a partir de divisiones funcionales e ideológicas, el *cleavage* capital-trabajo que vino a igualar a todos los sistemas de partidos superando las divisiones del eje territorial y que quedó congelado desde principios del siglo XX, al menos para los sistemas de partidos europeos. Precisamente, la gran aportación teórica de Rokkan (1987, pp. 347-380) fue incorporar al análisis político una dimensión territorial basada en el eje centro-periferia que vincula la arquitectura institucional del Estado nación con una estructura territorial. El supuesto normativo detrás de esta visión sostenía que la política territorial y desnacionalizada era propia de los sistemas políticos más atrasados, mientras que las sociedades modernas organizaban sus intereses a partir de partidos políticos programáticos y nacionalizados. Este supuesto ha cruzado la mayoría de los análisis de los sistemas de partidos europeos y también ha viajado a la interpretación que se ha realizado de los sistemas de partidos latinoamericanos, aun cuando sus rutas, puntos de conflicto y evolución han sido diferentes (Freidenberg, 2016).

Con estos antecedentes, la nacionalización de la competencia política se ha convertido en una dimensión primordial del análisis de los sistemas de partidos, ya que se estima que tiene efectos sobre la supervivencia de la democracia (Alfaro Redondo, 2010; Jones y Mainwaring, 2003), la interacción de la organización partidista en

<sup>2</sup> La nacionalización supone uno de los debates más ricos en torno a la relación entre territorio y competencia, al menos desde la perspectiva del conflicto en pro de la construcción de los Estados-Nación: “es probable que una consecuencia del desarrollo de las dimensiones nacionales de la política sea la creación de un electorado nacional y una mayoría nacional” (Schattschneider, 1960, p. 15). Esta misma idea se encuentra en los trabajos sobre Argentina (Calvo y Escolar, 2005) y también los de México (Cornelius et al., 1999).

sus múltiples oficinas en el territorio (Harbers, 2010), la distribución de recursos y del gasto público (Crisp et al., 2012), el comportamiento legislativo, el diseño e implementación de políticas públicas (Jones y Mainwaring, 2003), la interacción de los actores críticos (Harbers y Steele, 2020), la distribución heterogénea de los bienes públicos y los derechos (Giraudy et al., 2020), la expansión y el acceso diferenciado a la representación descriptiva de las mujeres (Freidenberg y Garrido de Sierra, 2021) y el modo en que los partidos desarrollan sus funciones claves como la de ser una estructura de intermediación e integración de agentes locales que están dispersos en el territorio y la capacidad de ellos de coordinarnos estratégicamente.

El objetivo de este trabajo es revisar la agenda de discusión sobre la nacionalización en perspectiva comparada, con miras a evaluar el conocimiento acumulado producido hasta el momento, detectar los avances realizados, llamar la atención sobre las lagunas y puntos débiles de la literatura comparada y pensar sobre el rumbo a seguir para continuar avanzando en esta línea de trabajo. El argumento de este trabajo es que existen mesas separadas en el debate sobre la nacionalización de los sistemas de partidos y el estudio de la política subnacional, que no dialogan entre sí y que han sido construidas de espaldas entre distintas academias e incluso continentes (el americano y el europeo). A pesar de ello, lo que estas literaturas tienen en común es la metodología empleada para corroborar empíricamente sus postulados teóricos. Esto representa uno de los aspectos más problemáticos de esta agenda de investigación que no se ve favorecida por el abordaje de métodos múltiples ni por el diálogo entre las limitaciones de esas metodologías que pudieran suponer avances en los diferentes sentidos. Esta decisión de uniformidad metodológica no parece reflexionar sobre los presupuestos ontológicos asociados con la misma.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> En palabras de Hall (2003, p. 374), “la ontología es crucial para la metodología porque la pertinencia de un conjunto de métodos determinados pone en marcha distintos presupuestos sobre la naturaleza de las relaciones causales que se pretenden descubrir”.

La estructura del texto es la siguiente: en la segunda sección, se relevan diferentes aproximaciones al estudio de la nacionalización, distinguiendo las mesas separadas europeas y americanas, y llamando la atención sobre sus aportes centrales. En la tercera sección, se exploran las principales hipótesis presentes en la literatura comparada que buscan explicar las causas de la nacionalización. La cuarta sección lidia con las debilidades de los estudios de nacionalización: la extensión de las mesas separadas relevadas en la segunda sección, la escasa relevancia del estudio de los partidos frente al sistema, el sesgo nacional de sus teorías e indicadores, y el monismo metodológico imperante. La quinta sección concluye y presenta algunas líneas de trabajo futuras.

## **¿Qué es la nacionalización?: conceptos y operacionalización**

La nacionalización de la competencia del sistema de partidos describe el proceso mediante el cual los partidos políticos orientan su política hacia la esfera nacional, buscando ofrecer aquello que defiende la posición media del votante nacional en lugar de fomentar los intereses de grupos minoritarios territoriales (Caramani, 2004; Chhibber y Kollman, 2004; Jones y Mainwaring, 2003; Rokkan y Urwin, 1983; Schattschneider, 1960). Si bien en las últimas décadas se ha incrementado el número de trabajos que observan este proceso en diferentes contextos, aún no hay grandes consensos respecto a lo que significa el término *nacionalización de los sistemas de partidos* y, mucho menos, respecto a la *nacionalización de un partido político*. Ambos conceptos son aún imprecisos y existen diversas propuestas sobre “cómo medir o evaluar sus implicaciones” (Došek, 2015; Morgenstern, Siavelis y Polga-Hecimovich, 2014).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> La literatura es tan amplia y diversa que da cuenta de un universo complejo respecto a las conceptualizaciones vinculadas a la nacionalización. Esto hace que el concepto aún dé cierta *ambigüedad conceptual* y pueda entenderse de varios modos o admitir diversas interpretaciones, lo que induce a la confusión e incertidumbre. Si bien

La idea original se centra en el hecho de que el proceso de nacionalización de la competencia política tenía como objetivo la “destrucción del significado de la palabra local y [abrir] grandes nuevas regiones de interés público” (Schattschneider, 1960, p. 18). La política nacional suponía que los partidos que tenían un amplio apoyo en el territorio evitaban las políticas parroquialistas de base local (Rose y Urwin, 1975). La nacionalización supone entonces la disminución del voto local hacia los partidos (el porcentaje de votos obtenido por un partido en cualquier distrito electoral tiende a aproximarse a la media nacional), así como la reducción del número de partidos que tienen representación en un número restringido de distritos electorales.

La formación de electorados nacionales, sistemas de partidos nacionales, temas nacionales, políticas, intereses o alianzas nacionales no son solamente aspectos cruciales de la construcción de espacios políticos nacionales, sino también del desarrollo de la ciudadanía democrática. Se supone, bajo estos términos, que los partidos concentrados regionalmente serán oprimidos y relegados en las preferencias de la ciudadanía, mientras el electorado movilizará su apoyo hacia las candidaturas que pertenecen a los partidos nacionales, que son percibidos como quienes pueden influenciar la política pública, regular la actividad económica, coordinar intereses entre las unidades provinciales o locales y/o asegurarse recursos públicos.

La nacionalización entonces supone que un partido político originado en las zonas urbanas puede nacionalizarse mediante su expansión regular por las áreas rurales o periferias (dimensión horizontal) y mediante un cambio en las estrategias políticas en las que predominen los contenidos nacionales en sus propuestas sobre los exclusivamente locales. El surgimiento de liderazgos nacionales

---

pareciera haber una definición más o menos consensuada, hay quienes le llaman de otras maneras o, en su caso, al operacionalizarlo, plantean índices que miden cosas distintas. Es más, hay quienes se refieren a una dimensión vertical de la nacionalización, aun cuando todavía no queda claro qué supone esa visión ni si la propuesta de medición que se hace consigue hacer avanzar el conocimiento sobre el tema.

carismáticos y la concentración de poderes en el Ejecutivo nacional, en un contexto de relativa descentralización, generan tensiones entre las fuerzas proclives a un sistema de partidos con base regional y las fuerzas que promueven un sistema nacionalizado. A medida que se centraliza el gobierno, los sistemas de partidos tienden a nacionalizarse. Por el contrario, a medida que aumenta el poder de las autoridades locales, los sistemas de partidos tienden a desnacionalizarse (Chhibber y Kollman, 2004) y prevalecen los intereses, las alianzas y las demandas de las unidades subnacionales.

## **La discusión sobre la nacionalización en la literatura comparada europea**

Una de las cuestiones más analizadas de los sistemas de partidos en Europa ha sido su nivel de nacionalización (Caramani, 2004, 2005; Bochsler, 2010; Golosov, 2018; Kasuya y Moenius, 2008; Lago y Lago, 2009; Lago y Montero, 2010; Moenius y Kasuya, 2004; Rose y Urwin, 1975). Si bien tradicionalmente la mayor parte de la literatura comparada sobre el estudio del territorio fue desarrollada originalmente desde trabajos focalizados solo en los Estados Unidos (Schattschneider, 1960; Key, 1949) o en sistemas federales (Chhibber y Kollman, 1998, 2004), gran parte del conocimiento de las dos últimas décadas en los estudios sobre territorio se centró en explorar los niveles de nacionalización a partir de la evidencia empírica del comportamiento político partidista de 15 países europeos (Došek, 2015).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Esto resulta muy interesante, porque muchos de los hallazgos desarrollados a partir de estudiar otros contextos no suelen verse reflejados en esta literatura, aun cuando los procesos descritos hayan ocurrido antes en países no europeos. Este es un problema de la política comparada que suele ignorar procesos políticos relevantes que ocurren fuera de los espacios de estudio de los académicos que publican en las revistas académicas de impacto. Véase, por ejemplo, la discusión sobre la desnacionalización o, en su caso, la no nacionalización que han experimentado ciertos países y que su referencia está ausente de los estudios sobre la nacionalización europea (hasta que comenzó a darse cierta desnacionalización en dichos países).

La manera en que los apoyos hacia los partidos se encuentran distribuidos en el territorio constituye la primera dimensión de análisis de la competencia electoral. Un grupo importante de la literatura se ha centrado en estudiarla y la ha denominado como *dimensión horizontal* de la nacionalización (Caramani, 2004; Borschler, 2005; Mustillo y Mustillo, 2012; Rose y Urwin, 1975), identificada por la penetración y homogeneización del voto por el partido en el territorio. Se trata de observar si esos partidos reciben el mismo apoyo en todos los distritos que componen el sistema de partidos nacional o, por el contrario, tienen concentrados los apoyos en unos distritos específicos frente a otros (en unos distritos reciben muchos más apoyos que en el resto, como si fueran bastiones, feudos o baluartes). Cuando la distribución de los apoyos en el sistema es homogénea en el territorio, suele señalarse que el sistema está nacionalizado. Entre tanto, cuanto mayor sea la heterogeneidad de los apoyos en el territorio, más desnacionalizado se encontrará el sistema.

Esta dimensión horizontal se ha visualizado como un proceso de homogeneización territorial, con respecto al comportamiento y las actitudes políticas de los ciudadanos. El interés de la literatura sobre la nacionalización de las políticas, partidos y sistemas de partidos es conocer si las cuestiones territoriales se encuentran realmente unificadas con lo nacional. La nacionalización es entendida entonces como un proceso de penetración y estandarización de las periferias en la consolidación del Estado nación (Caramani, 2004, p. 32), de allí que se proponga medir la cantidad de unidades territoriales donde el partido compite.<sup>6</sup>

Esta perspectiva tiene un fuerte sesgo normativo positivo respecto a lo que significa la nacionalización de la política. Para Rose y Urwin (1975, p. 40), se trata de un salto en el modo de hacer política: desde lo local hacia lo nacional. Y a ese salto se lo ve de manera benévolas y acrítica. Detrás de esta visión, se encuentra la idea de que la

<sup>6</sup> El “índice de cobertura territorial” se mide por el porcentaje de unidades territoriales donde el partido político presente candidaturas (Caramani, 2004).

nacionalización electoral fomenta la transición desde un tipo de política fragmentada y clientelista, dominada por personalidades políticas locales hacia la representación nacional. Candidaturas de diversas circunscripciones o distritos se convirtieron en candidaturas partidistas, que ya no representan solamente intereses locales sino valores e intereses de carácter nacional, dándole a la ciudadanía la posibilidad de influenciar directamente los procesos de toma de decisiones a nivel nacional (Caramani, 2004). Es más, se entiende esa visión positiva dado que mientras se incrementaba la nacionalización partidista también fue dándose una mayor modernización económica, social y cultural y la integración de la sociedad (Caramani, 2004) y el desarrollo de las tecnologías de la información (Caramani, 2005, pp. 302-305).

### **La discusión en torno a la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina**

Durante mucho tiempo, los trabajos sobre sistemas de partidos en América Latina desconocían la dimensión territorial y, en particular, la cuestión de la nacionalización. Se puede sostener portanto que esta perspectiva ha sido introducida recientemente en la investigación comparada sobre la región (Alfaro Redondo, 2010; Arenas y Bedoya, 2015; Borges, Albala y Burtnik, 2017; Calvo y Escolar, 2005; Cantú y Johnson, 2020; Cerna y Solís, 2017; Cornelius et al., 1999; Harbers, 2010, 2017; Jones y Mainwaring, 2003; Leiras, 2010; Morgenstern et al., 2009; Morgenstern et al., 2013, 2014; Polga-Hecimovich, 2013, 2014). La literatura sobre nacionalización (o desnacionalización), ya sea de base comparada o centrada en estudios de caso, se caracterizó por focalizarse fundamentalmente en el estudio de sistemas de estructura federal como Argentina (Calvo y Escolar, 2005; Gibson y Calvo, 2001; Gibson, 2004; Leiras, 2007) o México (Cornelius et al., 1999; Reyes del Campillo, 2013; Snyder, 1999), ignorando durante mucho tiempo lo que ocurría a nivel territorial y en la dinámica de la competencia en los sistemas políticos unitarios.

La incorporación de los países unitarios, aun desde la perspectiva que supera la visión dicotómica unitario-federal, y centrada en verlo como una cuestión de grados de federalismo, ha sido reciente (Battle, 2009, 2012; Cascante Matamoros, 2014; Cyr, 2012; Meléndez Guerreiro, 2008; Pachano, 2004, 2007; Pérez Mendieta, 2014; Suárez-Cao y Freidenberg, 2014; Tanaka, 2008; Tuesta Soldevilla, 2010). Los procesos de descentralización política y fiscal, tanto en Estados federales como unitarios, han re-dinamizado el espacio local y abierto nuevas líneas de investigación a ser incluidas por los estudiosos de la competencia de los sistemas de partidos en todos los países de la región (Grindle, 2007).<sup>7</sup> Un ejemplo concreto del modo en que la descentralización ha impactado en el sistema de partidos y que incluso ha generado efectos perversos se da en el caso peruano, donde incluso ya se refieren a él como un caso de “erosión de los sistemas de partidos”, donde los partidos débiles han ido perdiendo peso mientras los independientes han ido ganando espacios en los cargos subnacionales (Carter, 2018).

La literatura centrada en los casos federales latinoamericanos ha mirado fundamentalmente lo escrito en otros sistemas federales como Estados Unidos (resulta clara la influencia de Cox, 1999 o de Chhibber y Kollman, 2004) y ha estado menos pendiente de la literatura europea con excepciones del trabajo de Caramani (2004, 2005). Al analizar esta literatura, resulta más difícil encontrar el sesgo positivo hacia la nacionalización de los sistemas de partidos que se describe en la literatura europea, salvo cuando esta descripción se centra en la observación de los procesos de formación de los Estados

<sup>7</sup> En su trabajo sobre los municipios mexicanos, Grindle (2007, p. 17) señala que la competencia política es cada vez más importante en la política local en todos los municipios, incluso en aquellos que seguían controlados por el PRI. Señala que la respuesta a las nuevas oportunidades y recursos que generó la descentralización a los gobiernos locales fue una mayor competitividad electoral. Si bien las prácticas clientelistas no fueron eliminadas por la descentralización, esta generó mayor circulación en las élites políticas locales. En la actualidad, con la nueva competencia que ha generado MORENA en el sistema de partidos, llama la atención el modo en que la captación de las élites subnacionales han sido claves en la fortaleza del nuevo partido.

nación que han sido vistos por algunos como la llegada del desarrollo frente a la lucha fratricida por el territorio que vieron los países latinoamericanos durante el siglo XIX.

Si bien la investigación comparada sobre el modo en que se ha ido dando la nacionalización en los países latinoamericanos a finales del siglo XIX aún es incipiente, hay cierta idea de que estos procesos eran mucho mejores que la política territorializada, caciquil y localista existente (ver para el caso mexicano, el trabajo de Cornelius et al., 1999). Tras los procesos de democratización y de descentralización del sistema político, se puso de manifiesto que no todos los sistemas de partidos hicieron del mismo modo ni con el mismo ritmo el proceso de nacionalización (Harbers, 2010) ni tampoco todos llegaron al mismo resultado de un sistema nacionalizado debido a fuerzas políticas y sociales centrífugas periféricas que valoran positivamente la política no nacionalizada (como por ejemplo las élites guayaquileñas, las élites políticas y económicas de la medialuna boliviana o las élites regionales colombianas).

La revisión preliminar de la literatura de los estudios de la nacionalización sobre América Latina da cuenta de la existencia de al menos cuatro perspectivas de trabajos que abordan esta problemática y que suponen diferentes estrategias metodológicas respecto de cómo medir la nacionalización: a) la nacionalización estática (o la homogeneidad de los apoyos en el territorio); b) la doble nacionalización: estática más dinámica; c) la nacionalización de los apoyos ponderada por el tamaño de la población y d) la reacción a la nacionalización: la regionalización (o centrar la atención en lo que pasa en lo local).<sup>8</sup>

### ***La nacionalización estática (también dimensión horizontal)***

La literatura sobre América Latina recoge la dimensión horizontal como una de las maneras de estudiar la nacionalización del sistema

<sup>8</sup> Esta sistematización de la literatura es aún preliminar y, por tanto, está aún en revisión y discusión.

de partidos. A partir del estudio pionero de Jones y Mainwaring (2003), que son los que introducen esta discusión en la investigación latinoamericanista, se comienzan a realizar trabajos que analizan el modo en que se distribuyen los apoyos en el territorio. Desde esta perspectiva, la nacionalización de un sistema de partidos se mide en consonancia con la literatura europea teniendo en cuenta “el grado en el cual las unidades nacionales se aproximan al patrón de votación nacional” (Calvo y Escolar, 2005; Crisp et al., 2012; Harbers, 2010; Jones y Mainwaring, 2003, p. 141; Morgenstern y Potthoff, 2005; Reyes del Campillo, 2013), aun cuando hay diferentes propuestas metodológicas y posiciones críticas al trabajo original respecto a cómo abordar la medición de la nacionalización del sistema en esta dimensión estática.<sup>9</sup>

Se trata de observar la manera en que los apoyos hacia los partidos se encuentran distribuidos en el territorio; si esos partidos reciben el mismo apoyo en todos los distritos que componen el sistema de partidos nacional o, por el contrario, tienen concentrado a su electorado en unos distritos específicos frente a otros. Cuanto más se acerque la votación que los partidos logran en las unidades subnacionales al patrón de votación nacional, más nacionalizado se encontrará el sistema de partido.<sup>10</sup> Esta nacionalización se observa no solo en los resultados electorales sino también en los tipos de políticas públicas que los partidos impulsan y, por supuesto, traduce de

<sup>9</sup> Algunos miden la nacionalización tomando al sistema de partidos como un todo (Chhibber y Kollman, 2004; Kasuya y Moenius, 2008; Moenius y Kasuya, 2004), por cada partido (Boschler, 2010) o de manera transversal entre los partidos (Jones y Mainwaring, 2003; Morgenstern y Potthoff, 2005). Otros autores han propuesto medir la nacionalización desde una perspectiva vertical que significa que se observa el nivel de similitud de las características de la competencia entre los distintos niveles del sistema de partidos (nacional y algún nivel subnacional). Moenius y Kasuya (2004) proponen denominarla como *inflación partidista* y Chhiber y Kollman (2004) como *agregación partidista*. También se refieren a la dimensión vertical de la nacionalización Leiras (2010) y Lago y Montero (2009).

<sup>10</sup> El coeficiente de Gini invertido para calcular el índice de nacionalización:  $Gi = (iY_i + 1) - (i+1Y_i)$ . El rango establecido de los resultados es entre 0 y 1, donde el valor 1 supone una nacionalización perfecta.

manera indirecta el nivel de nacionalización de cada organización partidista.<sup>11</sup>

Harbers (2010) estudia la nacionalización de los sistemas de partidos de América Latina desde la literatura europea (como los trabajos de Caramani, 2004). Define a la nacionalización desde la perspectiva estática como “el grado en que los principales partidos políticos obtienen patrones de voto similares en todo el territorio” (Harbers, 2010, p. 612) y, del mismo modo que los otros trabajos previos, con nacionalización se refiere a la medida en que las unidades territoriales subnacionales reflejan el patrón general nacional de la competencia partidista. Si los patrones de competencia se superponen, el sistema se considera nacionalizado. Por el contrario, si los patrones de competencia divergen, el sistema se considera regionalizado.

En la comparación, da cuenta de que las democracias de Europa Occidental han sido “notablemente resistentes a las tendencias de regionalización una vez que han conseguido la nacionalización” (Harbers, 2010, p. 609) mientras que en las democracias de América Latina esta situación ha sido diferente. Su evidencia muestra que no hay una única tendencia hacia la nacionalización en los países de la región, sino que hay rutas diferentes en los casos nacionales. Esta distinción resulta importante en términos comparados. Mientras países como Argentina y Colombia han ido hacia patrones de voto regionalizado, otros como Chile han ido hacia la nacionalización (Harbers, 2010, p. 616; Morgenstern et al., 2013).

En este sentido, resulta importante destacar que hay países donde su sistema de partidos (o el comportamiento electoral) nunca llegó a nacionalizarse (como Ecuador) (Freidenberg, 2014), por lo cual tampoco es factible referirse a ellos como casos desnacionalizados

<sup>11</sup> Calvo y Escolar (2005) asocian tres cuestiones al concepto de nacionalización de los sistemas de partidos. Primero, la diferencia entre el voto nacional y provincial; segundo, la diferenciación entre los sistemas de partidos de cada provincia (departamento o región) y, tercero, el carácter nacional o local de los programas de políticas públicas que llevan a cabo los partidos mayoritarios una vez en el gobierno. Calvo y Leiras (2011) retoman precisamente el análisis a partir del comportamiento en los legislativos.

(o territorializados en términos de Calvo y Escolar, 2005). Estos casos desviados ponen en duda la teoría general clásica europea que da por sentada la tendencia a la creciente nacionalización de los procesos electorales y partidistas como si esta fuera una tendencia general (y quasi uniforme) en todo el mundo, sin importar las diferencias de origen y los procesos que esos sistemas de partidos desarrollan. Recientemente, un trabajo sobre Ecuador (Polga-Hecimovich, 2013) alerta sobre los crecientes niveles de nacionalización de los partidos y del sistema de partidos de este país andino, aun cuando históricamente ha sido un “país de los mil reinos” (Freidenberg, 2014; Lacuisse, 2007) y con muy bajos niveles de implantación territorial de los partidos en el territorio.

Esta cuestión no es menor. Se refiere a procesos que no habían sido analizados hasta ahora. La sorpresa de la academia está, precisamente, en los cambios que se han dado en los niveles de nacionalización de Alianza PAIS, que aparece como uno de los partidos que ha mostrado mayor nivel de nacionalización desde la transición a la democracia en 1979, asumiendo valores similares a los del PSC en la década del noventa o ID en la década anterior (Polga-Hecimovich, 2013). Con los años, la evidencia muestra que ese nivel de nacionalización tenía que ver más bien con una coyuntura específica vinculada al trabajo electoral y la capacidad de generar sinergias centrípetas de un liderazgo carismático (como el del presidente Rafael Correa y su partido de ese momento Alianza País) que con la transformación del electorado o la superación de los *cleavages* centro-periferia característicos de ese sistema político. Precisamente, estos cambios dan cuenta de la necesidad de explorar las transformaciones en los niveles de nacionalización de los sistemas de partidos en el tiempo y a centrar la atención en las causas que explican esos cambios aun cuando se piense a la nacionalización como estática.

### ***La doble nacionalización: estática más dinámica***

Estudios más dinámicos de la nacionalización partidista observan que esta tiene dos componentes importantes: primero, el grado de homogeneidad en la distribución geográfica del voto partidista y, segundo, el grado de homogeneidad del cambio del apoyo electoral de los partidos en las distintas regiones del país (Alemán y Kellman, 2008; Morgenstern et al., 2009; Morgenstern et al., 2014; Mustillo y Mustillo, 2012; Stokes, 1967). De este modo, la nacionalización está compuesta de dos dimensiones: la estática y la dinámica.

Esta distinción no es original. En Estados Unidos, Schattschneider (1960) ya había identificado las dos dimensiones de análisis. La primera considera el grado en que hay distribución igualitaria de los votos entre los diferentes distritos (dimensión estática). La segunda señala tanto el grado de homogeneidad en que el voto partidista cambia con el paso del tiempo a través de los distritos electorales, así un cambio consistente es aquel que se encuentra distribuido de igual manera en todo el territorio nacional.

Desde este enfoque, la nacionalización refleja tanto los *cleavages* territoriales como los realineamientos que se producen a lo largo del tiempo. Un ideal de sistema de partidos nacionalizado debe tener una distribución territorial de los apoyos homogénea (Morgenstern et al., 2009) así como también cambios homogéneos en los apoyos a través del territorio. Por lo tanto, cuando los valores en las dos dimensiones son altos, puede sostenerse que un sistema de partidos se encuentra altamente nacionalizado. Alemán y Kellman (2008), en su propuesta de medir los cambios electorales en los distritos de seis países de América Latina y en Estados Unidos, encontraron además que los resultados de las dos dimensiones pueden ser independientes (2008, p. 195), por tanto, puede haber un partido poco nacionalizado estáticamente pero que los cambios de sus apoyos en el territorio sean homogéneos en el tiempo y por tanto esté nacionalizado dinámicamente.

### ***La nacionalización de los apoyos electorales ponderada por el tamaño de la población***

Entre los primeros estudios que se han centrado en la nacionalización en un sistema de partidos con estructura de poder unitaria están los de Pachano (2004, 2007) a partir del caso ecuatoriano, uno de los más fragmentados territorialmente y con *cleavages* latentes que cruzan la competencia y el comportamiento del electorado (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2001). Pachano no se refiere a la categoría de la nacionalización en sus trabajos, sino que la denomina “territorialización” y plantea una definición que la asocia a la manera en que se distribuye la población electoral de un país. Así, cuanto más cercana se encuentre la votación de un partido en determinada provincia al porcentaje de población que dicha provincia representa en el padrón, mejor distribuido territorialmente se encontrará dicho partido.<sup>12</sup>

Esta visión no es original, dado que algunos trabajos europeos anteriores ya tomaban en cuenta la idea de que había que ponderar el peso del electorado con el padrón electoral (Rose y Urwin, 1983). Pachano (2007) establece que un partido tendrá carácter nacional si la votación que logra se distribuye de manera similar a la manera en que lo hace la población electoral. Entonces, el perfil de votación de determinado partido debería ser similar al perfil del padrón nacional. A medida que el perfil de votación del partido se acerque más al del padrón nacional, mejor distribución territorial comportará. Por el contrario, menores niveles de semejanza entre dicho perfil de

<sup>12</sup> Propone un *índice de distribución territorial*, con el objetivo de calcular el grado en que cada partido se aleja de la distribución del electorado, precisamente por medio de la medición de las brechas. La construcción de este indicador toma como punto de partida la suposición de que un partido tendrá un carácter nacional en tanto su votación se distribuya *aproximadamente* de la manera en que se distribuye la población electoral de un sistema político. “Este índice expresa el agregado de las diferencias que existen entre la proporción que cada provincia representa en el padrón y la proporción de votos que cada una de ellas aporta en la votación total del partido” (Pachano, 2004, p. 86).

votación y el del padrón nacional implica la existencia de un partido con bajo nivel de distribución territorial.

### ***La reacción a la nacionalización: la regionalización***

Tras los estudios sobre la nacionalización, están surgiendo nuevas estrategias de investigación debido a que la política electoral parece estar cada vez más desnacionalizada tanto en Europa (Hopkin, 2003) como en algunos países de América Latina (Calvo y Escolar, 2005). Los partidos políticos no estatales han crecido en fuerza e influencia electoral en las democracias europeas y las demandas de descentralización han dado lugar a importantes cambios institucionales en los últimos años (Barrio et al., 2009). Como resultado, la política partidaria ya no tiene lugar solo a nivel nacional, entre los partidos nacionales, sobre temas nacionales, sino que lo local está cada vez más presente y autónomo de lo nacional.

Esto ha llevado a que los estudios reaccionen incorporando análisis que se centran en el peso de los partidos a nivel regional e incluso que se haya puesto la mirada en el modo en que los propios partidos latinoamericanos se han desnacionalizado (Polga-Hecimovich, 2010). Los trabajos han ido a mirar hacia abajo del sistema político y se encontraron con que había países donde su política y la dinámica del sistema de partidos no se había nacionalizado hasta el momento (Ecuador; Bolivia) o, que, habiéndose nacionalizado en otra época, experimentaban en la actualidad un creciente proceso de desnacionalización (como ha ocurrido con Colombia, Argentina, Perú y, en algún modo, Costa Rica con la emergencia de partidos locales).

Los hallazgos muestran que, en el caso de Perú, uno de los más interesantes para observar este fenómeno, la homogeneidad de la distribución es relativamente alta y que, por tanto, los movimientos políticos alcanzan altos niveles de regionalización.<sup>13</sup> De manera más

<sup>13</sup> Tanaka y Guibert (2011) proponen *un índice de regionalización* para medir la distribución de los apoyos de los movimientos regionales dentro de las regiones (adaptando

general, Gramont (2010), Tanaka y Guibert (2011), Tuesta Soldevilla (2006) dan cuenta del predominio de los movimientos regionales en el ámbito regional y su cada vez más significativa presencia a nivel local y provincial (Batlle, 2012; Cyr, 2012), aun cuando en este último ámbito es donde todavía el enraizamiento de los movimientos regionales no es tan fuerte y dominan los partidos nacionales. Esta misma idea se plantea en el trabajo de Sagarzazu y Cyr (2012) quienes llaman la atención de introducir el análisis de los movimientos regionales en Venezuela y su peso cuando la política era aún competitiva.

## **Las causas de la nacionalización en la literatura comparada**

La literatura comparada ha identificado diferentes factores que explican los niveles de nacionalización de los sistemas de partidos tanto en Europa como en América Latina. A continuación, se presentan los elementos que más atención han recibido en la literatura europea y latinoamericana sobre los niveles de la nacionalización:

*La presencia de cleavages territoriales:* Algunos autores sostienen que los niveles de nacionalización están relacionados con la presencia de divisiones sociales o *cleavages* políticos (Caramani, 2004; Bochsler, 2005, 2010; Lipset y Rokkan, 1967; Polga-Hecimovich, 2014). La hipótesis de la presencia de las divisiones sociales desarrollada por Caramani (2004, p. 15) sostiene que los *cleavages* y divisiones territoriales (centro-periferia y el rural-urbano) tienen que ver con bajos niveles de nacionalización mientras que los *cleavages* funcionales (como el económico en Europa Occidental) tienden a generar sistemas de partidos (y partidos) más nacionalizados.

En América Latina, la hipótesis de la presencia e impacto de los *cleavages* como factores explicativos de los niveles de nacionalización

---

el índice de nacionalización para el nivel regional. Los autores se refieren solo a los movimientos regionales y la “nacionalización” de sus apoyos en una región. Por tanto, sería difícil aplicar este mismo índice a partidos formalmente nacionales que compiten en todo el territorio.

ha sido empleada con cautela. La relativa debilidad de las divisiones funcionales (programáticas e ideológicas) en América Latina han hecho a los sistemas de partidos (y al comportamiento electoral) más vulnerable a la regionalización (Harbers, 2010, p. 612). De este modo, se pone en duda la validez del argumento de Caramani (2004) en América Latina, ya que el proceso de constitución del Estado y la modernización política han tenido dinámicas diferentes (Harbers, 2010, p. 612) y la dimensión izquierda-derecha ha tenido poca capacidad para estructurar (y homogeneizar) la competición del sistema de partidos (Dix, 1989) siendo sustituidos por otros mecanismos como el clientelismo político y la política personalizada (Harbers, 2010; Kitschelt, 2000). Como excepción a esta idea, Morgenstern et al. (2013, p. 9) sugieren que los *cleavages* históricos, al menos en el caso chileno, han producido altos niveles de nacionalización tanto estática como dinámica, aunque relativizan su peso y capacidad de determinar los niveles de nacionalización.

*El nivel de centralización del poder:* La mayoría de los trabajos explican los niveles de nacionalización a partir del nivel de centralización del poder. Una de las explicaciones más importantes es la que llama la atención sobre el dominio del poder ejecutivo nacional sobre los parlamentos (Cox, 1997) y si es un estado unitario y centralizado (Chhibber y Kollman, 2004; Harbers, 2009). La centralización del poder económico y político en el gobierno nacional hace más fácil lograr la agregación partidista en las elecciones legislativas (Chhibber y Kollman, 2004).

Como un patrón general, debería esperarse observar que una concentración de poder al nivel nacional se vea acompañada de un sistema de partidos nacionalizado (Chhibber y Kollman, 2004). La nacionalización no es un fenómeno que solo afecta la competencia electoral, por el contrario, se extiende a toda la política: las campañas, el perfil de los candidatos y el modo en que funcionan internamente las organizaciones de partidos. Incluso Caramani (2000) sostiene que a medida que aumenta la nacionalización, los candidatos ya no

representan circunscripciones locales, suprimiendo con ello el parroquialismo anterior.

*La descentralización fiscal y política en América Latina:* Diversos autores han explorado el peso de la descentralización política y fiscal sobre los niveles de nacionalización (Calvo y Escolar, 2005 Escobar-Lemmon, 2001; Harbers, 2010; Leiras, 2010). A partir de los procesos de democratización de fines de la década del setenta, se dio en América Latina una *revolución descentralizadora* (Grindle, 2007, p. 4),<sup>14</sup> que fue creando incentivos para que se dieran patrones de competencia partidaria disímiles en las provincias argentinas como en los estados mexicanos (Harbers, 2010; Leiras, 2010). Precisamente, Calvo y Escolar (2005) vincularon la territorialización de los patrones de voto (entendida por los autores como la desnacionalización) a los crecientes niveles de descentralización fiscal.

Utilizando los datos electorales de 89 elecciones en 16 democracias de América Latina, Harbers (2010) exploró los efectos de la descentralización política y de la fiscal sobre la nacionalización del sistema de partidos. Sus resultados muestran que ambas variables inhiben el desarrollo de los sistemas de partidos nacionalizados y que si se controla el peso de estas variables por el nivel de heterogeneidad etnolingüística y las características del sistema electoral, los resultados son más robustos. Harbers (2010, p. 613) concluye que en América Latina el nivel de nacionalización de los sistemas de partidos depende del grado de descentralización fiscal y política. En sistemas políticos descentralizados, los sistemas de partidos tienden a ser menos nacionalizados que en sistemas políticos centralizados.

Así, en casos de descentralización del poder, los votantes percibirán que la responsabilidad y la autoridad residen en los órganos

<sup>14</sup> A nivel fiscal, la descentralización supuso que las autoridades subnacionales pasaran a gestionar y ser responsables de los presupuestos y de la rendición de cuentas correspondientes (Grindle, 2007). A nivel político, la descentralización supuso la elección directa por parte de la ciudadanía de las autoridades locales. A nivel administrativo, la descentralización supuso la asunción de responsabilidades respecto a la prestación de servicios de salud y educación a las burocracias estatales y locales (Grindle, 2007).

subnacionales y ajustarán su comportamiento político de manera acorde. Por el contrario, si el poder decisivo reside en las autoridades y los órganos de gobierno nacionales, los votantes identificarán a estos como los responsables y estarán más inclinados a votar por candidatos que tengan etiquetas partidistas en el nivel más amplio de agregación. Los candidatos preferirán etiquetas que comuniquen posiciones políticas sobre problemas del nivel más alto de gobierno más que cuestiones locales.

Además, la descentralización es una estructura de oportunidades para la creación de partidos políticos regionales (Blais y Carty, 1991) e incluso étnicos (Van Cott, 2005). Los efectos de la descentralización se pueden evaluar observando los cambios en la política local, evidenciada tanto por la creación de partidos étnicos como parte de una estructura de oportunidades generada por la descentralización como en Bolivia o Ecuador; el empoderamiento de liderazgos locales que sin la descentralización no hubieran surgido (como puede ser el caso de Evo Morales en Bolivia) o la emergencia de temas que estaban silenciados por ser demandas parroquialistas y localistas sin capacidad para proyectarse a todo el territorio (demandas étnicas; medioambientales, identitarias, entre otras).

Precisamente, la descentralización política y fiscal de los Estados es una de las causas clave de la desnacionalización de los sistemas de partidos, debido a la ausencia de *cleavages* homogeneizadores de la población (Harbers, 2010; Leiras, 2010); esto, de alguna manera, aparece como con cierto contraste con los sistemas de partidos de Europa Occidental que pudieron en un primer momento mantenerse nacionalizados debido a la preeminencia del *cleavage* izquierda-derecha (Caramani, 2000, 2004).

La desnacionalización de los patrones de representación y competencia políticas inducida por los procesos de descentralización puede afectar negativamente tanto a la estructura como a los resultados de los procesos de toma de decisiones (Leiras, 2010). Incluso la desnacionalización de los sistemas de partidos, al aumentar los costos de formación de coaliciones, hacen más rígidos el manejo

presupuestario y la política fiscal de un gobierno (Lago-Peñas y Lago-Peñas, 2010).

*Factores institucionales:* Algunos autores mencionan que la nacionalización está vinculada a una serie de variables institucionales (Alfaro Redondo, 2010, p. 17; Arenas y Bedoya, 2015; Borges et al., 2017; Harbers, 2010), incluso se señala que su presencia tiene influencia sobre las dos dimensiones de la nacionalización: la estática y la dinámica (Morgenstern et al., 2012, p. 9). Algunos elementos vinculados a las instituciones son claves. Por ejemplo, el propio presidencialismo ha sido asociado con la capacidad de generar localismos (Morgenstern et al., 2012, p. 9). También las elecciones concurrentes y el calendario electoral tienden a tener cierto impacto sobre el nivel de nacionalización, así como también el número de distritos en juego (Alfaro Redondo, 2010, p. 18; Morgenstern et al., 2009). El cambio del número de distritos, el tipo de lista y el tamaño o magnitud de los mismos también pueden ser considerados como elementos que pueden afectar los niveles de nacionalización del sistema de partidos.

La intersección entre factores sociopolíticos (como los *cleavages*) y las instituciones también pueden impactar sobre los niveles de nacionalización. En el caso de Chile, Morgenstern et al. (2012, p. 11) detectaron que la nacionalización puede ser explicada por el modo en que interactúan los *cleavages* con las instituciones y por el peso que estos pueden tener en el contexto del sistema de partidos.

Mientras factores institucionales, sociopolíticos –como el modo en que están estructurados los conflictos– y la centralización/descentralización del poder pueden explicar los niveles de nacionalización del sistema de partidos; otros factores pueden explicar los niveles de nacionalización de un partido. Los niveles de nacionalización de un partido no están necesariamente asociados al nivel de nacionalización de un sistema. Si bien el nivel del sistema resulta de la agregación de las partes que lo integran, no resulta factible suponer que esos niveles sean necesariamente homogéneos; la literatura

ha prestado menos atención a la nacionalización de las unidades partidistas.<sup>15</sup>

La edad del partido (Alfaro Redondo, 2010), la madurez organizativa, el desarrollo histórico (Caramani, 2004), la estabilidad de la democracia y cuán viejo sea el partido (Morgenstern et al., 2009), la polarización ideológica (Alfaro Redondo, 2010) han sido empleados como razones de la nacionalización partidista. Se sostiene que cuanto más viejo sea un partido, más nacionalizados se encontrarán sus apoyos electorales y que cuanto más polarizado se encuentre en términos ideológicos, menos nacionalizado estará ese partido en comparación a partidos más centristas del mismo sistema (Alfaro Redondo, 2010, p. 13).

También se sostiene, desde una perspectiva más sistémica, que el nivel de fragmentación del sistema de partidos puede afectar los niveles de nacionalización de un partido. Cuanto más fragmentado se encuentre el sistema de partidos, menor será la nacionalización del partido (Alfaro Redondo, 2010, p. 15). Lo mismo ocurre con el nivel de diversidad étnica. Cuanto mayor sea la heterogeneidad étnica de la composición del electorado, menos nacionalizado estará el partido y el sistema de partidos (Bochsler, 2005).

### **Debilidades en los estudios sobre la nacionalización del sistema de partidos I: *mesas separadas* y la ausencia de los partidos**

Una debilidad en el desarrollo del conocimiento científico es la ausencia de diálogo entre los diferentes trabajos que exploran un similar objeto de conocimiento. La literatura sobre la nacionalización ha padecido durante mucho tiempo de esta ausencia de diálogo entre los especialistas de los diferentes continentes. A este fenómeno lo

<sup>15</sup> Excepciones en este sentido se encuentran en el trabajo de Lupu (2008) sobre los partidos en Argentina.

hemos denominado como “mesas separadas”, haciendo alegoría de las ya famosas mesas a las que se refería Almond para describir el estado de la ciencia política de la década del cincuenta. Si bien aquí no se trata de una distinción ideológica ni siquiera de diversidad metodológica (como se ha mostrado en el epígrafe anterior hay cierto consenso respecto al tipo de herramienta a utilizar), esta metáfora da cuenta de la inexistencia de puentes en los debates de los diferentes autores europeos y americanos y la carencia de diálogo entre los hallazgos encontrados.

Salvo algunas excepciones (como Caramani, 2004, 2005; Chhibber y Kollman, 2004 Cox, 1999; Schattschneider, 1960), los presupuestos analíticos y teóricos discutidos en Europa y Estados Unidos no suelen ser incorporados en los debates sobre los casos latinoamericanos. Y, al mismo tiempo, de manera mucho más clara, los teóricos europeos y anglosajones desconocen de plano lo que se publica sobre la nacionalización en contextos fuera de los europeos y de Estados Unidos. Como sostiene Došek (2015), existe *cierta ceguera* entre los principales especialistas de Europa y Estados Unidos hacia el conocimiento comparado regional. No se citan autores que no publiquen en las principales revistas académicas de política comparada y mucho menos se citan autores que no publiquen en inglés. Mientras el diálogo entre autores europeos y norteamericanos es más claro, el diálogo entre latinoamericanos y europeos es insignificante, por no decir inexistente. Aportaciones teóricas realizadas a partir de la evidencia latinoamericana son radicalmente ignoradas por la academia europea (y muchas veces también a la inversa).

Recientemente, se ha dado cierto trasvase de visiones con la idea de sistemas de partidos multinivel (Schackel, 2013; Sweden y Maddens, 2009), un poco a partir de la experiencia española y europea, aun cuando se trate de sistemas bastante diferentes que no terminan de traslaparse de manera exacta el modelo de Estado de las Autonomías con el de un sistema federal o unitario. En cualquier caso, la perspectiva multinivel permite incorporar varios elementos que parecieran estar minimizados como, por ejemplo, la idea de

comparar lo que ocurre en diferentes distritos de un mismo nivel institucional o en su caso entre la media de la varianza de las posiciones de los distritos y otro nivel institucional (como propone el índice de congruencia de Gibson y Suárez-Cao, 2010 y su aplicación por parte de Freidenberg y Suárez-Cao, 2014 a los sistemas de partidos latinoamericanos).

Otra de las debilidades de la literatura sobre la nacionalización tiene que ver con la escasez de trabajos que focalicen su atención en la nacionalización de cada partido, más allá de la medida que arroje el sistema de partidos. El nivel de nacionalización de un partido político es clave tanto *per se* como dentro de la discusión más sistemática. Diversos indicadores se han utilizado para medir si una organización partidista es nacional, subnacional o local y se centran en a) el nivel de distribución de los apoyos de cada partido en el territorio (Jones y Mainwaring, 2003; Lupu, 2008); b) en el nivel de control de los líderes nacionales de las nominaciones a las candidaturas (si las deciden los líderes nacionales o los políticos locales) (Hopkin, 2003) y d) el nivel de integración de los órganos directivos y la estructura organizativa del partido (Thorlakson, 2009).<sup>16</sup>

En América Latina, han sido pocos los trabajos que se han centrado en explorar el nivel de nacionalización interna de los partidos, aunque hay importantes excepciones en los últimos años (Borges et al., 2017; Cantú y Johnson, 2020; entre otros trabajos). Si bien hay quienes necesitan calcular la nacionalización partidista como un adelanto de la nacionalización del sistema (Harbers, 2010; Jones y Mainwaring, 2003), pocos trabajos han utilizado al partido y su nivel de nacionalización como unidad de observación (Lupu, 2008). Esta es una línea de investigación que debería desarrollarse en el futuro, sobre todo explorar aún más (como lo hace Hopkin, 2003 para seis

<sup>16</sup> Thorlakson (2009) propone medir cuán integrados están los partidos tras constatar si el partido a nivel nacional y subnacional comparte un órgano directivo y una estructura de membresía unitaria. Sin embargo, este indicador aleja de la dimensión competitiva de los sistemas de partidos y está más cercano a consideraciones de tipo organizativo.

países europeos) el peso del funcionamiento interno de los partidos políticos a nivel estatal sobre la relación entre reforma institucional y desnacionalización de la política electoral.

### **Debilidades en los estudios sobre la nacionalización del sistema de partidos II: el sesgo nacional y la metodología unificada**

Otra debilidad de los estudios sobre nacionalización radica en que, a pesar del componente inherentemente territorial del fenómeno bajo análisis, la literatura se ha centrado en el estudio de las elecciones nacionales, principalmente las de las Cámaras Bajas.<sup>17</sup> Esto no es sorprendente si se tiene en cuenta que la política comparada como disciplina adolece de un sesgo nacional (*whole-nation bias*) (Rokkan, 1970; Snyder, 2001). Durante años, la atención focalizada de manera exclusiva en los procesos nacionales no solo mantuvo en las sombras dinámicas locales relevantes, sino que además apuntaló el supuesto implícito de que la política subnacional era un mero reflejo del acontecer nacional o digno de un interés idiosincrático con poca conexión con las dinámicas más relevantes de la política nacional (Suárez-Cao, 2013). La pretensión de entender las causas de la nacionalización, un fenómeno por definición ligado a dinámicas territoriales, sin ampliar el foco de análisis para incluir dichas dinámicas es uno de los aspectos más débiles de la literatura comparada acerca de la nacionalización de los partidos, los sistemas de partidos y la política en general.

Este sesgo nacional es comprensible en términos de la política comparada y de sus discusiones metodológicas que, desde sus inicios, ponían sobre la mesa la necesidad de diferenciarse de la

<sup>17</sup> Como se ha mencionado, la observación de los resultados de las elecciones a la Cámara Baja se puede medir a partir de los resultados por partido (Jones y Mainwaring, 2003) o por distrito (Kasuya y Moenius, 2008).

historiografía, de aumentar el número de casos y de la importancia de generar conceptos universales empíricos (Lijphart, 1971; Sartori, 1970, 1984). La política comparada como disciplina ha estado históricamente enfocada al análisis de casos nacionales. Así, aunque los objetos de estudio sean países, partidos políticos, sistemas políticos, modelos económicos, grupos sociales, tipos de estado, etcétera, la escala en la cual los fenómenos eran aprehendidos era, en su amplia mayoría, de índole nacional. Se dio entonces un proceso circular en el cual la arena nacional ocupaba el foco de atención, y los conceptos y teorías de la disciplina se abocaban a capturarla. De esta manera, las cuestiones no nacionales no solo quedaban en las sombras, sino que nuestras herramientas teóricas, que son las encargadas de develar los fenómenos a explicar y las causas posibles, tampoco facilitaban su incorporación al análisis.

Una causa de este sesgo nacional que no ha sido muy explorada está relacionada con el manejo de las cuestiones metodológicas en la política comparada. La posición predominante en la disciplina por varias décadas se puede resumir en el axioma de que existe una única lógica de inferencia causal y que la misma es la perteneciente a la del método estadístico (King, Keohane, y Verba, 1994, p. 3). La relación de los estudios cuantitativos con los fenómenos nacionales es bastante directa. Son los gobiernos centrales los que suelen poseer generalmente las estadísticas más detalladas, confiables y de dominio público. Más aún, los organismos internacionales son receptáculos de estadísticas accesibles y en muchos casos comparables entre países. Los índices a nivel nacional son entonces más fáciles de conseguir y se prestan más cómodamente al armado de las bases de datos.

De todos modos, esta idea de un único modelo causal no era muy novedosa. Ya Lijphart en su artículo de 1971, por mencionar un ejemplo, ordenaba los distintos tipos del método científico con relación a su poder de control implicando que la lógica era la misma

para todos.<sup>18</sup> Exceptuando al estudio de caso, por supuesto, que en la mayoría de sus variantes ni siquiera podía ser considerado como un método de control. Es más, en la opinión de Lijphart, las principales desventajas del método comparado consistían en el famoso adagio de “pocos casos, muchas variables” replicando un problema de grados de libertad que es relevante en los análisis estadísticos, pero no así en los estudios cualitativos (George y Bennett, 2005; Goertz y Ma-honey, 2012).

Una de las soluciones que proponía Lijphart (1971) para aumentar el número de casos consistía en estudiar unidades subnacionales, en vez de nacionales. Esta solución también demuestra la implicación cuantitativa del razonamiento de Lijphart, ya que no se cuestiona el hecho de que probablemente las unidades subnacionales sean cualitativamente diferentes a las nacionales y, por ende, no resulten susceptibles de ser intercambiables o englobables en un mismo diseño de investigación. A pesar de trabajar dentro del mismo marco de metodología unificado, Snyder desarrolla esta advertencia en su artículo sobre el método comparado subnacional: “[...]las observaciones a nivel subnacional no proveen necesariamente pruebas independientes de la teoría, porque los estados, los condados y otras subunidades al interior del sistema político están frecuentemente interconectadas [...]” (2001, p. 95) (en cursiva en el original).

Incluso aquellos autores comprometidos con el método comparado y de corte más cualitativo, como Sartori, contribuyeron a devaluar la importancia de los estudios de caso con su llamado a construir conceptos que sean universales empíricos y capaces de viajar (Collier y Gerring, 2009; Sartori, 1970).<sup>19</sup> A pesar de que el autor propugna la importancia de la clasificación y la conceptualización por sobre la medición y la cuantificación, el sesgo nacional también resulta evidente en sus escritos más sustantivos sobre partidos y sistemas de

<sup>18</sup> En una escala de mayor a menor poder de control: el método experimental, el método estadístico, el método comparado y el método de estudio de caso.

<sup>19</sup> En otro texto, Sartori es explícitamente más escéptico con respecto a las supuestas ventajas del método estadístico sobre el comparado (1991).

partidos (Sartori, 1976) y explica en parte los problemas teóricos que enfrenta al momento de decidir si los sistemas de partido subnacionales tienen una entidad propia o si carecen del estatus de sistema (para una discusión detallada al respecto, véase Gibson y Suárez-Cao, 2010).

Resulta conveniente remarcar que esta propuesta metodológica cuenta con una mayoría de adeptos y no debería leerse como una crítica al modelo unificado *per se*, sino que simplemente se ofrece como una explicación al hecho de que la política subnacional se haya mantenido en las sombras de la disciplina (no solo de la literatura de nacionalización) y que solo la política nacional haya sido objeto de estudio. Así, se sostiene que los fenómenos de política subnacional en general habían logrado mantenerse en las sombras porque las herramientas teóricas y metodológicas de la política comparada apuntaban mayormente a cuestiones de índole nacional.

Esto es así también por otras razones. En efecto, durante años, la política comparada contempló mayormente fenómenos nacionales porque eran los más fácilmente aprehendidos por conceptos de ámbito nacional y explicados por teorías del mismo alcance. Esta situación procede de una extensión acrítica de las supuestas ventajas de los métodos cuantitativos por sobre los cualitativos, que fue facilitada por visiones que propugnaban una unificación de las metodologías disponibles poniendo como estándar a los análisis estadísticos (Suárez-Cao, Battle y Wills-Otero, 2017). Asimismo, la política comparada más tradicional fue marcada fuertemente por la experiencia continental europea, mayoritariamente unitaria y centralista, donde había poco lugar para las reflexiones de cuestiones subnacionales.

En este estado de la disciplina, la literatura sobre nacionalización quedó relegada a entender el fenómeno como un aspecto del sistema nacional de partidos, esto es, de la competencia electoral por puestos nacionales. Lo mismo ocurre con sus causas que son todas de alcance nacional: la ampliación del sufragio (Caramani, 2004), la centralización/descentralización de las funciones políticas y económicas del Estado (Chhibber y Kollman, 2004; Harbers, 2010; Leiras, 2010), la

homogeneidad (o no) étnico-lingüística y las instituciones políticas (los tipos de régimenes electorales nacionales, el régimen nacional territorial, entre otros) (Morgenstern et al., 2009).

Así, es posible distinguir otras dos debilidades intrínsecas de los estudios sobre nacionalización: el sesgo nacional y el empleo exclusivo del método cuantitativo estadístico para contrastar empíricamente los postulados teóricos. La utilización de metodologías cuantitativas también explica la proliferación de índices para medir el fenómeno de la nacionalización y está vinculada con una situación de hegemonía metodológica en la ciencia política que no había sido desafiada hasta hace muy poco. Con los comienzos del siglo, la política comparada, y la ciencia política estadounidense en general, vivió una revolución interna encabezada por el movimiento de la Perestroika que propugnaba por el pluralismo de métodos, ante una situación de monismo metodológico como la descrita anteriormente (Monroe, 2005, 2007).<sup>20</sup>

La adopción acrítica de una metodología implica ignorar que los métodos están ligados a una visión ontológica de la causalidad en el mundo. En un artículo pionero, Hall (2003) alerta sobre que la política comparada tiene un desfasaje importante entre ontología y metodología, y que esto redunda con que usemos métodos que no están diseñados para captar la complejidad causal que postulan nuestras teorías. Como metodología se entiende a los medios para testear la validez de nuestras inferencias causales, pero estos no deberían estar divorciados de su propia ontología, esto es, los presupuestos fundamentales acerca de la naturaleza del mundo y sus relaciones causales.

Este desfasaje es evidente en la literatura sobre la nacionalización de la política. Al emplear en su inmensa mayoría análisis del tipo de

<sup>20</sup> La pluralidad metodológica resultante trajo consigo una revalorización de los estudios de caso y con ellos una ampliación de miras hacia cuestiones más allá de lo nacional (Brady y Collier, 2004; Box-Steffensmeier, Brady y Collier, 2008; George y Bennett, 2005; Gerring, 2007, 2012; Goertz y Mahoney, 2012; Mahoney, 2001, 2003; Ragin, 2008; Seawright, 2008).

regresión, en donde se estiman los efectos causales promedios de variables a las que se suponen independientes en una población determinada, estos estudios pierden la posibilidad de analizar patrones de causalidad múltiple (combinatoria, no aditiva), coyuntural y compleja, de equifinalidad (distintas combinaciones causales que producen un mismo fenómeno) o de multifinalidad (distintos fenómenos producidos por una misma combinación causal) (Mahoney y Goertz, 2012). Asimismo, otras características causales complejas, como la identificación de relaciones causales asimétricas (donde la presencia de una causa provoca un efecto, pero su ausencia no necesariamente lo impide), tampoco podrían ser aprehendidas con un diseño cuantitativo lineal. Esto probablemente explique las diferentes causas de la nacionalización relevadas por la literatura, quizás simplemente algunas expliquen ciertos casos y las demás den cuenta de otros casos.

En suma, la excesiva confianza en los métodos de regresión también da cuenta del sesgo nacional de la literatura de nacionalización. Por otro lado, la pluralidad metodológica abrió la puerta a los estudios subnacionales gracias al énfasis en la causalidad determinística en vez de la probabilística.<sup>21</sup> La ventaja de la lógica de condiciones necesarias y suficientes reside en que permite realizar inferencias causales válidas en un número pequeño de casos (Ragin, 1989). No es sorprendente, por ejemplo, que el *boom* de los análisis de política subnacional haya surgido en paralelo con una revolución en la manera de concebir la metodología en la ciencia política (Suárez-Cao, 2013).

La puesta en cuestionamiento del modelo único de inferencia causal propuesto por King, Keohane y Verba (1994) de la mano de Brady y Collier (2004, 2010) y otros académicos (Collier y Gerring, 2009; Gerring, 2001, 2007, 2012; George y Bennett, 2005; Goertz, 2006; Goertz y Mahoney, 2012; Mahoney, 2003; Mahoney y Rueschemeyer, 2003; Seawright, 2008, entre otros) ha generado un ambiente

<sup>21</sup> Para una discusión de las diferencias ontológicas entre los métodos cualitativos y cuantitativos, véase Goertz y Mahoney (2012).

menos hostil para el florecimiento de análisis de caso, precisamente, el diseño de investigación más comúnmente asociado a los estudios de política local y esta haya sido una de las razones por las cuales le ha faltado más atención a los estudios de política subnacional.

## Conclusiones

El objetivo de este artículo era realizar una revisión de las principales propuestas de estudio de la nacionalización, con la intención de evaluar los aportes realizados sobre este tema en la política comparada e identificar lagunas y puntos de contacto entre las diferentes investigaciones realizadas. Con este fin, se evaluaron algunas de las literaturas más relevantes producidas en los Estados Unidos, Europa y América Latina. A partir de este trabajo, se encontró que los análisis sobre el tema varían con respecto a las conceptualizaciones utilizadas y las medidas propuestas para dar cuenta del fenómeno de nacionalización, así como también respecto a la escasa interacción entre las academias que analizan la política en el territorio.

Del mismo modo, el trabajo identificó tres debilidades intrínsecas de la literatura sobre nacionalización, una de carácter disciplinario, otra teórica y una última metodológica-ontológica. La debilidad disciplinaria consiste en la falta de diálogo de las comunidades académicas americanas y europeas. Retomando la metáfora de Almond de “mesas separadas”, se observa una cierta insularidad en los estudios sobre nacionalización que no trascienden las fronteras geográficas donde han sido originados. A diferencia del análisis de Almond, sin embargo, estas mesas separadas se constituyen más geográficamente que por discrepancias metodológicas. Por el contrario, como se retomará a continuación con la debilidad metodológica-ontológica, es sorprendente el acuerdo con respecto a los métodos de investigación en las distintas *mesas* que se han podido identificar. Normalmente, resulta difícil encontrar diálogo entre los principales trabajos de

cada una de esas mesas geográficas, aunque es cierto que en los últimos años ha habido esfuerzos por construir puentes.

La debilidad teórica no es una característica única de la literatura sobre nacionalización. En realidad permea muchos estudios de política comparada y consiste en lo que Rokkan denominó como *el sesgo nacional* de la subdisciplina. Sin embargo, es aún más sorprendente que en estudios sobre la nacionalización de la política, se ignore su contraparte lógica que sería propio de lo regional y local. El sesgo nacional se evidencia no solo en que las unidades de análisis suelen ser las elecciones nacionales (ya sea para las cámaras bajas o el ejecutivo central), sino que también las causas son de origen nacional: descentralización fiscal o política, las instituciones políticas, el grado de homogeneidad étnica, la ampliación del sufragio, entre otras.

Por último, la debilidad metodológica-ontológica, que comparten la gran mayoría de los estudios establecidos en ambos continentes, reside en la utilización de los mismos métodos que no permiten capturar las diversidades causales de las ciencias sociales. Por ejemplo: si la nacionalización de la política tiene distintas causas en Europa que en América Latina, si existen diferentes combinatorias causales que explican la nacionalización en distintos casos, si las causas de la nacionalización no generan por su ausencia desnacionalización, estos distintos escenarios no son aprehensibles con correlaciones estadísticas estándares.

En suma, de este diagnóstico preliminar se obtiene la impresión respecto a que los conocimientos sobre la nacionalización de la política, sus causas y sus efectos se beneficiarían ampliamente de un mayor diálogo entre comunidades científicas, de una ampliación de sus lentes de análisis para incluir también dinámicas territoriales (regionales y/o locales) y de un pluralismo metodológico que permita echar luz sobre combinatorias causales específicas e históricamente contingentes y que permita abordar el análisis de un mayor número de casos en perspectiva comparada. En ese sentido, un avance significativo de los últimos años ha sido la incorporación de estas preocupaciones al estudio de sistemas de partidos unitarios

(como el peruano) que ha permitido evaluar el peso de variables político-institucionales (relacionadas con la pérdida de marca partidista, reformas electorales, políticas de descentralización, distribución del financiamiento público, entre otras) sobre los niveles de nacionalización del sistema de partidos.

Al mismo tiempo, al revertir ese sesgo implícito existente en la literatura académica que sostiene que después de la nacionalización no queda nada, estos casos que se han desnacionalizado han permitido identificar otras dinámicas competitivas (como las que se dan con las candidaturas sin partido) que concentran sus recursos y esfuerzos competitivos en los espacios subnacionales y que disputan el control del sistema *desde abajo*. Estos trabajos han ayudado a enriquecer el conocimiento sobre cómo funcionan los sistemas de partidos que no están nacionalizados (o que se han desnacionalizado) al mismo tiempo que han impulsado una nueva agenda de investigación que permita entender las dinámicas territoriales de los sistemas de partidos.

## Bibliografía

- Alemán, Eduardo y Kellam, Marisa (2008). The Nationalization of Electoral Change in the Americas. *Electoral Studies*, 27 (2), 193-212.
- Alfaro Redondo, Ronald (2010). *Explaining party nationalization in new democracies: Central America (1980-2010)* [Trabajo de máster]. Universidad de Columbia, Estados Unidos.
- Barrio, Astrid, Montserrat Baras, Oscar Barberà y Juan Rodríguez (12-16 de julio de 2009). *Non-statewide parties and multi-level*

*governance. The case of Spain (1977-2008)* [ponencia]. IPSA World Congress of Political Science. Santiago de Chile, Chile.

Batlle, Margarita (2009). Distribución territorial de los apoyos territoriales en América Latina: los casos de Ecuador, Perú y Honduras (1979-2006). *Análisis Político*, 67(septiembre-diciembre), 3-20.

Batlle, Margarita (2012). *Diseño institucional y sistemas de partidos subnacionales en América Latina*. [Programa de Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos]. Universidad de Salamanca.

Arenas, Juan Carlos y Bedoya, John (2015). Incidencia de los cambios en las reglas de la competencia electoral sobre nacionalización del sistema de partidos: las estrategias de los actores políticos en Antioquia, 1997-2011. *Colombia Internacional*, 85, 81-110.

Blais, André y R. K. Carty (1991). The psychological impact of electoral laws: Measuring Duverger's elusive factor. *British Journal of Political Science*, 21, 79-93.

Bochsler, Daniel (2005). *The standardized Gini coefficient to measure party nationalization*. Lausanne, Switzerland: IDHEAP.

Bochsler, Daniel (2006). The nationalization of political parties: A triangle model, applied on the Eastern and Central European countries. *CEU Political Science Journal*, 1(4), 6-37.

Bochsler, Daniel (2010). Measuring Party Nationalization: A new Gini-based Indicator that Corrects for the Number of Units. *Electoral Studies*, 29(1), 155-168.

Borges, André, Albala, Adrián y Burtnik, Lucía (2017). Pathways to Nationalization in Multilevel Presidential Systems: Accounting for Party Strategies in Brazil and Argentina. *The Journal of Federalism*, 47(4), 648-672.

Box-Steffensmeier, Janet, Brady, Henry, y Collier, David (2008). *The Oxford handbook of political methodology, The Oxford handbooks of political science*. Oxford y New York: Oxford University Press.

Brady, Henry y Collier, David (2004). *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

Buck, Marcus (2013). *El nexo electoral. Democratización en América Latina. Una propuesta de investigación acerca de la dimensión territorial de las políticas latinoamericanas* [Trabajo presentado en el Taller de Investigación]. Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Calvo, Ernesto y Leiras, Marcelo (2011). The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship and Policymaking in Argentina. *Documentos de Trabajo* #6. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

Cantú, Francisco y Johnson, Paul (2020). La nacionalización de los partidos mexicanos. *Política y gobierno*, 27(2), 1-26.

Caramani, Daniele (2004). *The Nationalisation of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Caramani, Daniele (2005). The Formation of National Party Systems in Europe: A Comparative-Historical Analysis. *Scandinavian Political Studies*, 28(4), 295-322.

Caramani, Daniele (2008). Party Systems. En Daniele Caramani (ed.), *Comparative Politics* (pp. 319-347). Oxford: Oxford University Press.

Carter, Christopher (2018). Party System Erosion: Evidence from Peru. *Party Politics*, 26(5), 581-593. <https://doi.org/10.1177/1354068818793915>

Cascante Matamoros, María José (2014). Costa Rica: el proceso de cambio en la competencia y su relación la con el territorio. En Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina Politics* (pp. 125-146). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Cerna, Sarah y Solís Delgadillo, Juan Mario (2017). Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos paraguayo (1998-2013). *Colombia Internacional*, 91, 151-184.

Chhibber, Pradeep y Kollman, Ken (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton: Princeton University Press.

Collier, David y Gerring, John (2009). *Concepts and method in social science: the tradition of Giovanni Sartori*. New York: Routledge.

Cornelius, Wayne A., Eisenstadt, Todd y Hindley, Jane (eds.) (1999). *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.

Cox, Gary (1999). Electoral rules and electoral coordination. *Annual Review of Political Science*, 2, 145 161.

Cox, Gary (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales*. México: GEDISA.

Crisp, Brian; Olivella, Santiago y Potter, Joshua (2012). Party-System Nationalization and the Scope of Public Policy: The

Importance of Cross-District Constituency Similarity. *Comparative Political Studies*, 46(4), 431-456.

Cyr, Jennifer y Sagarzazu, Iñaki (2014). Sistemas de partidos multinivel y el colapso del sistema de partidos en Venezuela: Congruencia, Incongruencia y Volatilidad. En Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 339-368). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Cyr, Jennifer (2012). *From Collapse to Comeback?: Understanding the Fates of Political Parties in Latin America* [Tesis de doctorado]. Universidad de Northwestern.

Dix, Robert (1989). Cleavage structures and party systems in Latin America. *Comparative Politics*, 22, 10-84.

Došek, Tomáš (2015). La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región. *Política y Gobierno*, 22, 347-390.

Escobar-Lemmon, María (2001). Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America. *Publius: The Journal of Federalism*, 31(4), 23-41.

Fox, Jonathan (1994). Latin America's emerging local Politics. *Journal of Democracy*, 5, 105-116.

Freidenberg, Flavia y Sebastián Garrido de Sierra (2021). ¿Dónde ganaron las mujeres? Régimen electoral de género y representación política de las mujeres a nivel subnacional en las instituciones legislativas en México. Documento en elaboración.

Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel (2001). Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y

apoyo regional. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 27 (abril), 123-152.

Freidenberg, Flavia (eds.) (2016). *Sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*. México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Freidenberg, Flavia (2014). Un país con mil reinos: predominio de nuevos actores e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2009). En Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 181-222). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

George, Alexander y Bennett Andrew (2005). *Case Studies and the Development of Theory*. Cambridge: The MIT Press.

Gerring, John (2001). *Social science methodology: a criterial framework*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Gerring, John (2007). *Case study research: principles and practices*. New York: Cambridge University Press.

Gerring, John (2012). *Social science methodology: a unified framework*. 2nd ed, *Strategies for social inquiry*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Gibson, Edward y Suárez-Cao Julieta (2010). Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. *Comparative Politics*, 43(1), 21-39.

Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2001). Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 32-55.

Gibson, Edward (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Giraudy, Agustina Moncada, Eduardo y Snyder, Richard (2019). Subnational Research in Comparative Politics Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions. En Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder (eds.), *Inside Countries: Sub-national Research in Comparative Politics* (pp. 3-52). Cambridge: Cambridge University Press.

Goertz, Gary y James Mahoney (2012). *A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Golosov, Grigorii (2018). Party nationalization and the translation of votes into seats under single-member plurality electoral rules. *Party Politics*, 24(2), 118-128.

Gramont, Diane (2010). ¿Se está quemando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006. *Politai*, 1(diciembre), 57-71.

Grindle, Merilee (2007). *Going Local*. Princeton University Press.

Hall, Peter (2003). Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics. En James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences, Cambridge studies in comparative politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Harbers, Imke y Abbey Steele (2020). Introduction: Subnational Variation Across States: A typology and Research Agenda. *Latin American Politics and Societies*, 62(3), 1-18.

Harbers, Imke (2017). Spatial effects and party nationalization: The Geography of partisan support in Mexico. *Electoral Studies*, 47, 55-66.

- Harbers, Imke (2010). Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence From Latin America. *Comparative Political Studies*, 43(5), 606-627.
- Hopkin, Jonhatan (2003). Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational adaptation a framework for analysis. *European Urban and Regional Studies*, 10(3), 227-237.
- Jones, Mark y Mainwaring Scott (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, 9(2), 139-166.
- Kasuya, Yuko y Moenius, Johannes (2008). The nationalization of party systems: Conceptual issues and alternative district-focused measures. *Electoral Studies*, 27, 126-135.
- Kawato, Sadafumi (1987). Nationalisation and Partisan Realignment in Congressional Elections. *American Political Science Review*, 81(4), 1235-1250.
- Key, Valdimer Orlando (1949). *Southern politics in state and nation*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- King, Gary, Robert O. Keohane, y Sidney Verba (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kitschelt, Herbert (2000). Linkages Between Citizens and Politicians In Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, 33(6/7), 845-879.
- Lacuisse, Marie-Esther (2007). Los movimientos políticos locales en el escenario electoral. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, 27, 37-45.

Lago Peñas, Ignacio y Lago Peñas, Santiago (2010). *Decentralization and Nationalization of Party Systems*. Internatinal Studies Program Working Paper. Georgia State University.

Lago Peñas, Ignacio y Montero, José Ramón (1-3 de junio de 2010). The Nationalization of Party Systems Revisited: A New Measure Based on Parties' Entry Decisions, Electoral Results, and District Magnitude [ponencia]. *Conferencia anual de la Asociación Canadiense de Ciencia Política*. Montreal, Canadá.

Lalander, Ricard (2003). Decentralization and the party system in Venezuela. *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 33, 97-121.

Leiras, Marcelo. (2007). *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Leiras, Marcelo. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y Gobierno*, XVII(2), 205-241.

Levitsky, Steve y Cameron, Maxwell (2003). Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.

Lijphart, Arend (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65, 682-693.

Lipset, Seymour y Rokkan, Stein (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. En Lipset, Seymour y Stein Rokkan (eds.), *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives* (pp. 91-111). New York: Free Press.

Luna, Juan Pablo (2010). Segmented Party-Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI. *Journal of Latin American Studies*, 42(2), 325-356.

Lupu, Noah (2008). Nationalization and Party Institutionalization in Twentieth-Century Argentina. [Trabajo presentado en la Conferencia sobre “Party-System Institutionalization in Latin America”]. Barcelona: CIDOB.

Mahoney, James (2001). Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method. *Sociological Forum*, 16, 575-593.

Mahoney, James (2003). Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis. En James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (comps), *Comparative historical analysis in the Social Sciences* (pp. 337-372). Cambridge, UNew York: Cambridge University Press.

Meléndez, Carlos (30 de septiembre al 4 de octubre 2008). Los efectos no esperados de la reforma política. Lecciones del caso peruano (2001-2006). [Trabajo presentado]. I Congreso Colombiano de Ciencia Política. Bogotá, Colombia..

Moenius, Johannes y Kasuya, Yuko (2004). Measuring Party Linkage across Districts: Some Party System Inflation Indices and Their Properties. *Party Politics*, 10(5), 543-564.

Monroe, Kristin Renwick (2005). *Perestroika! The Raucous Revolution in Political Science*. New Haven, CT: Yale University Press.

Monroe, Kristin Renwick (2007). The Perestroika Movement, its Methodological Concerns, and the Professional Implications of These Methodological Issues. *Qualitative Methods – Newsletter of the American Political Science Association Organized Section on Qualitative Methods*, 5(1), 2-6.

Montero, Alfred y Samuels, David (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. En Alfred Montero y David Samuels (eds.),

*Decentralization and Democracy in Latin America.* Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Morgenstern, Scott, Polga-Hecimovich, John y Siavelis, Peter (2014). Seven imperatives for improving the measurement of party nationalization with evidence from Chile. *Electoral Studies*, 3, 137-143.

Morgenstern, Scott y Potthoff, Richard (2005). The Components of Elections: District Heterogeneity, District-time Effects, and Volatility. *Electoral Studies*, 24(1), 17-40.

Morgenstern, Scott, Siavelis, Peter y Polga-Hecimovich, John (2012). Ni Chicha ni Limoná: Party Nationalization in Pre- and Post-Authoritarian Chile. *Party Politics*, 20(5), 1-29.

Morgenstern, Scott, Swindle, Stephen M. y Castagnola, Andrea (2009). Party Nationalization and Institutions. *The Journal of Politics*, 71(4), 1322-1341.

Mustillo, Tom y Mustillo, Sarah (2012). Party Nationalization in a Multilevel Context: Where's the Variance? *Electoral Studies*, 31(2), 422-433.

Pachano, Simón (2004). El Territorio de los Partidos. En Alberto Kornblith et al. (eds.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Ágora Democrática-IDEA.

Pachano, Simón (2007). El Rey ha muerto, viva el Rey. La renovación del Sistema de Partidos de Ecuador. En Alcántara, Manuel y Fátima García Díez (eds.), *América 2006. Balance de un año de elecciones* (pp. 145-174). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Pachano, Simón (2008). Descentralización y sistemas subnacionales de partidos. En Fernando Carrión y Brigitte Villaronga

(eds.), *Descentralizar: un derrotero a seguir* (pp. 145-162). Quito: FLACSO-INWENT-SENPLADES.

Pallares, Francesc y Keating, Michael (2003). Multi-Nivel Electoral Competition: Regional Elections and Party Systems in Spain. *European Urban and Regional Studies*, 7(10), 239-255.

Pérez Mendieta, Javier (2013). El sistema de partidos multinivel en Bolivia: entre cambios, estabilidad e impacto. En Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. En prensa.

Polga-Hecimovich, John (2014). ¿Hacia una superación del cleavage regional? La nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia. *América Latina Hoy*, 67, 91-118.

Polga-Hecimovich, John (2013). Party Nationalization after the 2013 Ecuadorian Legislative and Presidential Election. *The Monkey Cage*, 14 de marzo de 2013.

Ragin, Charles (2008). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.

Remmer, Karen y Wibbels, Erik (2000). The subnational politics of economic adjustment: Provincial politics and fiscal performance in Argentina. *Comparative Political Studies*, 33, 419-451.

Reyes del Campillo, Juan (2013). La nacionalización del sistema partidario mexicano. *Andamios*, 10(23), 31-57.

Rokkan, Stein y Urwin, Derek (1983). *Economy, Territory, Identity*. Londres: Sage.

- Rokkan, Stein. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. New York: David McKay Company.
- Rokkan, Stein (1999). *State Formation, Nation Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, Richard y Urwin, Derek (1975). *Regional differentiation and political unity in Western nations*. London: Sage.
- Schakel, Arjan (2013). Nationalisation of multilevel party systems: a conceptual and empirical analysis. *European Journal of Political Research*, 52(2), 212-236.
- Schattschneider, Elmer (1960). *The Semi-Sovereign People: A realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart y Winston.
- Seawright, Jason (2008). Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. *Journal of Politics*, 70(1), 276-278.
- Seawright, Jason (2012). *Party-System Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Suárez-Cao, Julieta, Batlle, Margarita y Wills–Otero, Laura (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 90(2), 15-34.
- Snyder, Richard (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110.
- Snyder, Richard ([1999] 2001) After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico. En Cornelius Wayne, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.),

*Subnational Politics and Democratization in Mexico.* San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.

Stokes, Donald (1967). Parties and the nationalisation of Electoral Forces. En William Chambers y Walter Brunham (eds.), *The American Party Systems* (pp. 182-202). New York: Oxford University Press.

Suárez-Cao, Julieta y Freidenberg, Flavia (2014). Sistemas de partidos multinivel y la democracia: una tipología de partidos y sistemas de partidos para América Latina. En Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 2-44). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Suárez-Cao, Julieta (2013). El auge de los estudios de política subnacional sobre América Latina: Una interpretación de los motivos detrás de una agenda de investigación en crecimiento. En Martín Tanaka (ed.), *De los fracasos se aprende más: consecuencias no intencionales de la promoción de la descentralización y de la participación.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Swenden, Wilfried y Maddens, Bart (2009). *Territorial Party Politics in Western Europe.* Palgrave Macmillan.

Tanaka Martín y Guibert, Yamilé (2011). Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010. En María Ana Rodríguez y Omar Coronel (eds.), *El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010* (pp. 18-28), Lima: Perú Debate y Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tanaka, Martin (2008). De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos y los dilemas de la representación democrática: Perú y

Venezuela. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.), *La crisis de la representación democrática en los Países Andinos* (pp. 89-131). Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Thorlakson, Lori (2007). An institutional explanation of party system congruence: Evidence from six federations. *European Journal of Political Research*, 46(1), 69-95.

Thorlakson, Lori (2009). Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations. *Party Politics*, 15(2), 157-177.

Tuesta Soldevilla, Fernando (2006). El mapa electoral del archipiélago político. *Revista Ideele*, 179, 14-17.

Van Cott, Donna Lee (2005). *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge University Press.

Vasselari, Fabricio (2009). Comparing the nationalization of party systems in 43 democracies. Trabajo presentado en el 33º Encuentro Anual de ANPOCS. Sao Paulo, Brasil.

Wahman, Michael (2017). Nationalized incumbents and regional challengers: Opposition- and incumbent- party nationalization in Africa. *Party Politics*, 23, 309-322.



# La organización partidaria y sus efectos sobre la (des) nacionalización

## El caso argentino (1983-2015)

*Carlos Vareta, Pablo Palumbo y Facundo Sánchez*

### Introducción

Este capítulo se propone abordar el fenómeno de la nacionalización partidaria a partir de factores endógenos (antes que factores exógenos como podría ser la centralización estatal). Es decir, cómo la adaptación de los partidos a su entorno (Panebianco, 1990) o cómo factores contextuales e internos a la lógica de los partidos tienen efectos sobre la (des) nacionalización.

En primer término, se presentan antecedentes y se elabora un abordaje analítico que permita vincular grado de institucionalización partidaria, crisis sucesorias y nacionalización del sistema partidario. Se ha reducido deliberadamente el marco conceptual porque las discusiones más relevantes se presentan en otros capítulos de este libro. Seguidamente, se presentan las principales características de la competencia (nacional) en Argentina. En este caso, las dinámicas internas de los partidos políticos y factores contextuales pueden ofrecer una respuesta que dé cuenta de la oscilante nacionalización argentina.

A partir de allí, se justifican tres *momentos clave* de la desnacionalización del sistema partidario argentino: a) mediados de los noventa, b) 2001-2003 y c) los momentos legislativos durante el kirchnerismo, específicamente 2009 y 2013. Luego, se trabaja con más profundidad en cada periodo tratando de dar cuenta de qué manera estos momentos pueden explicarse en base a las argumentaciones propuestas.

## **La dimensión partidaria de la desnacionalización**

Durante la última década, los estudios electorales en Argentina han destacado el proceso de desnacionalización del sistema de partidos. Diversos trabajos se han abocado a describir el funcionamiento del sistema partidario argentino dando cuenta de su territorialización (Calvo y Escolar, 2005), desnacionalización (Leiras, 2007), federalización (Gibson y Suárez-Cao, 2010) como de sus *múltiples vidas* (Vareta, 2017) o fases (Malamud y De Luca, 2016). Incluso, más recientemente, se ha sugerido que el sistema partidario se ha *renacionalizado* (Degiustti y Scherlis, 2020). Otro tanto se ha escrito sobre la construcción de las coaliciones políticas y partidarias en este contexto multinivel desnacionalizado (Cruz, 2019; Clerici, 2016; Toppi, 2019; Mauro, 2020).

Entre las explicaciones de la desnacionalización, se destacan las reformas de descentralización fiscal y administrativas (Calvo y Escolar, 2005) y la debilidad de las etiquetas partidarias (Leiras, 2007). Sin embargo, tanto la evaluación de las tendencias a largo plazo (Navarro y Rodríguez, 2014) como el testeo de las evidencias empíricas (Navarro y Vareta, 2014; Vareta y Palumbo, 2019) ponen, al menos, en discusión dichas argumentaciones.

Nuestro trabajo se sostiene sobre la necesidad de observar las dinámicas intrínsecas a los partidos políticos, aquellas vinculadas a la institucionalización. Específicamente, a los roles de los liderazgos y la cohesión organizativa. De esta manera, se trata de avanzar en suplir “la escasa relevancia del estudio de los partidos frente al

sistema” (Ver Freidenberg y Suárez-Cao en este volumen). Por otro lado, se entiende que las explicaciones de tipo institucional, como las mencionadas anteriormente, deben ser complementadas con el análisis contextual.

Este trabajo propone una tercera variable explicativa de la desnacionalización que retoma las anteriores: la desinstitucionalización partidaria. Sugerimos observar la organización partidaria de la UCR y el PJ y su comportamiento en ciertas *coyunturas críticas* en las que el sistema toma valores extremos de desnacionalización.

Siguiendo a Cox (2004), es posible sostener que la nacionalización partidaria es el corolario de un proceso de coordinación exitoso. Según el argumento del autor, esto ocurre cuando las élites partidarias de cada distrito logran coordinarse en pos de objetivos *nacionales* que son importantes para ellas: por ejemplo, la presidencia, un contingente legislativo suficientemente importante para emitir o bloquear leyes, conseguir financiamiento, etc. No obstante, los contextos federales pueden ser un desafío a esta coordinación, como destaca el propio Cox y refuerza Escolar (2014) que sostiene que es esperable encontrar equilibrios intermedios en sistemas multinivel descentralizados. Esto se debe en gran medida a la atención que élites y votantes prestan a niveles intermedios en la medida que estos también cuentan con recursos. Incluso, esto puede llevar a los partidos políticos a tomar estrategias nacionales diferentes a la nacionalización partidaria en todos los niveles. Así, Borges et al. (2021), mediante el análisis de Argentina y Brasil, señalan la existencia de estrategias partidarias que, mediante el aprovechamiento de las reglas del sistema institucional, se nacionalizan horizontalmente para obtener contingentes legislativos que le permitan influenciar en la política nacional, pero solo ocasionalmente deciden correr con los costos de coordinarse verticalmente para la disputa presidencial. Situación que en parte depende de contar con un candidato competitivo. En el mismo sentido, Olmeda y Suárez-Cao (2017) señalan que los partidos políticos en contextos federales pueden optar entre tres

tipos de estrategias: permanecer en el distrito, conformar una coalición metropolitana o nacionalizarse.

El punto central que interesa destacar aquí es que las decisiones estratégicas de coordinación se encuentran vinculadas a la situación del escenario político electoral. Como señala Cox, si las decisiones se dan en un marco de etiquetas partidarias consolidadas, los incentivos para coordinarse son mayores. Es decir, si los partidos existentes obtienen un caudal de votos estable en los comicios, los incentivos para ir por fuera o generar un partido nuevo disminuyen a la vez que se incrementan los de competir por dentro o coaligarse. En cambio, en situación de incertidumbre, es decir, en escenarios donde las fuerzas participantes no están en condiciones de anticipar el caudal electoral de los partidos pre-existentes (o pueden anticipar una fuerza baja de los mismos), los incentivos para el desafío se incrementan.

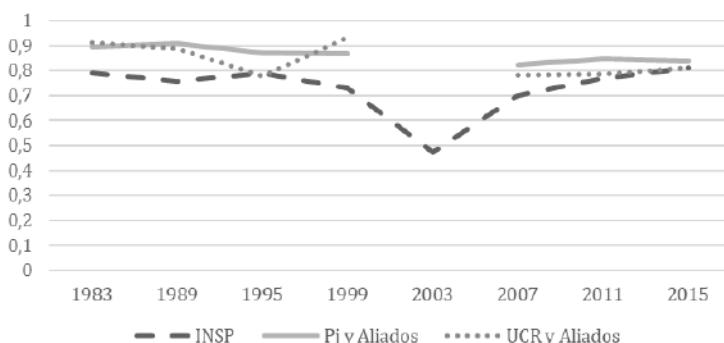
Adicionalmente, en los países de tipo presidencialista, el escenario electoral se encuentra fuertemente determinado por la situación del presidente. Específicamente, sobre el control de su sucesión. La mayor parte de los análisis sobre crisis de sucesión o *pato rengo (lame duck)* se han ocupado especialmente de los líderes presidenciales y su pérdida de influencia política por no poder renovar su cargo (Coppedge, 1998; Crockett, 2008).

## **La desnacionalización en el caso argentino**

El caso argentino, debido a sus rasgos de nacionalización espasmódica (Vareta y Palumbo, 2019), resulta de especial interés para evaluar las teorías mencionadas. Como ya se mostró en otros trabajos (Navarro y Rodríguez, 2014; Vareta y Palumbo, 2019), antes que un proceso lineal, la desnacionalización del sistema de partidos se trata de un proceso de tipo fluctuante. Resulta importante para este trabajo detenernos en este punto, para poder evaluar las *coyunturas críticas* que acompañan estas fluctuaciones.

En lo que refiere a la categoría presidencial, resulta notable que, salvo la elección de 2003 sumamente excepcional en la que las preferencias se dividieron entre cinco candidatos competitivos y los partidos tradicionales presentaron *múltiples* candidaturas, el sistema cuenta con niveles entre medio alto y alto. En términos generales, el Partido Justicialista y aliados cuentan con niveles más elevados de nacionalización que la UCR y aliados que, de todas maneras, ostentan valores altos de nacionalización. Excluyendo la elección de 2003, la menor nacionalización de la UCR ocurre en 1995, precisamente cuando queda en tercer lugar detrás de una fuerza nueva (FREPASO).

Gráfico 1. Índice de Nacionalización del Sistema de Partidos e Índice de Nacionalización de Partidos para el PJ y la UCR (con aliados) de 1983-2015 en la categoría “presidente”.

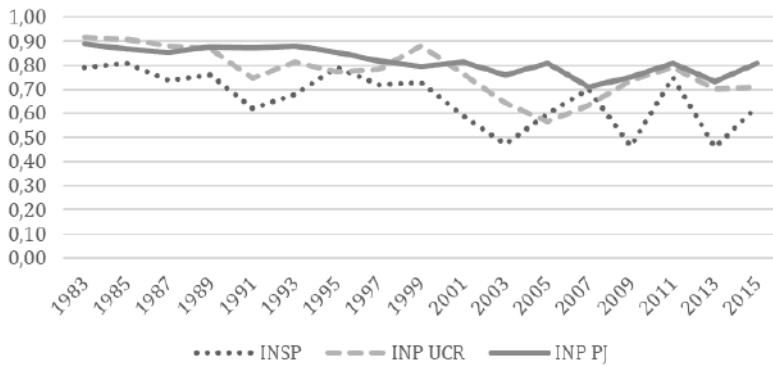


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral.

Como es de esperarse, la nacionalización en la categoría de diputados nacionales es más baja. Se espera por su diseño institucional, ya que se trata de elecciones que se organizan y se disputan en escenarios provinciales, aunque tengan efectos nacionales (conformación de la Cámara de Diputados de la Nación). Por otro lado, no son de cargo uninominal lo que favorece la aparición de terceras fuerzas. Se espera también mayor nacionalización cuando las elecciones

legislativas son concurrentes con la elección presidencial por *contaminación* entre niveles.

*Gráfico 2. Índice de Nacionalización del Sistema de Partidos e Índice de Nacionalización de Partidos para el PJ y la UCR (con aliados) de 1983-2015 en la categoría “Diputados Nacionales”.*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral.

De lo presentado más arriba, es posible establecer tres momentos clave de desnacionalización partidaria:

1. El periodo que transcurre entre 1989 y 1995, en el que el radicalismo pierde protagonismo en favor de partidos con eje más bien metropolitano.
2. El segundo periodo, el que se gesta en la crisis política de 2001 y eclosiona en las elecciones presidenciales de 2003.
3. El último, un largo periodo que transcurre entre 2005 y 2015 de oscilaciones fuertes en la nacionalización partidaria, generada no por la aparición de fuerzas partidarias con fuerte efecto nacional, pero sí por la implantación electoral en el área de la Ciudad y Provincia de Buenos Aires.

En lo que sigue, se repasa cada uno de estos períodos, prestando especial atención a las condiciones de los liderazgos y las sucesiones que marcan cada subperiodo.

## **Los partidos políticos en los tres momentos clave de la desnacionalización argentina**

### ***Primer momento: la UCR en los noventa***

En este primer momento, se describe el debilitamiento de la oposición (UCR) y el fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional (Menem-PJ). El alineamiento de la mayoría del peronismo detrás de la conducción presidencial mantiene relativamente estables los indicadores de nacionalización, pero comienza a reflejarse un descenso debido a la desnacionalización de la UCR. La UCR, ante la creciente popularidad de Menem y sus posibilidades de reelección, no tiene incentivos para exponer a sus mejores candidatos. La persistencia del liderazgo de Alfonsín sobre el partido funcionó como un *tapón* que le puso un techo electoral a la UCR, a la vez que fue posibilitado por la decisión estratégica de importantes actores de no *correr riesgos*.

Luego de la muerte de Balbín, Alfonsín venció en las internas de la UCR a la facción Línea Nacional en 1982 y derrotó por primera vez al peronismo en elecciones libres en 1983. A partir de allí, se convertiría en el líder del partido hasta su muerte. Una vez en el poder, para evitar la lucha facciosa en el partido, estableció una modificación en las normas partidarias que estableció que el presidente de la Nación sería presidente del partido (Masi, 2014).

A pesar de la crisis socioeconómica que lo obligó a una salida anticipada del poder en 1989, mantuvo el control formal o informal del partido. La consecuencia de esto fue que, a partir de ese año, puede observarse la declinación en el índice de nacionalización de la UCR durante toda la década de los noventa. Algunas facciones

provinciales (Córdoba, Río Negro, Santa Fe) se alejaron de la conducción nacional y procuraron aislar sus distritos de la crisis partidaria.

La década del noventa, para el radicalismo, fue un periodo complejo que comienza en realidad en 1989, cuando Alfonsín debe adelantar las elecciones 5 meses a causa de la imposibilidad del partido centenario de controlar los problemas económicos que traía la hiperinflación. A pesar de esta salida anticipada, la UCR, con Eduardo Angeloz (gobernador y líder de la UCR Córdoba, la segunda facción en importancia detrás de la comandada por Raúl Alfonsín) como candidato a presidente, consigue el 32,45% de los votos y la victoria en tres provincias: Córdoba, Río Negro y Salta. Habían quedado lejos los 51% de votos que consigue Alfonsín en la elección presidencial de 1983 y la victoria en 15 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, era un momento de transición de la UCR hacia la oposición.

El líder del partido, aunque discutido por las recurrentes elecciones internas, continuó siendo Raúl Alfonsín y comandó a la UCR durante toda esta década, a pesar de ser candidato una sola vez a lo largo de este periodo (en las elecciones constituyentes de 1994). Alfonsín dejó la presidencia de la Nación en 1989, pero se mantuvo como el presidente del partido. La elección de 1991 fue peor que la de 2 años antes: la UCR consiguió el 29,03% de los votos, se mantuvo prácticamente como el único partido opositor al PJ quien obtuvo el 40,22%. Debido a esta mala elección, decide renunciar a la presidencia del centenario partido, pero queda como presidente Mario Losada, un hombre de confianza del ex presidente. Sin embargo, solo dos años dura en el cargo ya que, en 1993, Alfonsín se consagra nuevamente presidente del Comité Nacional luego de pactar con un sector disidente de la provincia de Buenos Aires encabezado por Storani llamado Convergencia. El ex presidente es ungido presidente del Comité Nacional luego de que cediera la mayoría de las candidaturas a diputados nacionales a la Convergencia. La interna nuevamente se encontraba sin ganadores ni perdedores, dejando una interna irresuelta que mantenía al partido fragmentado impidiendo la renovación de los dirigentes (Ollier, 2010).

En 1993, el resultado de las elecciones sería similar al de 1991, con el PJ consiguiendo superar el 42% de los votos y con la UCR en segundo lugar con el 30,23% y la victoria en cuatro provincias, pero retrocediendo con respecto a la elección de 1989. Esta elección que parecía confirmar el bipartidismo argentino escondía un resultado que cambiaría la dinámica de poder del sistema de partidos en esta década: el Frente Grande obtenía el 14,8% de los votos en la Capital Federal. El Frente Grande fue una alianza electoral liderada por Carlos “Chacho” Álvarez, ex miembro del Partido Justicialista y líder del Grupo de los 8 (ocho diputados que abandonaron el PJ en 1991). En 1991, el Grupo de los 8 ya había coqueteado con la idea de generar un frente opositor junto al Partido Socialista Democrático, el Partido Socialista Popular y un sector dialoguista de la UCR comandado por Federico Storani, pero que no había llegado a buen puerto (Ollier, 2001).

Luego de la elección de 1993, el Frente Grande comienza a coincidir con más sectores de la UCR que veían con buenos ojos realizar una alianza electoral: el sector ya nombrado encabezado por Federico Storani y otro sector con escasa base militante propia que era de Rodolfo Terragno. El tercer grupo de importancia dentro de la UCR era el que lideraba Eduardo Angeloz, el ex candidato a presidente cordobés que representaba los intereses de los gobernadores radicales que preferían negociar con el peronismo la permanencia bipartidista del poder (Ollier, 2001).

En 1994, Alfonsín pactó con el presidente Menem una reforma constitucional, una estrategia interpretada por la ciudadanía como una claudicación a su rol opositor (Ollier, 2001). En las presidenciales de 1995, la UCR perdería cerca del 20% de los votos con respecto a la elección anterior y se ubicaría en tercer lugar por detrás del Frente País Solidario (FREPASO). Finalmente, el pacto entre Menem y Alfonsín dirimió las disputas dentro de la UCR y, según Ollier (2001), tuvo como efecto no deseado sentar las bases para la alianza posterior entre el FREPASO y la UCR.

En la elección constituyente de 1994, la UCR, con Raúl Alfonsín como figura central, logra un lejano segundo puesto con el 19,74% de

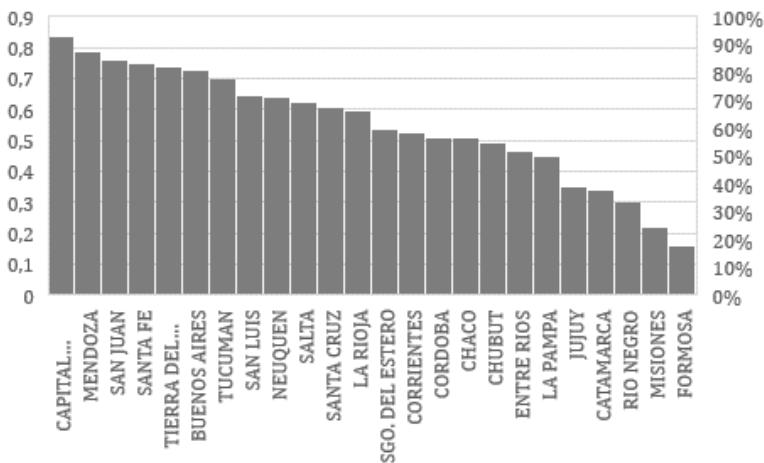
los votos, superado por el PJ con el 37,90%. Pero emerge una tercera fuerza a nivel nacional, el Frente Grande que consigue el 13,43% de los votos a nivel nacional y el triunfo con el 36% en la Capital Federal, dejando a la UCR en el tercer lugar. En la provincia de Buenos Aires, el PJ consigue el 42,90% de los votos y es secundado por el Frente Grande con 16,27%, llevando a la UCR con el 15,55% al tercer lugar en la propia provincia del líder Alfonsín.

Ese mismo año, se lleva a cabo la primera alianza frustrada entre la UCR y el Frente Grande. En el café El Molino, se reúnen Carlos Álvarez, José Octavio Bordón por el peronismo disidente de la conducción de Menem y Federico Storani, representante de una línea interna dialoguista de la UCR. Storani decide no abandonar la UCR y competir dentro del partido por la candidatura a presidente, y, en caso de triunfar, formar una coalición con los dos dirigentes antes nombrados. La interna presidencial enfrentó a Federico Storani (apoyado por Juan Manuel Casella con una importante gravitación en la provincia de Buenos Aires, la línea Buenos Aires de corte balbinista liderada por Ángel Roig y cercana a Fernando de la Rúa) contra Horacio Massaccesi (apoyado por el alfonsinismo encarnado en el MODESO [Movimiento para la Democracia Social] y la corriente liderada por Angeloz quien había renunciado a su candidatura). Finalmente, gana el *oficialismo* encarnado en Horacio Massaccesi y compite en las elecciones presidenciales de 1995. El resultado es calamitoso para el radicalismo, ya que Menem consigue la reelección con el 49,94% de los votos y en segundo lugar, queda el FREPASO (Frente País Solidario) que candidateaba a Bordón a la presidencia y a Chacho Álvarez a la vicepresidencia con el 29,30% de los votos. La UCR conseguía el 16,99% de los votos y se generaba así la última derrota del radicalismo comandado por Raúl Alfonsín, quien abandona la jefatura formal del partido y es reemplazado por Rodolfo Terragno en alianza con la Convergencia de Storani y Casella.

Este retroceso electoral de la UCR, en términos electorales, se mostró como un *descabezamiento metropolitano* que lo ancló progresivamente como una coalición asentada en las provincias periféricas.

Por este motivo, la alianza con el FREPASO que tenía importantes éxitos en la ciudad y provincia de Buenos Aires era un camino convergente. Esta composición del apoyo electoral puede denotarse en la variación del apoyo electoral a lo largo del periodo 1983-1995. Nos centraremos un momento en comparar el voto que apoyó a Alfonsín en 1983 y a Massaccesi en 1995. Lo más obvio es el descenso de un 35% de apoyo entre 1983 y 1995, pero esa pérdida de apoyo no fue igual en todos los distritos. En promedio, la UCR perdió un 26% de apoyo en los distritos, con una desviación estándar de 11% que da cuenta de una alta dispersión. Así, por ejemplo, en Formosa, el radicalismo solo perdió 6 puntos respecto a 1983 y en la Capital Federal, el 53% (de 64 a 11). En el siguiente gráfico, se presenta la pérdida de apoyo en cada distrito, medida como incidencia porcentual de votos perdidos entre elecciones: por ejemplo, si el partido en un distrito había obtenido 50% de votos y luego obtuvo 25%, la incidencia de la pérdida es de  $((50-25)/50=) 50\%$ .

*Gráfico 3. Porcentaje de votos perdidos por la UCR entre las elecciones presidenciales de 1983 y 1995 en cada distrito*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral.

Se observa que dentro de los siete distritos de mayor retroceso en el apoyo electoral (encima del 80%), se encuentran la mayor parte de los distritos más poblados (Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza) con la excepción de Córdoba y Entre Ríos donde el radicalismo retrocede “solo” un 50%.

Este proceso de desnacionalización del sistema partidario claramente se vio afectado por la desnacionalización de la fuerza radical, también su debilitamiento y aparición de alternativas provinciales y/o metropolitanas. No casualmente, este momento se acompañó de una fuerte consolidación de la figura presidencial (que otorgó a la larga la reelección de Menem, previniendo que fuese un *pato rengo*) y de dificultades en el manejo del liderazgo partidario de la UCR. Como se mostró, la persistencia de Alfonsín liderando la fuerza habría funcionado como un *tapón* que le puso un techo electoral a la UCR a la vez que fue posibilitado por la decisión estratégica de importantes actores de no *correr riesgos*: Angeloz, el radical con mayor grado de conocimiento, decide correrse de la disputa presidencial dando el lugar a un joven Massaccesi y coloca a un candidato a vice de poco peso político como era Antonio María Hernández.

### ***Segundo momento: lucha de facciones con ruptura del partido en 2001 y 2003***

El segundo momento, nos permite observar una oscilación brusca de los índices de nacionalización partidaria. En primer lugar, se observa un proceso de renacionalización de la UCR a través de su coalición con el FREPASO (Alianza). Las dos fuerzas se coordinaron ante la debilidad de un presidente que no podía reelegirse (síndrome de *pato rengo*). Pero la falta de institucionalización de la Alianza (es decir, mecanismos formales para tomar decisiones, repartir cargos, etc.) los condujo a una crisis de gobierno que eyectó al presidente De la Rúa. En 2001 y 2003, los partidos que integraban la alianza se presentaron con distintas etiquetas, fragmentándose y desnacionalizándose.

Por el lado del PJ, ante dos presidentes débiles como De la Rúa y Duhalde (presidente interino), se resolvió la sucesión en modalidad *facciosa*, es decir, mediante el enfrentamiento de facciones con fuertes anclajes y coaliciones territorializadas (que profundizaron la desnacionalización). Luego de las elecciones de 2003 y del fortalecimiento de la posición del presidente Kirchner, la mayoría de estas facciones se irían alineando (y elevando los índices de nacionalización).

En agosto de 1997, la UCR formó un frente electoral con el FREPASO para disputar las elecciones legislativas de dicho año y disputarle el poder al menemismo (Ollier, 2001). La coalición se llamó Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación. El radicalismo aportaba su aparato territorial implantado en todo el territorio nacional, mientras que el FREPASO ofrecía candidatos atractivos para la opinión pública y su causal de votos en algunas zonas urbanas (CABA, Buenos Aires, Rosario, etc.).

Los radicales predominaron en las listas electorales de las provincias del interior y en provincias gobernadas por la UCR (Córdoba, Chubut y Río Negro), los partidos aliancistas compitieron con listas separadas (Cruz, 2019). La Alianza logró 47.79% de votos en todo el país y 63 diputados.

El resultado más resonante fue la victoria de la candidata aliancista Graciela Fernández Meijide (FREPASO) en la provincia de Buenos Aires. La Alianza se impuso con 48,28% de los votos, mientras que la candidata del oficialismo (PJ) y esposa del gobernador, Hilda Chiche González de Duhalde, obtuvo 41,44% de los votos. La victoria electoral catapultó a Fernández Meijide como candidata a la presidencia en 1999. Por el lado del PJ, la derrota de Duhalde en su bastión territorial tendió un sendero de dudas sobre sus posibilidades de suceder a Menem.

En 1998, la Alianza decidió celebrar internas semi-abiertas<sup>1</sup> para la candidatura presidencial de 1999. Los competidores eran Fernández

<sup>1</sup> Se permitió la participación de los afiliados a las fuerzas que integraban la coalición, pero también de los electores independientes, es decir, aquellos sin afiliación partidaria.

Meijide (FREPASO) y Fernando de la Rúa (UCR). De la Rúa pertenecía a la facción Línea Nacional conducida hasta su fallecimiento por Ricardo Balbín enfrentada a la facción Renovación y Cambio de Alfonsín, quien tenía más afinidad ideológica con el FREPASO. La UCR movilizó todo su aparato partidario nacional y el resultado arrojó una aplastante victoria del candidato radical (63% de los votos). El FREPASO completó la fórmula presidencial con otro de sus fundadores, Carlos Chacho Álvarez.

En las elecciones presidenciales de 1999, De la Rúa-Álvarez se impusieron con el 48,3% de los votos. El segundo lugar lo ocupó la fórmula del PJ Duhalde-Ortega con 38,2% de los votos. La Alianza triunfó en 7 provincias y la CABA. En Córdoba, donde la facción provincial del radicalismo decidió no coaligarse con el FREPASO, el candidato del PJ resultó electo gobernador en 1998.

En octubre del 2000, un escándalo de corrupción en el Senado de la Nación en torno a la aprobación de ley de flexibilización laboral motivó la renuncia del vicepresidente. Álvarez abandonó el gobierno de la Alianza a título personal, continuando los frepasistas en sus puestos de gobierno. Sin embargo, “privó a De la Rúa de la jefatura que disciplinaba a sus aliados” (Ollier, 2008, p. 79).

A los pocos meses, la coalición se rompió definitivamente. En marzo de 2001, renunció del ministerio de economía Luis Machinea. El presidente designó en ese cargo a López Murphy, quien lanzó un duro recorte fiscal que afectaba principalmente el gasto en educación. Los anuncios provocaron el alejamiento de la mitad del gabinete. Entre las renuncias se destacan la de los radicales Storani (Interior) y Juri (Educación), así como la de los frepasistas Makón (Desarrollo Social), Mitre (secretario general de presidencia) y Meijide (vicejefa de gabinete), pero también de los sectores alfonsinistas. Ante el rechazo de la sociedad, a los pocos días, el presidente le pide la renuncia a López Murphy y convoca a Cavallo. Su llegada desplazó definitivamente al FREPASO del ejecutivo nacional.

En las elecciones del 2001, la Alianza obtuvo el 23,2% de los votos perdiendo 25% de su caudal electoral en solo dos años. Además,

sufrió el desprendimiento de un sector que conformó el ARI. Dichas elecciones se caracterizaron por el *voto bronca*, es decir, la ciudadanía se acercó a las urnas para votar en blanco o anular el voto (con un porcentaje cercano al 24%); el *voto bronca* superó la cosecha de votos del oficialismo. Por último, el peronismo fue el ganador logrando tener más del 36% de los votos. El 20 de diciembre, De la Rúa renunció a su cargo en medio de manifestaciones en la calle, protestas y saqueos (Escolar et al., 2002).

Siguiendo la ley de acefalía, la Asamblea legislativa se reunió y eligió un sucesor para ocupar la presidencia. Primero, fue el gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, quien renunció a la semana luego de que los gobernadores peronistas le quitaran su apoyo. El segundo fue Duhalde, senador por Bs. As., quien completó el mandato hasta el 2003 con la promesa de no presentarse a las presidenciales. Duhalde contó con el apoyo del alfonsinismo.

Para las elecciones presidenciales de 2003, se presentaron tres candidatos de la familia radical: Ricardo López Murphy por Recrear para el Crecimiento; Elisa Carrió por Afirmación para una República Igualitaria y Leopoldo Moreau por la Unión Cívica Radical. López Murphy resultó el mejor ubicado, ocupando el tercer lugar con 16,3% de los votos; Carrió ocupó el quinto con 14% de los votos, seguida por la UCR de Moreau con 2,3% de los votos.

En el PJ, los renovadores en 1989 se propusieron elegir un nuevo líder tras el fallecimiento de Perón (Palermo, 2014). A partir de aquel entonces, se estableció que se accedería a la conducción partidaria por la vía electoral. Sin embargo, solo se celebraron elecciones internas ese año. En sus estatutos, ya figuraba la cláusula que establecía que el presidente de la nación era, a su vez, líder del partido. Por lo tanto, tras la llegada de Menem al ejecutivo nacional, este se convirtió en el jefe del peronismo. La alineación del partido bajo la conducción presidencial se refleja en el aumento de los índices de nacionalización del partido y su estabilidad hasta la crisis sucesoria del '99.

Luego de la derrota electoral, el peronismo entró en una crisis sucesoria en la que varios gobernadores se disputaban el liderazgo partidario. Luego de las elecciones intermedias del 2001, quedaron definidas dos facciones: el PJ bonaerense duhalista y una coalición de provincias periférica encabezada por el gobernador de San Luis. Ambos llegarían al poder durante la crisis de gobierno de 2001-2002.

Finalmente, en 2003, se resolvía la interna partidaria en las elecciones generales. Duhalde, como presidente interino de la Nación, modificó la ley para que cada partido eligiera a sus candidatos según sus preferencias. Así, el PJ presentó tres candidatos de los cuales ninguno podía utilizar la simbología tradicional: Néstor Kirchner (con apoyo explícito de Duhalde), Carlos Menem y Adolfo Rodríguez Saá (gobernador de San Luis y de fugaz paso por la presidencia nacional). La crisis del peronismo sumada a la crisis del radicalismo frente a otra experiencia de gobierno fallida desplomó los índices de nacionalización.

Esta ruptura fue partidaria, pero fuertemente marcada por facciones territoriales. Así es posible visualizarlo en el grado relativamente bajo de nacionalización de las coaliciones peronistas –Tabla 1- y, especialmente, en la distribución del voto.

*Tabla 1. Índice de Nacionalización de las coaliciones peronistas en 2003.*

Candidatos	% de votos	INP
MENEM – ROMERO	24,5	0,725
KIRCHNER – SCIOLI	22,2	0,662
RODRÍGUEZ SAÁ – POSSE	14,1	0,520

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral.

La coalición electoral más regionalizada según los votos recibidos es la de Rodríguez Saá que obtuvo los mejores resultados en San Luis (87%) -su provincia de origen-, y provincias colindantes como Mendoza y San Juan (37 y 36% respectivamente). Un poco más atrás, otras dos provincias limítrofes: Córdoba y La Pampa con valores

cercanos al 20%, en el resto del país la cosecha fue muy magra. En el caso del apoyo a Kirchner, tuvo su mejor resultado en su provincia de origen, Santa Cruz, con el casi 80% y en las cercanas Chubut y Tierra del Fuego (alrededor del 50%). Pero además obtuvo buenos resultados en la Ciudad y Provincia de Buenos Aires (20 y 26%), prueba del apoyo duhalista, y en otras provincias mayormente al norte del país como Jujuy, Santiago del Estero y Formosa (42, 40 y 41% respectivamente). Se destaca como una coalición con poco apoyo en el centro del país: por ejemplo, en Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Catamarca no alcanza el 15%. La coalición de apoyo más homogénea es la del expresidente Menem, aunque también posee un sesgo, en su caso hacia el norte. Dentro de los porcentajes de apoyo más importantes se encuentran Catamarca (50%), Corrientes y Chaco (ambas 35%), Misiones (39%), Salta (45%), Santiago del Estero (42%) y, por supuesto, La Rioja (82%). Dentro de las coaliciones peronistas, es la que cosecha más apoyos en la zona centro, obteniendo entre 20 y 30 puntos en las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos.

De esta manera, ante un presidente de transición y debilitado como Duhalde, con una oposición debilitada, el peronismo resolvió la sucesión en modalidad *facciosa*. Esta fractura tendría una vida relativamente efímera, ya que el justicialismo volvería a encolumnarse nuevamente detrás de la figura presidencial, en este caso de Néstor Kirchner, concluyendo así el periodo de desnacionalización.

### ***Tercer momento: los desafíos bonaerenses a la conducción del peronismo***

En este momento de nuestra periodización, se observa una coalición presidencial peronista que, aunque logró con cierto éxito alinear a las facciones territoriales, pasa por dos momentos de debilidad. En 2009, por la fuerte crisis del “campo” y el debilitamiento de la popularidad de la presidenta (y el expresidente) que hacían previsible su falta de competitividad en 2011. En el año 2013, porque se avecinaba una elección de presidente *pato rengo*, Cristina Fernández de Kirchner no

podía reelegirse en 2015. La facción peronista que desafía el liderazgo presidencial en las dos oportunidades es la bonaerense.

La división del PJ en el año 2009 es un corolario de la polarización social ocurrida en el año 2008 a partir del conflicto desatado entre el Gobierno nacional y el sector agropecuario. Este conflicto se desató por la decisión de elevar las retenciones fiscales a las exportaciones de granos, llamado retenciones móviles. El nuevo sistema dejaba sujeto el aumento o disminución del gravamen a la evolución de los precios internacionales. Esta ley tuvo 4 meses de tratamiento en el Congreso para finalmente terminar propiciándole un duro revés legislativo al Gobierno en el Senado de la Nación. Después de 18 horas de debate y dos votaciones que terminaron en empate, el vicepresidente Julio Cobos proveniente de la UCR votó en contra del proyecto y de la postura de su propio gobierno (Clarín, 2008). Esto marcaría la ruptura de la relación entre la presidenta y el vicepresidente y jaqueaba el proyecto de transversalidad de los Kirchner. Este conflicto fue aprovechado por la oposición para articular candidaturas conjuntas de cara a enfrentar al Gobierno en las elecciones legislativas de 2009 (Tagina, 2011).

Debido a la crisis internacional del año 2008 y el conflicto desatado por el campo, el Gobierno nacional decidió adelantar cuatro meses las elecciones buscando así disminuir el impacto del malestar económico y evitar la organización de la oposición (Ollier y Palumbo, 2018). Es particularmente difícil en esta elección reconstruir las alianzas electorales en cada distrito electoral y agregar los votos a nivel nacional debido a tres problemas: la fragmentación de la oferta política opositora vinculada a la territorialización de las preferencias electorales, las divisiones internas del PJ que compitió con más de una lista en varias provincias y por la falta de datos oficiales que permitan reconstruir el mapa de alianzas electorales articuladas en todo el país (Tagina, 2011 y 2013). Esta última situación se explica debido al carácter cambiante que tienen las alianzas electorales a nivel provincial, ya que en ciertas provincias partidos con alcance

nacional realizan alianzas con diferentes partidos, tanto nacionales como provinciales.

Por el lado de la oposición, si prestamos atención a los líderes políticos con mayor visibilidad nacional que actuaron como articuladores de las alianzas provinciales, podemos observar dos coaliciones opositoras al gobierno nacional que compitieron en la mitad de los distritos (Tagina, 2011 y 2013). La primera agrupó a peronistas disidentes (así se auto percibían) a la conducción de Néstor Kirchner del PJ nacional, encabezados por Francisco de Narváez, y al partido Propuesta Republicana (PRO), dirigido por el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Mauricio Macri, y partidos provinciales. Esta alianza se denominó Unión PRO. La segunda coalición electoral estaba compuesta por la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica (CC), el Partido Socialista (PS) y partidos provinciales y se denominó Acuerdo Cívico y Social.

Por el lado del oficialismo, el peronismo K se presentó nuevamente bajo la etiqueta del Frente Para la Victoria (FPV) agrupando también aliados provinciales menores. En esta oportunidad, algunos líderes peronistas provinciales se distanciaron de la línea oficial y en sus distritos presentaron listas propias; por ejemplo, el senador nacional por Santa Fe, Carlos Reutemann, o el gobernador cordobés, Juan Schiaretti. Otros dirigentes peronistas se alinearon en una oposición más clara al gobierno, como el empresario y diputado nacional por Buenos Aires, Francisco de Narváez, y el ex gobernador de Buenos Aires, Felipe Solá, ambos dentro de Unión PRO. La competencia entre dos o más listas peronistas no era algo novedoso, ya existía como antecedente la disputa entre ortodoxos y renovadores en la década de 1980, la presentación de tres candidatos presidenciales en 2003 o la división entre kirchneristas y duhaldistas en 2005 (Malamud, 2011).

Además del adelantamiento de las elecciones, el oficialismo utilizó otra estrategia para mejorar sus posibilidades de lograr la victoria: las *candidaturas testimoniales*. Esta estrategia se basó en la idea de poner a los candidatos con mayor intención de voto e imagen en lo más alto

de las boletas, para que posteriormente renunciaran a la banca y si-guieran con su puesto previo. De esta manera, Néstor Kirchner, quien ideó estas candidaturas y encabezaba la lista de diputados naciona-les por Buenos Aires, logró que se incorporaran intendentes, figuras de la farándula, miembros del poder ejecutivo nacional y también el gobernador Daniel Scioli. La lista de diputados nacionales estuvo conformada por Néstor Kirchner como primer diputado, seguido por Scioli, la actriz Nacha Guevara y Sergio Massa (en ese entonces jefe de gabinete de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner). El gober-nador Scioli fue parte de estas candidaturas por ser el candidato que mejor media en la provincia (*Clarín*, 2009), algo que, según la prensa, impulsó a Kirchner a incorporarlo a la contienda.

En la previa a la elección, las encuestas marcaban un 20% de indecisos en la provincia de Buenos Aires y las preferencias se dis-tribuían en su mayoría en favor del FPV, seguido en segundo lugar por Unión PRO. Hasta una semana antes de la elección, la lista del ex presidente Néstor Kirchner encabezaba casi todas las encuestas, con una intención de voto que oscilaba entre 31% y 37% (Tagina, 2009).

Finalmente, la elección contradijo lo que esperaban las encuesta-doras y el ganador fue Unión PRO con el 34,68% de los votos, por en-cima del 32,18% conseguido por el FPV. De esta manera, el FPV perdía una elección en la provincia por primera vez desde su conformación en el año 2003 y le propiciaba un duro golpe al presidente del Partido Justicialista, Néstor Kirchner, quien 24 horas después de la derrota decide renunciar a la presidencia del partido (*La Nación*, 2009). Sin embargo, las grandes victorias de Unión PRO en Ciudad y provincia de Buenos Aires no se repitieron en ninguna otra provincia, mos-trando claramente las limitaciones territoriales de este espacio (De Luca y Malamud, 2010).

El año 2012 comienza con una Cristina Fernández de Kirchner forta-lecida por la victoria electoral de 2011, donde la diferencia de 37 puntos con respecto al segundo competidor la colocaba en una posición ventaja-ja para imponer a su sucesor en 2015. Sin embargo, este año trajo con-sigo grandes polarizaciones (al igual que el 2008), con multitudinarias

marchas opositoras, un paro general, una pronunciada caída en la valoración de su gestión y también se comenzaban a delinear las luchas internas por coronar a su sucesor (Tagina y Vareto 2013).

Hacia finales de 2012, el diputado nacional Francisco de Narváez admitió que “desea y trabaja” para que Daniel Scioli (entonces gobernador de Buenos Aires) y Sergio Massa se decidieran a sumarse al espacio que lideraba (La Política Online, 2012). Pero en noviembre del mismo año, referentes de la Tercera Sección electoral de la provincia de Buenos Aires lanzaron el Frente Renovador Peronista, un sello electoral que después usaría Sergio Massa para competir en la elección a diputado nacional en 2013.

Finalmente, Sergio Massa (ex director del Anses durante el gobierno de Néstor Kirchner, diputado nacional por el FPV, intendente de Tigre por el FPV y ex jefe de gabinete de Cristina Fernández) se presentó por fuera del FPV, generándose nuevamente un enfrentamiento abierto del peronismo en la provincia de Buenos Aires, al que hay que sumarle la presentación de Francisco de Narváez. De esta manera, las tres elecciones legislativas de medio término que se llevaron a cabo durante los gobiernos kirchneristas tuvieron al menos dos listas que se consideraban a sí mismas peronistas, funcionando como una forma de definir los liderazgos dentro del peronismo.

Al igual que la elección del año 2009, es difícil reconstruir las alianzas electorales en cada distrito y agregar los votos a nivel nacional. Por el lado de la oposición, los peronistas no kirchneristas tuvieron fuerte presencia en Buenos Aires con el Frente Renovador (FR) de Sergio Massa, en Córdoba con el frente Unión por Córdoba, pero también en otras provincias con tradición peronista como San Luis, Salta y Chubut. La UCR y los socialistas se unieron nuevamente en el Frente Progresista Cívico y Social (FPCS); Propuesta Republicana no renovó su alianza con Francisco de Narváez, por lo que no compitieron en la provincia de Buenos Aires (sí lo hicieron en otras provincias unidos a partidos de derecha locales), y el peronismo disidente se presentó con lista propia llamada Unidos por la Libertad y el Trabajo (Tagina, 2013).

Por el lado del oficialismo, se presentó nuevamente bajo la etiqueta del Frente Para la Victoria. En la provincia de Buenos Aires, la lista del oficialismo estuvo encabezada por Martín Insaurralde, intendente de Lomas de Zamora.

Este año, a diferencia del 2009, se realizan elecciones previas a las generales, denominadas elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), donde las diferentes alianzas podían presentar listas internas para dirimir la lista ganadora que competiría en octubre. En la provincia, no se presentó ninguna lista interna para los cargos de diputados nacionales y la victoria se la llevó el Frente Renovador de Sergio Massa con el 36,75% de los votos, superando así el 31,13% del FPV, el 11,73% del FPCS y el 11,06% de Unidos por la Libertad y el Trabajo de Francisco de Narváez.

El oficialismo perdería también en los demás principales distritos (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza), también en algunos donde solía ser muy fuerte (Santa Cruz, La Rioja y Chubut). Estas elecciones internas desactivarían la posibilidad de la reforma constitucional que habilitaría la re-reelección de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, uno de los principales temas del proceso electoral (Annunziata, 2015).

Las elecciones generales de octubre confirmaron el triunfo del Frente Renovador con el 43,95% de los votos, el segundo lugar para el FPV con el 32,33% de los votos, el FPCS mantuvo su 11,71% y el partido de Francisco de Narváez se derrumbó para obtener 5,43% de los votos.

En todo caso, estos dos momentos de desafíos partidarios desde la provincia de Buenos Aires, se pueden comprender en el marco de baja competitividad de la opción no-peronista y la lectura de una presidencia que corría hacia el desfiladero del *pato rengo*. En 2009, por la fuerte crisis del campo y el debilitamiento de la popularidad de la presidenta (y el expresidente) que hacían previsible su falta de competitividad en 2011. En el año 2013, porque se avecinaba una elección de presidente *pato rengo*, Cristina Fernández de Kirchner no podía hacer su propia sucesión.

## Reflexiones finales

Desde 1983 hasta la actualidad, los partidos y el sistema de partidos argentino se caracterizaron por fuertes fluctuaciones en los valores de sus índices de (des) nacionalización. Las explicaciones para la desnacionalización (descentralización fiscal y administrativa o valor de la etiqueta partidaria) no son capaces de explicar la renacionalización y, menos aún, los movimientos oscilantes en un corto período de tiempo. Esto se debe a que aquellas explicaciones esperan un proceso lineal de caída de los valores de nacionalización.

En este artículo, se propuso observar otras variables que podrían explicar el movimiento oscilante de los valores de (des) nacionalización: el liderazgo y la cohesión organizativa de los partidos. Estas dimensiones están asociadas a la (des) institucionalización de los partidos. Asimismo, para determinar los valores de estas variables se atendieron factores contextuales o coyunturas críticas.

Para mostrar estos factores, realizamos una densa descripción de tres momentos del sistema partidario argentino. En el primer momento (el radicalismo a mediados de los noventa), ilustró un presidente fuerte con posibilidad de reelección (Menem) y una oposición (UCR) sin incentivos para exponer a sus mejores candidatos. La persistencia del liderazgo de Alfonsín sobre el partido funcionó como un *tapón* que le puso un techo electoral a la UCR, a la vez que fue posibilitado por la decisión estratégica de importantes actores de no *correr riesgos*. Por ejemplo, Angeloz, el radical con mayor grado de conocimiento, decide correrse de la disputa presidencial, cede el lugar a un joven Massaccesi y coloca un candidato a vice de poco peso político (Antonio María Hernández).

En el segundo momento (lucha de facciones 2001-2003), ante un presidente de transición y debilitado como Duhalde, el oficialismo desafió al presidente a través de una sucesión en modalidad *facciosa*.

Por último, en el tercer momento (desafíos bonaerenses al kirchnerismo en 2009 y 2013), se observa un debilitamiento presidencial en 2009 (por la fuerte crisis del campo y la caída de la popularidad

de la presidenta) y en 2013 (porque se avecinaba una elección de presidente *pato rengo*), por lo que surgen desprendimientos del partido (aumentando la fragmentación) que se coaligan con fuerzas de la oposición.

En conclusión, el artículo propuso un análisis casuístico de las variables asociadas a la institucionalización partidaria, cohesión organizativa y liderazgo para explicar el fenómeno oscilatorio y espasmódico de la (des) nacionalización en Argentina.

## Bibliografía

Annunziata, Rocío (2015). Liderazgos de proximidad y procesos electorales. Los casos de Sergio Massa y Martín Insaurralde en las legislativas de 2013. En Rocío Annunziata (coord.), *Pensar las elecciones. Democracia, líderes y ciudadanos* (pp. 95-128). Buenos Aires: CLACSO– IGG.

Borges, André; Turgeon, Mathieu y Albala, Adrián (2021). Electoral incentives to coalition formation in multiparty presidential systems. *Party Politics*, 27(6), 1279–1289.

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Clarín (16 de julio de 2008). Crisis política tras el sorpresivo voto del vicepresidente Cobos contra las retenciones móviles kirchneristas. [https://www.clarin.com/ultimo-momento/crisis-politica-sorpresivo-voto-vicepresidente-cobos-retenciones-moviles-kirchneristas\\_0\\_SkNGq9nA6Kg.html](https://www.clarin.com/ultimo-momento/crisis-politica-sorpresivo-voto-vicepresidente-cobos-retenciones-moviles-kirchneristas_0_SkNGq9nA6Kg.html)

Clarín (10 de abril de 2009). La encuesta que dio la alarma y empujó la decisión kirchnerista. [https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/encuesta-dio-alarma-empujo-decision-kirchnerista\\_0\\_SySgXXcRTte.html](https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/encuesta-dio-alarma-empujo-decision-kirchnerista_0_SySgXXcRTte.html)

Clerici, Paula (2016). Juegos de congruencia: las estrategias de alianzas electorales de la UCR y el PJ en Argentina (1983-2013). *Revista uruguaya de ciencia política*, 25 (12), 15-33.

Coppedge, Michael (1998). The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems. *Party Politics* 4, 547-568.

Cox, Gary (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.

Crockett, David (2008). The Contemporary Presidency: “An Excess of Refinement”: Lame Duck Presidents in Constitutional and Historical Context. *Presidential Studies Quarterly*, 38(4), 707-721.

Cruz, Facundo (2019). *Socios pero no tanto. Partidos y coaliciones en la Argentina. 2003-2015*. Buenos Aires: EUDEBA.

De Luca, Miguel y Andrés Malamud (2010). Argentina: Turbulencia económica, polarización social y realineamiento político. *Revista de Ciencia Política*, 30 (2), 173-189.

Degiustti, Danilo y Scherlis, Gerardo (2020). Desandando caminos. Reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015-2019. *Colombia Internacional*, 103, 139-169.

Escolar, Marcelo (2014). Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos multinivel. En Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina (comps.), *Modus Vivendi: Política multinivel y Estado federal en Argentina* (pp. 15-45). Buenos Aires: Prometeo.

Escolar, Marcelo et al. (2002). Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(165), 25-44.

Gibson, Edward y Suárez-Cao, Julieta (2010). Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. *Comparative Politics*, 43 (1).

La Nación (30 de junio de 2009). Kirchner renunció a la presidencia del PJ. <https://www.lanacion.com.ar/politica/kirchner-renuncio-a-la-presidencia-del-pj-nid1145239/>

La Política Online (30 de agosto de 2012). “Quiero a Scioli y Massa en mi espacio”. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-84835/>

Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey: los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.

Malamud, Andrés (2011). Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado. En Andrés Malamud y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 105-114). Buenos Aires: EUDEBA.

Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (2016). ¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015). En Flavia Freidemberg (editora), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, V2 (pp. 27-68). México: INE-UNAM.

Masi, Andrés Alberto (2014). *Los tiempos de Alfonsín. La construcción de un liderazgo democrático*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Mauro, Sebastián (2020). Coaliciones electorales y nuevos partidos políticos en Argentina. El caso de Propuesta Republicana. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 24, 1 - 24

Navarro, Mario y Rodríguez, Gustavo (2014). Fragmentación y des-nacionalización del sistema de partidos en Argentina: una mirada de largo plazo. En Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina (comps.), *Modus Vivendi: Política multinivel y Estado federal en Argentina* (pp. 45-65). Buenos Aires: Prometeo.

Navarro, Mario y Varetto, Carlos (2014). La estructura de competencia partidaria Argentina: análisis y evaluación de la imagen analítica de la “territorialización” del sistema de partidos. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 5 (1), 109-147.

Ollier, María Matilde (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina: El caso de la Alianza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Ollier, María Matilde (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires: UNSAM.

Ollier, María Matilde (2008). La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003). *América Latina Hoy*, 49, 73-103.

Ollier, María Matilde y Palumbo, Pablo (2018). Liderazgo provincial fuerte: concepto y tipología en el peronismo bonaerense (1983-2015), (29), 13-48.

Olmeda, Juan Carlos y Suárez-Cao, Julieta (2017). The Federal Dilemma: Organisational Strategies and the Consolidation of Parties in Mexico and Argentina. *Bull Lat Am Res*, 36, 493-508.

Palermo, Vicente (2014). La renovación peronista. En Marcos Novaro (coord.), *Peronismo y democracia* (pp. 113-123). Buenos Aires: Edhasa.

Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.

Tagina, María Laura (2011). Elecciones de 2009 en Argentina: cambios en la distribución del poder y nuevos desafíos de cara a las presidenciales. En Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina (eds.) *América Latina: Política y elecciones del bicentenario (2009-2010)* (pp.123-146). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Tagina, María Laura (2013). Argentina 2011: fragmentación opositora y reelección presidencial. En Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina (eds.), *Procesos Políticos y Electorales en América Latina (2010-2013)* (pp. 175-200). Buenos Aires: EUDEBA.

Tagina, María Laura (2009). Elecciones de 2009 en Argentina: cambios en la distribución del poder y nuevos desafíos de cara a las presidenciales. En Manuel Alcántara y María Laura Tagina (comps.), *América Latina: Política y Elecciones del Bicentenario (2009-2010)* (pp. 123-146). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Tagina, María Laura y Vareta, Carlos (2013). Argentina: del apogeo electoral a la inminencia de la crisis sucesoria. *Revista de ciencia política de Chile*, 33(1), 3-34.

Toppi, Hernán (2019). Escisiones y alianzas: adaptación en elecciones presidenciales en Argentina (1983-2015). 30(2), 177-215.

Vareta, Carlos (2017). *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*. Villa María: Eduvim.

Vareta, Carlos y Palumbo, Pablo (2019). La desnacionalización partidaria en Argentina: un proceso oscilante y espasmódico. En Gastón Mutti y Aníbal Torres (comps.), *Procesos electorales en perspectiva multinivel: gobernanza electoral y comportamiento político en Argentina* (pp. 122-140). Rosario: UNR Editora.

# Las consecuencias de la desnacionalización del sistema de partidos

De alianzas electorales y desempeño legislativo

*Paula Clerici*

El fenómeno de la desnacionalización del sistema de partidos ha sido ampliamente estudiado en la política comparada, su naturaleza, lo que implica, cómo se define y se mide, sus causas, qué elementos la desencadenan y profundizan. Sin embargo, sus consecuencias se han estudiado menos. Poniendo el acento en los efectos de la desnacionalización, algunos trabajos se concentran en la política pública y la distribución de recursos, otros en las estrategias electorales de los partidos, mientras que un tercer grupo focaliza en el comportamiento de las y los legisladores.

En el primer grupo de trabajos, suele destacarse que el mayor margen de maniobra fiscal con que cuentan los gobiernos en términos de transferencias, depende de la mayor heterogeneidad en la distribución de sus votantes (Lago-Peñas y Lago-Peñas, 2016). El argumento de Crisp, Olivella y Potter (2012) va en esta línea. Los autores creen que, en este último caso, aumenta la localización de las transferencias (directas a gobiernos locales para programas, infraestructura o salarios) en detrimento de transferencias con criterios nacionales (proyectos de infraestructura federal, protección social

nacional, etc.). Castañeda-Angarita (2013), por su parte, entiende que lo anterior es condicional al grado de similitud en las características sociodemográficas de los votantes, como edad, nivel de ingreso, nivel educativo, estatus relativo al empleo, urbanización del lugar de residencia, entre otros aspectos.

La desnacionalización puede ser entendida como estática o dinámica (Morgenstern, Swindle y Castagnola, 2009). En la estática, se estudia el grado en que el apoyo a los partidos difiere entre los distritos en que compiten para una misma categoría de cargo (horizontal), o entre ellos y el nivel nacional (vertical) (Caramani 2004; Jones y Mainwaring, 2003). En la dinámica se analiza la homogeneidad del cambio electoral de los partidos entre una elección y la siguiente entre los distintos distritos (Brady, 1985; Kawato, 1987; Stokes, 1967). En este artículo, voy a referirme a la desnacionalización estática horizontal y considero dos premisas. La primera, que los partidos presentan significativa variabilidad en los votos que reciben entre los distritos en una determinada elección (Mustillo y Mustillo, 2012). La segunda, que los partidos actúan de manera descoordinada en respuesta a dinámicas locales (Calvo y Escolar, 2005; Caramani, 2004). Cuando los partidos nacionales más grandes logran un apoyo electoral heterogéneo en la competencia legislativa entre distritos, se puede concluir que: (i) existió un bajo nivel de coordinación, sea por falta de capacidad o interés: estrategias de campaña, temas discutidos, mensajes diferentes en todo el país (o en la mayoría de los distritos); y (ii) el número de partidos que ingresa a la cámara es mayor. A esta fragmentación contribuye el hecho de que existan muchos partidos que compiten en una sola o pocas provincias y, algunas de ellas, con una fuerza electoral significativa. Bajo estas circunstancias, la política electoral es cada vez más diferente entre los distritos.

A continuación, voy a mostrar que la desnacionalización del sistema de partidos impacta sobre la arena electoral y la arena legislativa. En el primer caso, porque disminuye la congruencia de las estrategias aliancistas de los partidos durante las elecciones. En el apartado siguiente, me referiré a por qué la coordinación de las élites

partidarias, que antecede temporalmente a las elecciones, resulta ser la variable dependiente y ocurrir, teóricamente, de manera posterior a estas. En el segundo caso, porque erosiona o mitiga la dinámica oficialismo-oposición que caracteriza la toma de decisiones en el congreso, que se ve reflejado en dos instancias del proceso: las comisiones y las votaciones nominales.

## Arena electoral

Cuando la desnacionalización del sistema de partidos no había comenzado a estudiarse en América Latina, algunas investigaciones europeas sobre la formación de coaliciones de gobierno en escenarios multinivel ya se referían a la localización de las elecciones como uno de los elementos que podrían influenciar a los políticos del nivel subnacional a formar coaliciones de gobierno incongruentes a aquellas del nivel nacional (Denters, 1985). Una influencia considerada sobre la congruencia de las coaliciones es lo que Dalton, Beck y Flanagan (1984) denominaron *desalineamiento* para dar cuenta del grado de asimetría entre los sistemas de partidos del nivel nacional y del subnacional como resultado del cambio de preferencias de los votantes a lo largo del tiempo. La relación de causalidad entre desnacionalización y baja congruencia de las coaliciones políticas fue teorizada, primeramente, a partir del proceso de formación de gobiernos en países parlamentarios multinivel en la década del ochenta y algunas investigaciones recientes han retomado esta misma cuestión (Bäck, 2003, 2008; Bäck et al., 2013).

La oportunidad de indagar en la congruencia de las estrategias de alianza es posible debido a un determinado marco regulatorio que habilita o constriñe al partido en el abanico de opciones para decidir con quiénes aliarse. La estructura partidaria que esté facultada para decidir sobre las alianzas tendrá por ello en sus manos un recurso vital para la organización (Clerici y Scherlis, 2014). En un extremo, la ley puede exigir la congruencia de las alianzas para todos los cargos

en juego concentrando la facultad de concertarlas en el nivel nacional del partido.<sup>1</sup> En el opuesto, puede habilitarse a los diferentes niveles organizativos del partido a hacerlo posibilitando que en cada distrito se formen alianzas distintas. Este esquema legal debilita al nivel nacional del partido, quedando confinado a decidir únicamente sobre la alianza presidencial. Este es el caso de Argentina, donde el marco regulatorio brinda autonomía a los partidos de distrito y provinciales respecto de cómo competir en la elección y, si fuera el caso, aliado a qué otras agrupaciones, sin tener que replicar la estrategia que sigue el partido en otro distrito o categoría de cargo. En parte, esto se debe al carácter federal de la gestión del reconocimiento de la personería jurídica, que se tramita en la provincia (aunque en el nivel *nacional* de la justicia), para los partidos que desean presentar candidaturas para el Congreso de la Nación.

Sumado a lo puramente regulatorio, con pocas excepciones –quizás durante las presidencias de Cristina Fernández –, las y los líderes nacionales de los partidos no se involucran en el armado de las listas de candidatas y candidatos a la cámara baja nacional (Cruz, 2018). Cherny, Figueroa y Scherlis (2018) encuentran que, entre 2009 y 2015 (bajo la presidencia de dicha mandataria), los liderazgos políticos del nivel subnacional nominaron el 69% de las candidaturas. Si en el momento de mayor *intromisión* nacional del partido, en las nominaciones, un porcentaje tan elevado responde a lideresas y líderes locales, es indudable la naturaleza territorial de la lógica política en Argentina. A propósito de esto, en una entrevista radial en 2019, Alberto Fernández, por entonces candidato por el Partido Justicialista (PJ) y luego ganador de la contienda, hizo referencia a esta cuestión y declaró: “Las listas (de diputadas y diputados) se arman en las provincias. ¡Qué me importa a mí quién vaya de diputado! Como candidato a presidente yo no me meto en el armado de las listas, así como ellos (los líderes y lideresas provinciales del partido) no se meten en

<sup>1</sup> Por ejemplo, la *verticalización* sancionada en Brasil en 2002 y vigente hasta 2010.

el armado del gabinete".<sup>2</sup> En este contexto un partido significa, implica y representa cosas distintas en cada territorio: sus posturas en el continuo izquierda-derecha, sus aliados, las bases de apoyo y las prácticas, son parroquiales. En este sentido, el nivel de autonomía de las agrupaciones a nivel local es parte de la información que aporta la percepción de determinado grado de nacionalización del sistema de partidos y es, justamente, lo que habilitará o acotará su capacidad de negociación para formar alianzas de manera independiente de lo que ocurre en la arena nacional de la competencia.

La congruencia puede ser un atributo tanto de la alianza electoral como de la estrategia de un partido para una elección determinada. La primera idea, que toma como unidad a la alianza, requiere considerar qué partidos integran cada una en un determinado distrito, nivel de gobierno o categoría de cargo y compararlas con la integración de alianzas similares en otro distrito, nivel de gobierno o categoría de cargo. La segunda aproximación consiste en tomar a cada partido como unidad y analizar con qué otros partidos este hizo alianza en los distintos distritos que compite, nivel de gobierno o categoría de cargo. Esta última es la perspectiva que he trabajado, la de considerar la estrategia aliancista de los partidos entre las diversas elecciones en que participa (Clerici, 2015, 2016, 2017). Esta congruencia aliancista es un fenómeno multidimensional porque, dado que un partido puede competir por distintos cargos, es posible analizar dicha congruencia a partir de diferentes relaciones: entre distritos para una misma categoría de cargo (diputadas y diputados nacionales), entre categorías de cargos de un mismo nivel de gobierno (presidente o presidente/diputadas y diputados nacionales, gobernadora o gobernador/legisladoras y legisladores provinciales, intendenta o intendente/concejalas y concejales en las provincias donde son listas separadas), entre niveles de gobierno en distintas categorías de cargos (diputadas y diputados nacionales/legisladoras y legisladores

<sup>2</sup> Entrevista con María O'Donnell, programa "De Acá en Más" en Radio Metro el 27/06/2019.

provinciales, presidenta o presidente/gobernadora o gobernador, gobernadora o gobernador/intendenta o intendente). Aquí me ocuparé de las estrategias aliancistas de los partidos entre los distritos en que compiten para una misma categoría de cargo (diputadas y diputados nacionales).

Asimismo, es un fenómeno multirrelacional, porque es una característica que relaciona tanto al partido consigo mismo como con los demás partidos. Es muy frecuente que el nombre de la alianza coincida con una determinada composición partidaria. El caso argentino presenta anomalías en este sentido. Especialmente al comienzo de los años 2000 deja de ser automática la relación entre el nombre de la alianza y sus integrantes. O bien prima el nombre y símbolo de la alianza, independientemente de qué partidos la integren o bien, contrariamente, aliarse con los mismos partidos en arenas de competencia distinta no significa que la alianza sea la misma en términos de etiqueta. Lo anterior no es una cuestión meramente nominal, implica que existen razones organizacionales, políticas, programáticas y de coordinación por las cuales la alianza que lleva adelante un partido no se replica estrictamente en otra competencia electoral del mismo año. Por este motivo, he establecido dos criterios para su medición. Por un lado, si el partido integró una alianza con la misma etiqueta (nombre) o compitió sin alianza para la elección de dos categorías de cargos distintas y/o distritos diferentes. Por otro lado, si el partido se alió con los mismos partidos –independientemente de que el nombre de la alianza sea otro– para la elección de dos categorías de cargos distintos y/o distritos diferentes. Ambos criterios se miden entre 0 y 1, donde 0 representa una estrategia aliancista perfectamente incongruente mientras que 1, congruencia perfecta. El primero, al que llamo criterio *etiquetas*, tiene el propósito de capturar cuán fragmentada se encuentra la estrategia aliancista nominal con la que el partido compite en la elección legislativa en los distintos distritos donde presenta candidatas y candidatos. Un índice de fragmentación como el de Rae parece una opción adecuada (con la salvedad de que aquí se lo utiliza

sin la resta del entero).<sup>3</sup> El segundo, al que denomino criterio *integrantes*, es la suma de la proporción de distritos donde el partido compite solo con la proporción en que lo hace en alianza con otros, ponderada por el grado de congruencia en dichas alianzas que es, por su parte, la sumatoria de la cantidad de distritos donde el partido fue aliado con cada uno de los otros partidos que compiten en la elección, dividida por la sumatoria de distritos posibles de alianza con cada uno. Una alianza es posible si en un distrito están ambos partidos presentes y ambos compiten en alianza.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Miro la proporción de veces que cada uno de los partidos fue con cada estrategia aliancista (ya sea con cada alianza en tanto nombre o solo) elevado al cuadrado. Luego se suman ( $\Sigma$ ) los cuadrados de todos los partidos (si el partido presentó lista solamente en un distrito, no recibe valor). Por ejemplo, en la elección de 1997, el Partido Justicialista (PJ) participó en los 24 distritos del país. En 14 de ellos compitió sin compañeros, en 2 -Jujuy y Misiones- integró el Frente Justicialista Popular (FREJUPO) mientras que en cada uno de los restantes 8 integró alianzas con diferentes etiquetas: Frente Justicialista Bonaerense (FREJUBO) en Buenos Aires, Frente Justicialista de Unidad y Solidaridad (FREJUSO) en Catamarca, Frente Entrerriano para la Producción y el Trabajo en Entre Ríos, Frente de la Victoria en Formosa, Frente para el Cambio en Río Negro, Frente Justicialista de la Esperanza (FREJUSDE) en San Juan, Frente Partido Justicialista en San Luis y finalmente, Frente Justicialista Provincial (FREJUP) en Tucumán.

<sup>4</sup> El hecho de no integrar una alianza para la competencia por cargos es una estrategia aliancista al igual que la decisión de aliarse. Y si bien, un partido puede aliarse con más de un compañero en un mismo distrito porque la normativa no pone un límite al máximo de integrantes que una alianza puede tener, es claro que un partido no puede, en un mismo distrito, ir en alianza y competir solo a la vez. Por este motivo, la estrategia de no formar una alianza en un distrito puede ser perfectamente congruente cuando el partido asume la misma decisión en cualquier otro distrito. Y este grado de congruencia es, lógicamente inverso, al hecho de aliarse con un mismo compañero en  $n$  distritos en que decidan hacerlo. Para capturar esta cuestión sin subestimar el nivel de congruencia, tanto de no aliarse como de aliarse y en tal caso, con quiénes, el indicador es la sumatoria de dos componentes mencionados. Por ejemplo, en la elección de 1999, el partido Frente Grande (FG) compitió en 20 distritos (todos menos Jujuy, La Pampa, La Rioja y Tierra del Fuego), en 2 de los cuales lo hizo solo (Catamarca y Río Negro) y en 18 se alió con una serie de partidos. Con el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) se alió en 11 distritos de 16 posibles (el MID se presenta en 16 provincias por las bancas de diputados nacionales y en todos los hace integrando una coalición), con la Unión Cívica Radical (UCR) lo hizo en la totalidad de distritos donde el Frente Grande compite, con el Socialista Popular en 11 de 15 posibles, con el Demócrata Cristiano en 13 de 18 donde hubieran podido aliarse, con el Intransigente lo hace en 12 de 17 en que este último compite en compañía de otros

La Figura 1 muestra los valores medianos de la congruencia aliancista para las elecciones legislativas en Argentina entre 1983 y 2013.

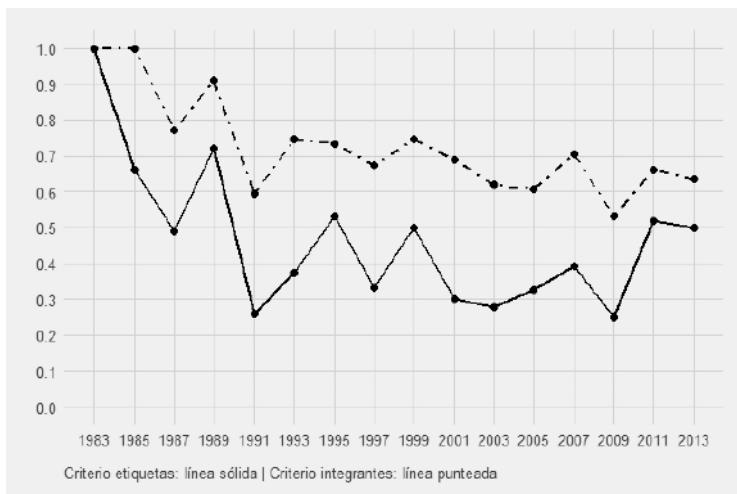
Puede observarse que la tendencia es negativa, tanto cuando la operacionalización se realiza con el criterio que mira las *etiquetas* como con el que considera a los partidos *integrantes*.<sup>5</sup> Luego de una primera elección en 1983 con alianzas altamente congruentes, se produce una baja en dos elecciones consecutivas acumulando en 1987 una disminución de la mitad en el indicador que considera las *etiquetas* y del 23% en aquel que analiza los partidos *integrantes*. Pero se recuperan notablemente en la elección concurrente de 1989. Esta situación se repite en casi todos los años que se vota poder ejecutivo nacional, a excepción de 2003, cuando los dos indicadores de la congruencia bajan también, lo que pone en evidencia la enorme fragmentación del sistema de partidos del momento. A pesar del efecto homogeneizador de las alianzas que en apariencia resulta la elección ejecutiva nacional, los comicios de 2003 presentan, con ambos indicadores, valores de congruencia aliancista mediana, similares a las elecciones de menor congruencia en 1991 y 2009.

---

partidos, con el Demócrata Progresista van en la misma coalición en 2 distritos de 5 posibles, con el Socialista Democrático se aliaron en 5 de 7 donde este participa (en todos lo hizo en coalición con otros), con el Conservador Popular compartieron alianza en un solo distrito de 8 donde hubieran podido aliarse, con el Autonomista fue en coalición en 3 provincias de 6 posibles, con Política Abierta para la Integridad Social (PAIS) el Frente Grande coalicionó en 2 distritos de 5 en los que el primero compitió en alianza, y finalmente, con el Socialista, comparten coalición en los 2 distritos donde fue posible hacerlo. Algunos partidos locales también integraron coaliciones donde el Frente Grande participó en 1999 (como el Bloquista de San Juan o el Renovador de Salta, entre otros), pero al hacerlo en ese único distrito donde el partido local compite, no tiene ningún sentido incluirlos en el indicador.

<sup>5</sup> Los indicadores concretos, su explicación y los valores a los que hago referencia pueden encontrarse en los artículos cuyos enlaces y descripción están en [www.paulaclerici.com](http://www.paulaclerici.com)

*Figura 1. Valores medianos de congruencia aliancista en elecciones legislativas (1983-2013)*



Fuente: elaboración propia.

Las decisiones que conciernen a la formación de alianzas resultan ser la cristalización de incentivos tan disímiles como las reglas formales, los factores organizacionales de los partidos, las influencias de las unidades subnacionales en su dinámica política propia y en la interacción con la lógica nacional, la coyuntura política y la dinámica de competencia del sistema de partidos, entre muchos otros. Uno de estos incentivos es el nivel de desnacionalización del sistema de partidos, concretamente de las y los votantes, dado que, cuando la literatura se refiere a este fenómeno, considera los resultados de las elecciones en que estos manifiestan sus preferencias. En distintas investigaciones he mostrado que la congruencia de las alianzas es mayor cuando el sistema se encuentra más nacionalizado (Clerici, 2015, 2016, 2017). En apariencia, esta conclusión podría llevar a sostener que mi argumento tiene un problema temporal al indicar que la coordinación de votantes (elecciones) afecta la coordinación de las élites partidarias al momento de decidir sobre las alianzas electorales

que, por supuesto, es anterior a los comicios. Lamentablemente, en Argentina no contamos con encuestas electorales y sondeos de opinión sistemáticos y comparables (paneles y series de tiempo) en todo el territorio para operacionalizar válidamente la variable explicativa. Por este motivo, considero a la desnacionalización del sistema de partidos como un proxy de la desnacionalización de las intenciones de voto. Entiendo que el nivel de desnacionalización es una de las señales que las élites de los partidos perciben y utilizan al momento de efectuar los cálculos estratégicos para participar de las elecciones por cargos. El hecho de que pueda medirse con los resultados electorales no es más que una forma de otorgarle un valor a aquello que el sistema viene evidenciando, es un *termómetro* del que se valen las lideresas y los líderes para efectuar sus cálculos electorales al definir una estrategia aliancista, posterior selección de candidaturas y delinear una campaña.

Para medir la nacionalización del sistema de partidos existen diversos indicadores, por ejemplo, el índice de inflación de Cox (1999), quien toma la clásica medida del número efectivo de partidos (NEP) de Laakso y Taagepera (1979) a nivel nacional y le resta el número efectivo de partidos promedio a nivel de distrito, dividido por el NEP nacional. Este indicador tiene la intención de capturar el grado en que el sistema de partidos a nivel nacional se encuentra *inflado* en comparación con el tamaño promedio de los sistemas de partidos subnacionales. Se mide en una escala de cero a uno: cuanto más cerca de uno están los valores, más desnacionalizado está el sistema de partidos. Otros indicadores, como los de Moenius y Kasuya (2004; 2008) revisitan este concepto midiendo también la contribución que cada unidad subnacional le hace a dicha inflación. Sin embargo, tienen dos modificaciones respecto del de Cox: uno, el denominador cambia al promedio del número efectivo de partidos a nivel de los distritos, y dos, el indicador puede exceder la cota superior de 1. Los autores señalan que esta medida es apropiada solo cuando las magnitudes de distrito no varían sustancialmente. En los casos en que esta condición es violada, los distritos pequeños quedan sobrerepresentados

en su contribución al promedio del número efectivo de partidos en los distritos. En el mismo estudio, Kasuya y Moenius (2008) proponen un puntaje de inflación ponderado, en el que ponderan el promedio según el porcentaje de votos de cada distrito en relación con el agregado a nivel nacional. Posteriormente, presentan una caracterización de dos dimensiones de la desnacionalización del sistema de partidos que consiste en la inflación y la dispersión. La primera dimensión es la idea de inflación de Cox mientras que la segunda se refiere a la variación entre distritos de la medida en que cada uno contribuye a la inflación del sistema de partidos del nivel nacional. Algunos distritos pueden contribuir mucho a la inflación del sistema a nivel nacional, otros muy poco y algunos pueden incluso hacer una contribución negativa.

Jones y Mainwaring (2003), por su parte, utilizan un valor de 1 menos el coeficiente de Gini para medir la desigualdad en el porcentaje de votos de los partidos en los distritos para luego agregar la medida. El indicador varía entre cero y uno, pero, a la inversa del indicador de Cox, cuanto más cercanos están los valores a uno, implica mayor nacionalización del sistema de partidos. Numerosos estudios sugieren que estas medidas no tienen en cuenta el tamaño y el número de distritos (Golosov 2016; Morgenstern, Swindle y Castagnola 2009). Por este motivo, Bochsler (2006) propone ponderar los distritos considerando su población. Posteriormente, corrige el indicador teniendo en cuenta el número de unidades territoriales del país (Bochsler, 2010).<sup>6</sup> En una revisión detallada de indicadores de desnacionalización, Morgenstern, Polga-Hecimovich y Siavelis (2014) sugieren que es razonable ponderar por el tamaño del partido, la magnitud del distrito y/o el número de distritos cuando se realizan comparaciones entre países, que no es el caso de este trabajo.

<sup>6</sup> Došek (2015) y Morgenstern, Polga-Hecimovich y Siavelis (2014) ofrecen una revisión y discusión de los distintos indicadores que usa la ciencia política para medir desnacionalización.

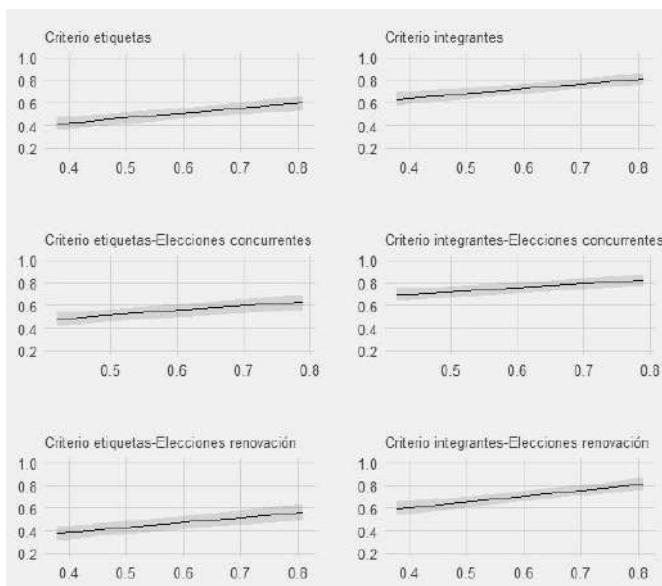
Aquí utilizo el índice creado por Jones y Mainwaring (2003).<sup>7</sup> Al tener en cuenta la varianza en el grado de nacionalización de cada uno de los partidos para componer el índice del sistema en general, este indicador es útil para el caso argentino donde los partidos habilitados para presentarse a la elección del poder legislativo nacional (partidos de distrito) son locales. Por lo tanto, hay partidos mayoritarios que son reconocidos en todos o en casi todos los distritos, pero también partidos estrictamente locales que poseen personería solamente en una provincia y, por lo tanto, su nivel de nacionalización es muy cercano a cero. Varios académicos llegan a resultados similares cuando estudian Argentina utilizando diferentes indicadores para medir el nivel de desnacionalización.<sup>8</sup>

La Figura 2 muestra los efectos parciales del nivel de nacionalización del sistema de partidos sobre los valores medianos de la congruencia aliancista en cada elección legislativa entre 1983 y 2013.

<sup>7</sup> Los cálculos entre 1983 y 2001 corresponden a Jones y Mainwaring (2003) mientras que a partir de la elección de 2003 son propios.

<sup>8</sup> Por ejemplo, mientras que Leiras (2010) utiliza Moenius y Kasuya (2004), Borges, Albala y Burtnik (2017) prefieren las medidas de Bochsler (2010). Chhibber y Kollman (2004) y Leiras (2006) encuentran que, aunque conceptualmente diferente a Cox (1999) y Moenius y Kasuya, Jones y Mainwaring (2003) tiene una alta correlación empírica con ellos.

Figura 2. Efectos parciales (margins) del nivel de nacionalización del sistema de partidos (eje x) sobre los valores medianos de congruencia aliancista (1983-2013)



Nota: el eje x corresponde al índice de nacionalización de Jones y Mainwaring.

Fuente: elaboración propia a partir de modelos estadísticos en Clerici (2017).

Los gráficos de la izquierda ilustran la congruencia aliancista mediante el criterio *etiquetas* mientras que los de la derecha lo hacen considerando a los partidos *integrantes* de las alianzas. En ambos casos, se calcularon los efectos mencionados para todas las elecciones (primera fila), las elecciones en que se eligen poder ejecutivo y legislativo nacional de manera concurrente (segunda fila), y en las de renovación parcial de la cámara baja (tercera fila).<sup>9</sup> En todas las situaciones se evidencia que el efecto es positivo, a medida que el sistema de partidos está más nacionalizado, la congruencia aliancista

<sup>9</sup> Los modelos estadísticos corresponden al método de ecuaciones de estimación generalizadas en Clerici (2017).

también aumenta. Pasar de un sistema poco nacionalizado como en 2005, donde el índice de Jones y Mainwaring presenta un valor de 0.38, hacia uno altamente nacionalizado, como en 1983 o 1995 con un valor de 0.79, implica que la congruencia aliancista aumenta 29% si se mide con el criterio *etiquetas* y un 21% si se toma el criterio *integrantes*. Con ambos indicadores, las elecciones concurrentes muestran un mayor efecto *verticalizador* de la estrategia aliancista del partido nacional hacia los distritos y, por lo tanto, la nacionalización genera menor variabilidad sobre la congruencia.

El nivel de nacionalización horizontal del sistema de partidos impacta positivamente sobre la congruencia aliancista. Un sistema más nacionalizado es percibido por los liderazgos de los partidos como un incentivo para la formación de alianzas (más) congruentes. A pesar de que los indicadores de congruencia aliancista parten de nociones conceptuales distintas de lo que es una alianza y miden nociones de naturaleza diferente, el efecto causal se percibe de manera similar.

## **Arena legislativa**

Las arenas electoral y legislativa son dos oportunidades diferentes de coordinación. Cada una de estas presenta dinámicas particulares donde se ponen en juego comportamientos estratégicos tanto para los partidos como para las y los individuos, quienes deben resolver problemas de acción colectiva bajo diferentes mecanismos institucionales que incentivan un comportamiento más o menos nacionalizado. Debido a que la coordinación electoral y legislativa plantea diferentes desafíos para las y los políticos, los partidos requieren diferentes tipos de inversión política en cada ámbito (Calvo y Leiras, 2012). En estos dos escenarios se evalúa el valor de una etiqueta. Si bien esto puede entenderse como una relación endógena, mi expectativa sigue a otros trabajos que (i) entienden que la arena legislativa es producto de una determinada arena electoral y que

(ii) afirman que las legisladoras y los legisladores tienden a comportarse de acuerdo con las características del sistema de partidos resultante de las pasadas elecciones (Calvo y Escolar, 2005; Calvo y Leiras, 2012; Cantú y Desposato, 2012; Clerici, 2020a).

El modelo tradicional para estudiar espacialmente a los congresos y parlamentos asume que las legisladoras y los legisladores y los partidos están posicionados relativamente en una dimensión principal que los ordena. Esto puede mirarse en distintas instancias del trámite legislativo, el co-sponsoreo de proyectos, los dictámenes de comisión y las votaciones en el plenario. La estimación de puntos ideales para analizar el comportamiento legislativo es muy común en los trabajos sobre el Congreso de los Estados Unidos, cuya dimensión ordenadora es el continuo liberal-conservador (McCarty, Poole y Rosenthal, 2006; Poole y Rosenthal, 1997).

Un creciente cuerpo de evidencia sugiere la prevalencia de la dimensión gobierno-oposición en el mundo (Alemán et al., 2009; Dewan y Spirling, 2011; Hix y Noury, 2016). Sin embargo, a mi entender, este comportamiento está algo matizado por el nivel de desnacionalización del sistema de partidos. Dado que los partidos nacionales están cada vez más diferenciados en sus unidades subnacionales en términos de liderazgo, valores y temas programáticos, parece predominar un proceso legislativo más territorial (Calvo y Leiras 2012). Esto, a su vez, afecta la capacidad de los partidos nacionales para coordinar negociaciones legislativas, preferencias y comportamientos dentro de los bloques –que luego se convierten en un conjunto de diferentes intereses parroquiales– y tiende a inducir una lógica legislativa más consensual, tanto en las comisiones como en las votaciones nominales.

Dos trabajos sobre países latinoamericanos ilustran la relación entre desnacionalización del sistema electoral y la erosión de la dinámica oficialismo-oposición dentro del congreso.<sup>10</sup> Calvo y Lei-

<sup>10</sup> El efecto de la dinámica oficialismo-oposición en nuestro país se evidencia también fuera del congreso, por ejemplo, en el fenómeno de la congruencia de las coaliciones

ras (2012) estudian las redes de co-sponsoreo de proyectos de ley a partir de la identificación de quienes comparten intereses similares en determinadas áreas de la política pública. Sus resultados muestran que la desnacionalización de la competencia electoral estuvo acompañada de una mayor colaboración legislativa entre legisladoras y legisladores de una misma provincia, siempre que los proyectos de ley se circunscribieran a una determinada zona geográfica. Pertenecer a la misma provincia parece ser un buen predictor de co-sponsoreo. De manera similar, Cantú y Desposito (2012) muestran que la desnacionalización divide a los partidos nacionales en alineamientos subnacionales en temas de políticas públicas. Cuanto más desnacionalizados están los partidos, mayor será la probabilidad de que legisladoras y legisladores de diferentes partidos, pero mismo estado, voten de la misma manera.

El Observatorio de Élites Parlamentarias de América Latina (PELA) desarrolló una base de datos sobre las actitudes y opiniones de diputadas y diputados de América Latina. Para Argentina, realizaron entrevistas estructuradas en seis congresos diferentes: 1995-1997, 1997-1998, 2003-2005, 2007-2009, 2009-2011 y 2011-2013. Tres preguntas tenían como objetivo desarrollar la tensión entre la importancia que tiene el partido *vis a vis* la provincia de pertenencia en el comportamiento de las y los legisladores. Uno, “¿A quién representa Ud. en su actividad legislativa?”, donde una de las opciones es “represento a los votantes de toda la provincia” (sic). Dos, “¿Cómo vota Ud. cuando hay un conflicto entre los intereses de su provincia y su partido?”, en la que una de las respuestas posibles es “voto según las necesidades de mi provincia”. Tres, “¿Debería un partido político expulsar a un legislador que vota en contra del

---

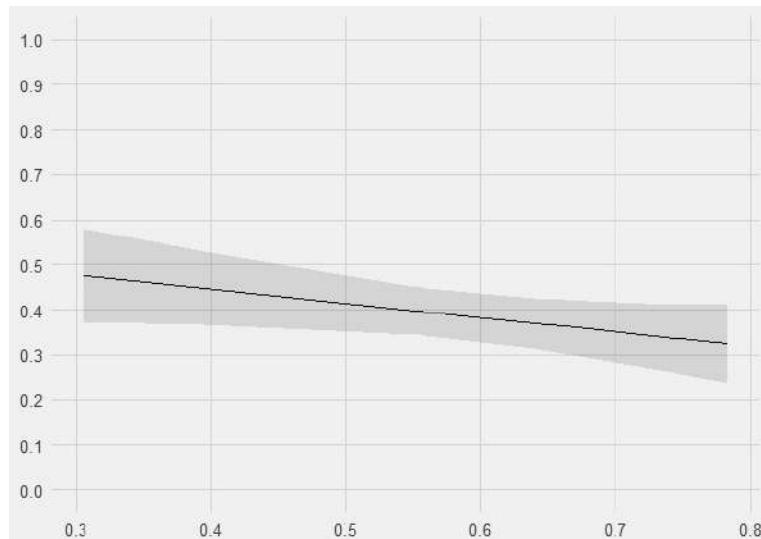
electORALES. Los calendarios electORALES concurrentes suponen un incentivo para mayor nivel de congruencia aliancista multinivel de los partidos (Clerici, 2015). Sin embargo, este efecto varía para el oficialismo y los partidos de la oposición. Cuando un partido ocupa la presidencia del país, las y los líderes locales del oficialismo nacional replican, en mayor medida, la estrategia aliancista en la elección de diputados nacionales en sus distritos, cancelándose así el impacto de la concurrencia del calendario electoral (Clerici, 2018).

partido?" (sic) con opciones de respuesta que muestran grados de des/acuerdo. La variación de los datos agregados en las diferentes oleadas de entrevistas correlaciona positivamente con el nivel de desnacionalización del sistema de partidos en el país. Es decir, la proporción de legisladoras y legisladores que declara representar a las y los votantes de su provincia antes que "a los ciudadanos argentinos" (sic) o "a los votantes de mi partido" (sic) acompaña al aumento de la desnacionalización del sistema de partidos. Y lo mismo ocurre con la proporción de diputadas y diputados que prefiere votar según los intereses de su provincia en lugar de con su partido, ausentarse o abstenerse cuando el proyecto pone en tensión ambos intereses. Estos indicadores sugieren una medida de la disposición de las y los legisladores a valorar los intereses territoriales por encima de los del partido. La última pregunta, en particular, en la que el PELA reporta un aumento que acompaña la desnacionalización de quienes no acuerdan con la idea de expulsar del partido a legisladoras y legisladores indisciplinados, podría insinuar un comportamiento abierto a priorizar los intereses del distrito. Considero los resultados de esta encuesta como un termómetro de un congreso territorializado que puede afectar la capacidad de coordinación tanto del partido de gobierno, como de los bloques de oposición dentro del Congreso.

Lo anterior podría fomentar una estrecha relación entre las diputadas y los diputados de la misma provincia en el plenario, un sistema de partidos electorales más desnacionalizado conduciría a un aumento de la territorialización individual en el momento de la votación. Defino la *territorialización individual* como la cercanía del punto ideal de la diputada o del diputado al mediano de su delegación provincial, independientemente del bloque de pertenencia. Cuanto más pequeña es esta distancia se muestra un comportamiento más territorializado, es decir, más frecuentemente dicha legisladora o legislador vota de igual manera que las y los colegas de su misma provincia en el plenario, mientras que a medida que la distancia aumenta, hay menor alineamiento provincial (Clerici,

2020b). Para calcular los puntos ideales, considero las votaciones nominales en la cámara baja entre 1993 y 2017 y las analizo con DW-NOMINATE (McCarty, Poole, y Rosenthal 2006; Poole et al., 2011; Poole y Rosenthal, 1997). La Figura 3 muestra los efectos parciales (margins) de la desnacionalización del sistema de partidos sobre la territorialización individual.

*Figura 3. Efectos parciales (margins) de la desnacionalización del sistema de partidos (eje x) sobre la territorialización individual (1993-2017)*



Nota: el eje x corresponde al índice de desnacionalización (*inflación*) de Cox.

Fuente: elaboración propia a partir de modelos estadísticos en (Clerici, 2020b).

Para medir la desnacionalización, uso el indicador de Cox (1999). Como se mencionó en el apartado anterior, este calcula el grado en el que el sistema de partidos a nivel nacional se encuentra *inflado* en comparación con el tamaño promedio de los sistemas de partidos subnacionales. Se mide entre 0 a 1, donde el 1 significa completa

desnacionalización (inverso a Jones y Mainwaring).<sup>11</sup> Cuando las preferencias locales son más relevantes para el electorado y el sistema de partidos se encuentra más desnacionalizado como consecuencia de la elección, las diputadas y los diputados una vez en sus asientos tienden a votar más frecuentemente con colegas de su misma provincia. Puede observarse una creciente territorialización de los puntos ideales de las y los legisladores en la votación nominal: es decir, se acercan a la mediana de la provincia de su respectiva delegación en períodos de mayor descentralización.

La erosión de la dimensión gobierno-oposición versa, asimismo, en otra instancia del trámite legislativo. Estudiando las comisiones en la cámara baja de Argentina, encuentro que las y los legisladores minoritarios contribuyen al éxito de los proyectos del poder ejecutivo. En lugar de retrasar la consideración en el plenario con versiones alternativas del proyecto, introducen enmiendas que facilitan el despacho de comisión. El partido de gobierno y la oposición trabajan juntos para impulsar iniciativas de la y los presidentes.

Cuando se inicia un proyecto de ley, ya sea el ejecutivo o legisladoras/legisladores, se asigna a una o más comisiones de acuerdo con el tema que trate. Como resultado del debate, en las reuniones de comisión, se elabora un documento que contiene las diferentes posiciones individuales sobre la iniciativa: (1) recomendar al plenario la sanción del proyecto, (2) recomendar la sanción con cambios menores, (3) recomendar la sanción con cambios sustanciosos, (4) recomendar al plenario que rechace la iniciativa. Como todas las posiciones son discutidas en el plenario, las minorías opositoras pueden presentar posiciones diferentes e introducir proyectos de ley alternativos para contar con minutos de alocución que les otorgue visibilidad. Estas objeciones y enmiendas al

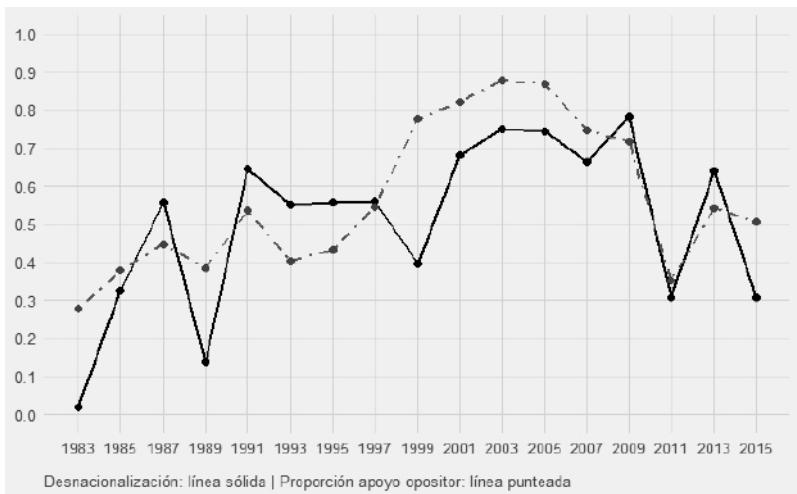
<sup>11</sup> Los datos fueron obtenidos de Constituency-Level Elections Archive-CLEA (Kollman et al., 2018).

informe repercuten en la demora del trámite legislativo, retrasan el procedimiento y la aprobación del proyecto de ley consumirá más tiempo del plenario. Sin embargo, un 75 por ciento de estos proyectos fueron apoyados en comisión por al menos el 40 por ciento de las y los representantes de partidos de oposición en 34 años de régimen democrático (Clerici, 2020a). Sostengo que la colaboración opositora aumenta impulsada, en parte, por la desnacionalización del sistema de partidos, que se vuelve significativamente diferente entre las unidades subnacionales en términos de liderazgo, valores y cuestiones programáticas.

Si consideramos a (1), (2) y (3) como apoyo y (4) como oposición al proyecto, es posible trabajar con la variable *apoyo en comisión* que tiene dos categorías. La Figura 4 muestra dos líneas, la punteada indica la proporción de legisladoras y legisladores de los bloques de oposición que apoyan los proyectos de ley del ejecutivo en comisión, por congreso. Cada punto del eje x representa un congreso de dos años, por ejemplo, el valor en el punto 2015 representa 2015-2017. La línea sólida ilustra la tendencia de la desnacionalización del sistema de partidos a partir del indicador de Cox (1999) mencionado antes.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> En el cuadro A1 del material suplementario de Clerici (2020b), pueden encontrar una matriz de coeficientes de correlación de Pearson con seis indicadores de desnacionalización diferentes basados en las elecciones argentinas para la Cámara de Diputados (fuente: Archivo de Elecciones a Nivel de Circunscripción-CLEA, Kollman et al., 2018). Todas las correlaciones por pares muestran un coeficiente de Pearson cercano a uno, lo que significa que están altamente correlacionados.

*Figura 4. Desnacionalización del sistema de partidos y proporción de legisladoras/legisladores opositores que apoyan las iniciativas presidenciales en comisión, por congreso (1983-2017).*



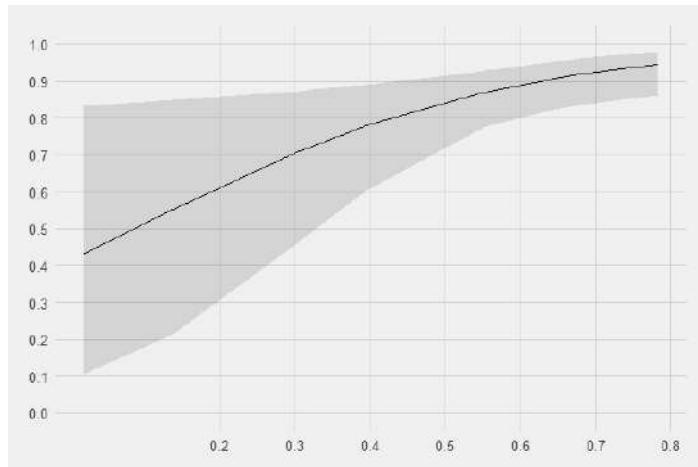
Nota: cada punto del eje x representa un congreso de dos años, por ejemplo, el valor en el punto 2015 representa la proporción de legisladoras/legisladores opositores que apoyan las iniciativas presidenciales en comisión en el congreso 2015-2017.

Fuente: Clerici (2020b).

La desnacionalización afecta la capacidad de coordinación del oficialismo dentro de las comisiones porque genera divisiones subnacionales. Legisladoras y legisladores con preferencias diversas ingresan a la cámara y el ejecutivo encuentra un espacio para cooptar apuntando hacia diputadas y diputados individuales para construir una coalición. Mi argumento es que, en este contexto, las oposiciones minoritarias prefieren colaborar con el ejecutivo en lugar de utilizar el poder de agenda negativo, retrasar el trámite y presentar proyectos de ley alternativos para su discusión. El ejecutivo tiene espalda para resolver este dilema colectivo porque cuenta con la facultad de hacer uso de transferencias discrecionales y repartir cargos clave en el Congreso (como presidencias de comisión, por ejemplo) (Cox y McCubbins, 1993; Mayhew, 1974) para propiciar el apoyo de las y

los diputados. En la Figura 5, pueden observarse los efectos parciales (margins) de la desnacionalización del sistema de partidos, medido a través del indicador de Cox, sobre la probabilidad del apoyo individual a los proyectos del poder ejecutivo en comisión.

*Figura 5. Efectos parciales (margins) de la desnacionalización del sistema de partidos (eje x) sobre la probabilidad del apoyo individual de legisladoras/legisladores opositores en comisión (1983-2017)*



Nota: el eje x corresponde al índice de desnacionalización (*inflación*) de Cox.

Fuente: elaboración propia a partir de modelos estadísticos en Clerici (Clerici, 2020a).

La colaboración de la oposición en comisión parece incrementarse en momentos en que el sistema de partidos se encuentra más desnacionalizado. Las y los votantes reflejan en las urnas un interés mayor por dinámicas locales causando que, dentro del congreso, los bloques – incluso los nacionales – sean una suma de intereses parroquiales. En este contexto, las oposiciones minoritarias se benefician de colaborar con el oficialismo, y redundan en prácticas más colaborativas entre oficialismo y oposición. Este acercamiento también se produce en las votaciones nominales, dado que legisladoras y legisladores

de la misma provincia tienden a votar igual más frecuentemente en momentos de mayor desnacionalización.

## Conclusiones

Si bien este fenómeno de la desnacionalización del sistema de partidos se ha convertido en un tema central en la política comparada en los últimos veinte años, sus consecuencias para el sistema político no se han estudiado tan profundamente como sus características y sus causas.

El sistema político produce señales que procesan los partidos al evaluar los cursos de acción para competir en elecciones. La desnacionalización es una de ellas, e incentiva a los liderazgos locales de los partidos a armar estrategias aliancistas autónomas. Cada nivel de la organización atiende su propio juego llevando a que, ciertos aliados en una provincia sean contendientes en otra. Estrategias aliancistas altamente incongruentes es el fenómeno que destaco aquí como consecuencia del proceso de desnacionalización del sistema de partidos en la arena electoral.

Los diferentes niveles de apoyo a los partidos electorales entre los distritos que compiten por los escaños legislativos resaltan la capacidad limitada de coordinación en términos de mensaje, estrategia de campaña y problemas. Considerar la relación retrospectiva entre las arenas electoral y legislativa implica que el sistema de partidos a nivel electoral condiciona el comportamiento de las y los individuos cuando son elegidos. Una vez dentro del congreso, tanto oficialistas como opositores, parecen tener menor capacidad de coordinación. Por un lado, esto lleva a que los partidos minoritarios colaboren con el oficialismo en comisión. Por otro lado, a que diputadas y diputados de la misma provincia se acerquen en las votaciones nominales más allá de su pertenencia partidaria. Es posible destacar, entonces, escenarios donde priman los acuerdos.

Como corolario, el producto indirecto de la desnacionalización pareciera ser que, tanto en la arena electoral como en la legislativa, el juego de la política involucra una negociación entre más actores y más diversos.

## Bibliografía

- Alemán, Eduardo et al. (2009). Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points: Evidence from the U.S. House of Representatives and the Argentina Chamber of Deputies. *Legislative Studies Quarterly*, XXXIV(I), 87–116.
- Bäck, Hanna (2003). Explaining and predicting coalition outcomes: Conclusions from studying data on local coalitions. *European Journal of Political Research*, 42(4), 441–472.
- Bäck, Hanna (2008). Intra-party politics and coalition formation: Evidence from Swedish local government. *Party Politics*, 14(1), 71–89.
- Bäck, Hanna et al. (2013). Regional Government Formation in Varying Multilevel Contexts: A Comparison of Eight European Countries. *Regional Studies*, 47(3), 368–387.
- Brady, David (1985). A Reevaluation of Realignments in American politics: Evidence from the House of Representatives. *American Political Science Review*, 79, 28–49.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo-PENT.

- Calvo, Ernesto y Leiras, Marcelo (2012). The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 2, 2–19.
- Cantú, Francisco y Desposato, Scott (2012). The New Federalism of Mexico's Party System. *Journal of Politics in Latin America*, 4(2), 3–38.
- Caramani, Daniele (2004). *The Nationalisation of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. London: Cambridge University Press.
- Castañeda-Angarita, Néstor (2013). Party system nationalization, presidential coalitions, and government spending. *Electoral Studies*, 32(4), 783–794.
- Cherny, Nicolás, Figueroa, Valentín, y Scherlis, Gerardo (2018). ¿Quién nomina a los legisladores? La conformación de las listas de candidatos para la Cámara de Diputados en Argentina. *Revista SAAP*, 12(2), 215–248.
- Clerici, Paula (2015). La congruencia aliancista de los partidos argentinos en elecciones concurrentes (1983-2011). *Estudios Políticos*, 36, 143–170.
- Clerici, Paula (2016). Juegos de congruencia: las estrategias de alianzas electorales de la UCR y el PJ en Argentina (1983-2013). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(2), 15–33.
- Clerici, Paula (2017). Cada quien atiende su juego. Un estudio acerca de las alianzas electorales en la pelea por la cámara baja en Argentina (1983-2013). *Desarrollo Económico*, 56(220), 393–415.
- Clerici, Paula (2018). La influencia de la dicotomía oficialismo/oposición sobre la congruencia de las coaliciones electorales en Argentina. *POSTData*, 23(1), 121–149.

Clerici, Paula (2020). Minorities at the gate : the legislative contribution of opposition minorities and the committee system . Evidence from Argentina. *The Journal of Legislative Studies*, 26(2), 180–203.

Clerici, Paula (2021). Legislative territorialization: The impact of a decentralized party system on individual legislative behavior in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 51(1), 104–130.

Clerici, Paula y Scherlis, Gerardo (2014). La regulación de las alianzas electorales y sus consecuencias en sistemas políticos multi-nivel en América Latina. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, VIII(12), 77–98.

Cox, Gary (1999). Electoral Rules and Electoral Coordination. *Annual Review of Political Science*, 2, 145–161.

Cox, Gary y McCubbins, Mathew (1993). *Legislative Leviathan. Party government in the house*. Berkeley: University of California Press.

Crisp, Brian, Olivella, Santiago, y Potter, Joshua (2012). Party-System Nationalization and the Scope of Public Policy: The Importance of Cross-District Constituency Similarity. *Comparative Political Studies*, 46(4), 431–456.

Cruz, Facundo (2018). *Construyendo House of Cards. Partidos y coaliciones en Argentina, 1995-2015. March*, 1995–2015.

Dalton, Russell, Beck, Paul Allen, y Flanagan, Scott (1984). Electoral change in advanced industrial democracies. En R. Dalton, J. Beck, y S. Flanagan (Eds.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* Princeton: Princeton University Press.

Denters, Bas (1985). Towards a conditional model of coalition behaviour. *European Journal of Political Research*, 13, 295–309.

Dewan, Torun, y Spirling, Arthur (2011). Strategic opposition and government cohesion in westminster democracies. *American Political Science Review*, 105(2), 337–358.

Došek, Tomáš (2015). La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región. *Política y Gobierno*, 22, 347-390.

Hix, Simon, y Noury, Abdul (2016). Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures. *Political Science Research and Methods*, 4(02), 249–273.

Jones, Mark y Mainwaring, Scott (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, 9(2), 139–166.

Kawato, Sadafumi (1987). Nationalization and Partisan Realignment in Congressional Elections. *American Political Science Review*, 81, 1235–1250.

Kollman, Ken, et al. (2018). *Constituency-Level Elections Archive [data file and codebook]*. Center for Political Studies, University of Michigan [producer and distributor]. <http://www.electiondataarchive.org>

Lago-Peñas, Ignacio y Lago-Peñas, Santiago (2016). An economic explanation of the nationalization of electoral politics. *Electoral Studies*, 44(March), 409–418.

Mayhew, David (1974). *Congress. The electoral connection*. New Haven: Yale University Press.

McCarty, Nolan, Poole, Keith y Rosenthal, Howard (2006). *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*. Cambridge: MIT Press.

Morgenstern, Scott, Polga-Hecimovich, John, y Siavelis, Peter (2014). Seven Imperatives for Improving the Measurement of Party Nationalization with Evidence from Chile. *Electoral Studies*, 33, 186–199.

Morgenstern, Scott, Swindle, Stephen, y Castagnola, Andrea (2009). Party Nationalization and Institutions. *The Journal of Politics*, 71(4), 1322–1341.

Mustillo, Thomas, y Mustillo, Sarah (2012). Party Nationalization in a Multilevel Context: Where's the Variance? *Electoral Studies*, 31(2), 422–433.

Poole, Keith, et al. (2011). Scaling Roll Call Votes with wnominate in R. *Journal of Statistical Software*, 42(14), 1–21.

Poole, Keith y Rosenthal, Howard (1997). *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.

Stokes, Donald (1967). Parties and the Nationalization of Electoral Forces. En W. Chambers y W. Burnham (Eds.), *The American Party Systems: Stages of Political Development*. New York: Oxford University Press.

# Impacto del voto económico en la fragmentación partidaria

## Alcances y limitaciones de la hipótesis del *valence gap*<sup>1</sup>

*Christian Zonzini*

### Introducción

Tras la recuperación del régimen democrático en 1983, la República Argentina atravesó dos grandes crisis económicas, ambas con efectos inmediatos sobre su sistema político. En 1989, como consecuencia de un estallido hiperinflacionario, el presidente Raúl Alfonsín decidió traspasar el mando en forma anticipada. En 2001, luego de que una severa restricción a la libre disposición de los depósitos bancarios sentara las bases de una revuelta social generalizada, el presidente Fernando De la Rúa abandonó su cargo a mitad de término (Romero, 2012). Pese a la evidente conexión entre crisis económica y política observada en ambos sucesos, un análisis pormenorizado de la cuestión nos devela que el sistema partidario se comportó de forma diferente en uno y otro caso: mientras que la crisis económica de 1989 casi no tuvo impacto en el nivel de fragmentación del sistema de partidos argentino, tras la crisis económica de 2001 se desencadenó

<sup>1</sup> Este capítulo se desprende de la Tesina del autor para optar al título de Licenciado en Ciencia Política en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

un proceso de alta fragmentación (Malamud y De Luca, 2016).<sup>2,3</sup> Esta singular contradicción empírica dio pie a la pregunta de investigación que guía este trabajo: ¿bajo qué condiciones el desempeño económico afecta el funcionamiento del sistema partidario?

Dentro del amplio campo de los estudios electorales, el área temática del *comportamiento electoral* y aquella referida a los *sistemas electorales* han tendido a dialogar entre sí. Al mencionar estas dos tradiciones, me refiero al estudio de los factores estructurales que inciden tanto en la decisión del votante (la estructura social) como en la traducción de los votos en escaños (el sistema electoral) con el objetivo de otorgar una forma más o menos perdurable al sistema de partidos (Wolinetz, 2006). Más allá de los fructíferos diálogos entre ambas áreas temáticas, perdura una vacancia analítica escasamente explorada por la literatura. En líneas generales, los especialistas en estos campos no han abordado los factores de corto plazo que, a través de su incidencia en la decisión de los votantes, podrían dar forma al sistema de partidos. En el último lustro, sin embargo, diversos autores comenzaron a explorar la vinculación entre voto económico y fragmentación partidaria.

En el primer apartado de este trabajo, expongo las dos perspectivas teóricas que han intentado explicar, a partir de factores de largo plazo, la forma que adquieren los sistemas de partidos: la *institucionalista* y la *sociológica* (Neto y Cox, 2005). En el segundo apartado, busco tender puentes entre los estudios que indagan en la incidencia de la economía en el comportamiento electoral y las investigaciones que dan cuenta del funcionamiento del sistema partidario a partir de la variación en sus niveles de fragmentación. En este sentido, recuperó la teoría clásica del *voto económico* (*hipótesis ortodoxa*) y luego

<sup>2</sup> Cabe mencionar que, durante un período de tiempo similar al que incumbe al caso argentino, otros países latinoamericanos cayeron en sucesivas crisis económicas, con los consecuentes impactos sobre sus sistemas políticos y partidarios (Cavarozzi, 1991; Torre, 1991; Paramio, 2002).

<sup>3</sup> Para mayores referencias en lo que concierne a la vinculación teórica entre crisis económica e inestabilidad política, ver Pérez-Liñán y Mainwaring (2014, p. 151).

abordo la reformulación realizada por Calvo, Chang, y Hellwig (2016) a través de mecanismo del *valence gap* (*hipótesis heterodoxa*). Al cierre de este apartado, propongo recuperar una variable que podría estar interviniendo para dar mayor o menor significancia a la relación de causalidad expresada por el *valence gap*: el grado de institucionalización. Para dar sustento empírico a esta nueva hipótesis, exploró algunos casos nacionales de la región de América Latina y El Caribe. Finalmente, comparto mis reflexiones personales.

### **Los factores de largo plazo que condicionan al sistema partidario**

Los estudios sobre los sistemas de partidos, tanto en la versión desarrollada por Riker (1964) para comprender el federalismo estadounidense como en la versión que elaboran Lipset y Rokkan (1967) para analizar a los Estados unitarios europeos, ofrecen enfoques analíticos claramente diferenciados que tienen por objetivo dilucidar los factores de largo plazo que condicionan el funcionamiento del sistema partidario. En efecto, teniendo en cuenta que la primera corriente reivindica la autonomía de la esfera política mientras que la segunda corriente la subordina a la estructura social, podemos inferir la existencia de dos tipos de perspectivas a partir de las cuales dar cuenta de la forma que adquiere un sistema partidario: *la institucionalista*, que sigue la línea de Riker y la considera una consecuencia del grado de permisividad que adoptan los sistemas electorales, y *la sociológica*, que inauguran Lipset y Rokkan y explica este mismo fenómeno a partir de clivajes clasistas, geográficos, religiosos o etnolingüísticos (Neto y Cox, 2005).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Según Singer (2017, p. 2), existe una amplia literatura dedicada al estudio de los efectos a largo plazo del voto a partir de variables como los clivajes sociales (por ejemplo, Ordeshook y Shvetsova, 1994; Coppedge, 1997; Mozaffar et al., 2003; Stoll, 2013; Potter, 2014) o el efecto estratégico de las reglas electorales (por ejemplo, Duverger,

### ***La perspectiva institucionalista***

En líneas generales, la *perspectiva institucionalista* ha sentado las bases para los estudios especializados en los sistemas electorales. La hoy clásica *ley de Duverger*, según la cual un sistema electoral mayoritario conduce necesariamente a un sistema bipartidista (Duverger, 1957), ha sido un punto de partida fundamental para aquellos investigadores que, desde finales de los años cincuenta del siglo pasado, buscan dilucidar el impacto de las reglas electorales sobre el funcionamiento del sistema partidario (Cox, 2004). Para comprender con mayor precisión de qué modo los resultados electorales dan forma al sistema partidario, se debe tener en cuenta el *grado de permisividad* del sistema electoral en cuestión. Este habrá de derivarse de dos factores interconectados: a) la *magnitud de los distritos*, es decir, la cantidad de cargos que haya en juego dentro de una unidad política determinada; b) la *fórmula electoral*, es decir, el modo en que los votos se traducen en cargos (Nohlen, 1998).

Si se parte del supuesto de que los electores y las élites partidarias están racionalmente orientados a maximizar sus beneficios, se concluye que los primeros buscan aprovechar su voto mientras los segundos intentan evitar el abandono estratégico de sus seguidores (Cox, 2004). Esto permite explicar el impacto del *grado de permisividad* del sistema electoral sobre el funcionamiento del sistema de partidos. Habrá *baja permisividad* cuando las magnitudes tiendan a ser bajas, ya sea debido a los pocos cargos en juego o las fórmulas electorales de tendencia mayoritaria: el ganador se lleva todos los cargos en juego. Todo ello disminuirá la cantidad de partidos que compiten y efectivamente logren acceder al poder. Consecuentemente, el sistema de partidos tenderá hacia el *bipartidismo*. Por el contrario, habrá *alta permisividad* si las magnitudes tienden a ser altas, ya sea debido a los muchos cargos en juego o a la tendencia de las fórmulas electorales a ser proporcionales: los cargos se distribuyen en forma

---

1954; Taagepera y Shugart, 1989; Shugart y Carey, 1992; Cox, 1997; Clark y Golder, 2006; Taagepera, 2007; Singer y Stephenson, 2009; Moser y Scheiner, 2012; Singer, 2013a).

relativamente proporcional a los votos obtenidos. Ello aumentará la cantidad de partidos competitivos, es decir, con posibilidad real de acceder a cargos. Consecuentemente, el sistema de partidos tenderá hacia el *multipartidismo* (Norris, 1997).<sup>5</sup>

### ***La perspectiva sociológica***

En paralelo a los estudios de los sistemas de partidos desarrollados por Lipset y Rokkan (1967), existe otra tradición politológica que también parte de un sustrato sociológico en el cual se privilegia las motivaciones de los agentes por sobre los constreñimientos institucionales: el análisis del *comportamiento electoral de largo plazo*. Sin embargo, esta segunda corriente va más allá de la posición socioeconómica de los votantes, destacando la influencia de factores sociopsicológicos e identitarios que analistas del funcionamiento de los sistemas partidarios generalmente omiten. En efecto, mientras que Lipset y Rokkan asocian directamente la cantidad de clivajes sociales al número de partidos que existe en el sistema, los investigadores del comportamiento dan un paso hacia atrás en el proceso electoral: analizan el impacto del origen social y las identidades de grupo sobre la decisión final del votante, asumiendo que ambos factores cumplen un rol fundamental en la interpretación que los electores llevan a cabo acerca de cuáles son sus propios intereses (Del Valle, 2009). En palabras de Paramio, claramente alusivas al enfoque comportamental:

La perspectiva que cabe adoptar es dual: aceptar que la clase determina los intereses materiales y estudiar después cómo las identidades sociales y políticas crean el marco de interpretación de tales intereses y las metapreferencias a partir de las cuales algunas cuestiones

<sup>5</sup> De acuerdo con Norris, la cuestión central por dilucidar entre los estudiosos de este campo de la ciencia política es si conviene establecer “sistemas mayoritarios que prioricen la eficiencia y responsabilidad del gobierno, o sistemas proporcionales que promuevan una mayor equidad hacia los partidos minoritarios y mayor diversidad en la representación social” (Norris, 1997).

se convierten en cruciales a la hora de decidir el sentido del voto (Paramio, 2000, p. 80).

Las primeras investigaciones de este estilo comenzaron a desarrollarse en EE. UU. a partir de los años cuarenta del siglo pasado. Mientras que la escuela de Columbia (o sociológica) inauguró este campo recurriendo al estudio de parámetros sociodemográficos a fin de comprender la conducta de los electores, una década más tarde, la escuela de Michigan (o psicosocial) profundizó esta línea de investigación asignando una radical importancia a su orientación ideológica (Montecinos, 2007). En efecto, tal como se expresa en el *embudo de la causalidad* teorizado por esta segunda escuela (Campbell et al., [1960]1980), es posible caracterizar los *factores estructurales* que influyen en el electorado desde el largo plazo hacia el mediano plazo, en orden decreciente: *a) demográficos*, como el género y la raza; *b) sociológicos*, como la cultura, la religión, la clase social, las posesiones materiales, el nivel de ingresos y el nivel educativo; *c) ideológicos*, como la identificación partidaria y la simpatía hacia los diversos candidatos.<sup>6</sup> Según este modelo, los criterios sociodemográficos, ampliamente trabajados por la escuela de Michigan, son más estables en el tiempo, pero menos influyentes en la decisión final del votante, a la inversa de lo que ocurre con los componentes ideológicos. De esto se sigue que existe un moderado grado de volatilidad en la decisión del elector, el cual puede ser condicionado a través de las campañas electorales: “[desde el enfoque psicosocial] se decía que los trabajos de Columbia habían subestimado el verdadero impacto de la comunicación política y recordaban que normalmente un reducido porcentaje de votantes que se desplazan de un partido a otro puede cambiar el resultado de una elección” (Montecinos, 2007, p. 11). Cabe mencionar que tal volatilidad posee limitaciones estructurales dado que existe una suerte de componente hereditario en la identificación partidaria, la cual permanece fuertemente arraigada en la estructura psíquica del votante (Adrogué, 1996).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ver figura 1 en la página 11.

<sup>7</sup> En el siguiente apartado, desarrollar los factores de corto plazo que inciden en el voto. Pese a haber sido incipientemente explorados por la escuela de Michigan, serán

### ***La interacción entre ambas perspectivas***

A modo de cierre de este apartado, es válido afirmar que pese a conformar enfoques claramente diferenciados, las perspectivas institucionalista y sociológica han comenzado a dialogar entre sí en las últimas dos décadas. Neto y Cox argumentan en este sentido en una de sus obras más difundidas: “un sistema político puede tender al bipartidismo tanto porque cuenta con un sistema electoral fuerte como porque tiene pocos *cleavages*. El multipartidismo surge del producto conjunto de muchos *cleavages* explotables y de un sistema electoral permisivo” (Neto y Cox, 2005, p. 157). En última instancia, es la interacción entre la permisividad del sistema electoral y el número de clivajes (tanto sociodemográficos como ideológicos) la que condiciona la forma que adquiere el sistema partidario.

### **La teoría del voto económico**

Las escuelas de Columbia y de Michigan, con independencia de sus significativos aportes en relación con el comportamiento electoral de largo plazo, no han profundizado en el modo en que los sistemas de partidos se ven afectados por los factores de corto plazo que condicionan la decisión final del votante. Me refiero a los *issues* o temas de campaña que se desarrollan en los debates electorales. Sin embargo, resultan más determinantes en la decisión final del votante, pese a ser mucho menos estables en el tiempo que factores estructurales como el nivel de permisividad del sistema electoral, los clivajes sociales o la identificación partidaria (Montecinos, 2007). Este vacío es cubierto por la *escuela de la elección racional*, una corriente caracterizada por analizar el comportamiento del electorado a partir de factores coyunturales en lugar de estructurales (Downs, [1957]1973). Estos

---

abordados en profundidad por la escuela de la elección racional inaugurada por Downs ([1957]1973).

factores generalmente se encuentran asociados tanto a evaluaciones referidas al desempeño de la economía como a diversas cuestiones de agenda pública. Buena parte de las investigaciones contemporáneas relacionadas con esta temática privilegian el análisis del factor económico, particularmente el crecimiento del PBI, por la facilidad con la que puede ser estandarizado (y, consecuentemente, aplicado a estudios comparativos).<sup>8</sup>

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, los estudios electorales han tendido a asociar la fragmentación partidaria a factores de largo plazo como la estructura social y los sistemas electorales, pero han invisibilizado la posible incidencia de los factores de corto plazo. En el último lustro, sin embargo, obras como la de Calvo, Chang, y Hellwig (2016), Lupu (2016) y Singer (2017) comenzaron a vincular la fragmentación partidaria al voto económico. En línea con los autores mencionados, este trabajo pretende contribuir a subsanar este vacío teórico.

La teoría del voto económico, derivada de la escuela de la elección racional, puede dividirse en dos vertientes. La perspectiva ortodoxa rescata la dimensión clásica del voto, como una forma de premiar o castigar al oficialismo, y la dimensión espacial del voto, como una forma de apoyar a quien tenga mayor cercanía ideológica. La perspectiva heterodoxa, sin negar las dimensiones precedentes, se sustenta en la noción de *valence gap*, un mecanismo causal que pretende vincular el voto económico con el funcionamiento del sistema partidario.

Según la perspectiva ortodoxa, cuando la economía funciona mal, el oficialismo pierde votos, los cuales se transfieren directamente hacia los partidos de la oposición. A la inversa, cuando la economía funciona bien, el oficialismo gana votos en detrimento de la oposición (Singer, 2017). En contraposición a este argumento, recientes reformulaciones de la teoría del voto económico sostienen

<sup>8</sup> Para profundizar en los alcances del voto económico y su estudio comparativo, ver Duch y Stevenson (2008).

que esta relación no debe ser entendida como un esquema de suma cero. De acuerdo con la perspectiva heterodoxa, si bien en momentos de bonanza la intención de voto se concentra en el partido oficialista, también aumenta en los partidos de la oposición. A su vez, en períodos de bajo crecimiento, estancamiento o recesión, tanto el partido gobernante como los opositores pierden intención de voto, aunque la caída del oficialismo sea más pronunciada. La obra de Calvo, Chang, y Hellwig (2016) es la primera que, en forma convincente, intenta explicitar este mecanismo (Singer, 2017).

### ***La perspectiva ortodoxa del voto económico***

De acuerdo con Nadeau et al. (2015), la teoría del voto económico en su vertiente tradicional ha puesto en el centro de la escena la relación existente entre el desempeño económico, la percepción individual del votante y su aceptación o rechazo del partido oficialista en las elecciones subsiguientes. Ratto (2011), por su parte, argumenta que el voto económico puede ser estudiado a partir de cuatro grandes enfoques: *el retrospectivo*, que evalúa la gestión pasada; *el prospectivo*, que especula acerca de la gestión futura; *el sociotrópico*, que se centra en la economía nacional; *el egotrópico*, que se enfoca en la economía personal. Dentro de la academia existe consenso respecto a la utilización tanto del enfoque retrospectivo como del sociotrópico debido a la relativa fidelidad con que ambos anticipan la acción de los ciudadanos (Nadeau et al., 2015), razón por la cual se encuentra ampliamente estandarizado (Lewis-Beck, Martini, y Kiewiet, 2013).<sup>9</sup>

Tal como lo explicita con el *embudo de la causalidad* desarrollado por la escuela de Michigan y retomado contemporáneamente por Lewis-Beck y Ratto (2013), la decisión final del elector en favor o en contra del partido gobernante depende de tres grandes factores:

<sup>9</sup> Cabe mencionar la facilidad operativa que brindan ambos enfoques: recurriendo a ellos los resultados electorales pueden ser inmediatamente comparados con el desempeño económico de la gestión precedente.

su ubicación sociodemográfica, su posicionamiento ideológico en un continuo izquierda-derecha y el desempeño económico. Dado que el primer factor es eminentemente de largo plazo y por lo tanto independiente del desempeño económico, omitiré su análisis.<sup>10</sup> El posicionamiento ideológico, por el contrario, puede traducirse en términos económicos en un continuo que va desde la intervención total del Estado (extrema izquierda) hasta el *laissez faire* absoluto (extrema derecha).<sup>11</sup> Esta *dimensión espacial*, que se suma a la *dimensión clásica* de premio o castigo al desempeño económico, fue delineada por Downs ([1957]1973) y consolidada por de Stokes (1963). Este último logra clarificar conceptualmente y conectar lógicamente estas dos dimensiones, a las que denominó *spacial-issues* y *valence-issues* (que se corresponden con la dimensión espacial y clásica anteriormente mencionadas). La primera forma de votar se relaciona con la elección entre distintas alternativas que los partidos ofrecen para resolver un mismo problema. La segunda se relaciona con el premio o castigo al partido gobernante a partir de la evaluación de su desempeño pasado dentro de un dominio particular (por ejemplo, el buen o mal desempeño del oficialismo en la promoción del prestigio internacional del país en cuestión). A los fines de este trabajo, ambas dimensiones se reducirán a la esfera económica.<sup>12</sup> Mientras que

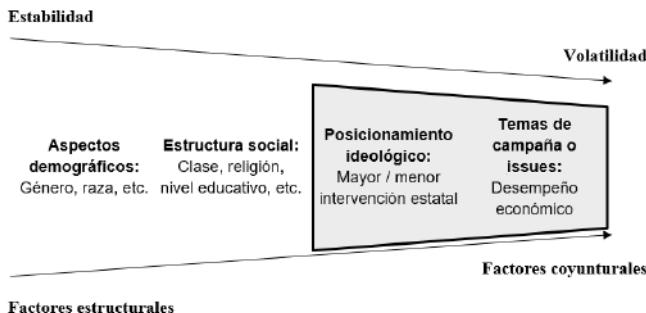
<sup>10</sup> En relación con los factores de largo plazo que inciden en la ideología, Mainwaring y Torcal (2005, p. 152) argumentan que el posicionamiento izquierda-derecha de un individuo, en muchos casos, se encuentra más condicionado por su religión que por sus intereses de clase. En la actualidad, valores posmateriales como el liberalismo o el autoritarismo también entran en juego con mucha fuerza en la determinación de la posición ideológica. Sin embargo, este trabajo se limita a analizar las causas de corto plazo del posicionamiento ideológico, por lo que se omitirá este tipo de debates.

<sup>11</sup> Para ser más específicos, Nadeau et al. (2015, p. 261) afirman que “la dimensión posicional ha influido en el voto pero de forma indirecta a través del reforzamiento de la identificación partidaria”.

<sup>12</sup> Stokes (1963) considera que el crecimiento económico es un valence-issue casi puro, porque existe consenso universal entre los partidos políticos respecto a la deseabilidad de tal objetivo. En la actualidad, sin embargo, algunos sectores de la sociedad han comenzado a promover el decrecimiento económico como una alternativa deseable. Si lograran canalizar sus demandas en un partido político con posibilidad efectiva de acceder al poder, estarían transformando este valence-issue en un positional-issue.

el *voto espacial* se relacionará con la posición del votante respecto a los niveles de intervención que los partidos aspiren a tener sobre la economía, el *voto clásico (valencial)* se relacionará con la evaluación del desempeño en términos de crecimiento económico.

Figura 1: Embudo de la causalidad y voto económico



Fuente: elaboración propia en base a Campbell et al. ([1960]1980) y Lewis-Beck y Ratto (2013).

Cabe destacar que, a medida que el peso de la dimensión posicional crece, la dimensión clásica decrece y viceversa. Tal como ejemplifica Stokes (1963) con el caso de la guerra de Corea de 1952, ante un mal desempeño del oficialismo en determinada área, puede ser una estrategia de campaña de la oposición el hablar en términos de valencia a fin de promover el voto castigo.<sup>13</sup> El oficialismo, por su parte, debería buscar promover la dimensión ideológica del votante para contrarrestar esta estrategia opositora. Como contrapartida de lo antedicho, el oficialismo debería promover la desideologización del debate cuando hubiese alcanzado un buen desempeño dentro de un tema específico, mientras que a la oposición le convendría enfocar el asunto desde un óptica espacial.

<sup>13</sup> Esto se puede llevar a cabo sin necesidad de presentar una alternativa real a la política implementada por el partido gobernante. Por ejemplo, en relación con el ejemplo, proponer la finalización de la intervención en el conflicto armado.

### ***La perspectiva heterodoxa del voto económico***

La reciente reformulación de la teoría del voto económico llevada a cabo por Calvo, Chang, y Hellwig (2016) pone de manifiesto la existencia de un elemento intermediario que permitiría conectar causalmente indicadores macroeconómicos con índices de fragmentación partidaria. Tomando la idea de *valence* como base (es decir, poniendo el foco en la dimensión clásica del voto), los autores buscan desentrañar el mecanismo mediante el cual el desempeño económico habría de alterar la percepción que los votantes tienen respecto de la capacidad de gestión que atribuyen a los diversos partidos políticos. Todo ello incidiría tanto en su voto individual como en la fragmentación del sistema partidario en su conjunto. Es importante destacar que, a diferencia de la perspectiva ortodoxa, en este caso el desempeño económico incide en el *valence* de todos los partidos relevantes en lugar de solo centrarse en el oficialismo.

El *valence stock* y el *valence gap* son dos formas de abordar, con mayor nivel de precisión, la cuestión del *valence*. Estos indicadores permiten explicar, desde perspectivas complementarias, el impacto de los ciclos económicos en la fragmentación de los sistemas de partidos. De acuerdo con Calvo, Chang, y Hellwig (2016), se entenderá por *valence stock* al indicador que expresa el *valence* que los votantes asignan a un partido político determinado: es decir, la valoración que los votantes realizan de ese partido en particular, según la capacidad de gestión de la economía que le atribuyen. Por otra parte, con el indicador *valence gap* se dará cuenta de la brecha existente entre el *valence* que los votantes asignan al partido gobernante y el que asignan al resto de los partidos políticos efectivos.

#### *Fórmula 1: Valence Gap*

$$Valence\ gap = \frac{Valence\ del\ partido\ oficialista}{Valence\ promedio\ de\ los\ partidos\ opositores\ efectivos}$$

Fuente: elaboración propia.

En efecto, cuando la economía tiene un buen desempeño, mejora la valoración que los votantes tienen respecto de la capacidad de gestión de todos y cada uno de los partidos relevantes (*valence stock global*). Sin embargo, este aumento resulta asimétrico debido a que el *valence* atribuido al partido oficialista crece desproporcionadamente en relación con el asignado a los partidos opositores (*valence gap*). Lo opuesto ocurre cuando la economía no tiene un buen desempeño: cae fuertemente la valoración del partido oficialista pero también disminuye, en menor proporción, la del resto de los partidos; esto conlleva un descenso tanto del *valence gap* como del *valence stock global*.

Finalmente, cabe mencionar que, al igual que en el enfoque ortodoxo del voto económico, para comprender la decisión del votante se debe tener en cuenta la relación inversamente proporcional que existe entre la ideología (o voto espacial) y el *valence* (o voto clásico).<sup>14</sup> El ciudadano, al emitir su voto, puede privilegiar la capacidad de gestión atribuida al partido en cuestión en perjuicio de sus propuestas programáticas, dando lugar a un voto predominantemente *no-posicional*; por el contrario, cuando privilegia factores de tipo ideológico en perjuicio de valoraciones sobre la capacidad de gestión, da lugar a un voto predominantemente *posicional* (Stokes, 1963).

Tabla 1: Perspectivas del voto económico

Perspectivas	Argumento	Observable esperado
<b>H1:</b> Hipótesis ortodoxa	<b>Juego de suma cero:</b> La fragmentación es indiferente a la economía	Ausencia de correlación entre desempeño económico y fragmentación
<b>H2:</b> Hipótesis heterodoxa	<b>Valence gap:</b> El desempeño económico impacta en la fragmentación	Correlación inversamente proporcional entre desempeño económico y fragmentación

Fuente: elaboración propia.

<sup>14</sup> Para evitar confusiones, a partir de ahora denominaré a estas dos dimensiones como *posicional* y *no-posicional* respectivamente, en consonancia con la terminología utilizada por Calvo, Chang, y Hellwig (2016).

### ***Limitaciones del nuevo enfoque y la institucionalización***

De acuerdo con Mainwaring y Torcal (2005), existe una fuerte correlación entre el voto por razones ideológicas y la estabilidad existente en la competencia partidaria. En este sentido, debe investigarse con mayor profundidad la posible influencia del grado de institucionalidad sobre el mecanismo del *valence gap*. En efecto, al vincular la escasa institucionalización del sistema partidario con el comportamiento electoral, comienzan a tener peso otras dos dimensiones del voto: *la clientelar* y *la personalista*. En otras palabras, los votantes “pueden anteponer sus intereses materiales para asegurar sus intereses privados basados en relaciones clientelares de una manera que no sería posible a través de bienes de carácter público [o ...] en las simpatías que le puedan causar los rasgos personales de un candidato” (Mainwaring y Torcal, 2005, pp. 153-154). De ser cierto este postulado, el mecanismo del *valence gap*, caracterizado por implementar una suerte de *trade-off* entre el voto clásico (o valencial) y el voto ideológico (o posicional), debería perder relevancia cuando el grado de institucionalización disminuyese.

Además de lo antedicho, en contextos de baja institucionalización se produce una pérdida de claridad en la responsabilidad, que conlleva un repliegue de la dimensión valencial del voto. En este sentido, Ratto (2011) argumenta que la baja institucionalización del sistema partidario atenta contra la claridad de la responsabilidad del partido gobernante debido a la debilidad sistémica observada en las siguientes áreas: a) grado de confianza en el sistema democrático, b) grado de estabilidad de las pautas de voto, c) grado de estabilidad del sistema partidario y d) grado de estabilidad de las reglas institucionales.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Otro factor interesante a tener en cuenta es la *difuminación de las etiquetas partidarias*. Lupu (2016) sostiene que ella se debe a la convergencia posicional de los principales partidos políticos y por la incoherencia programática del partido en el poder, siendo su principal efecto la dificultad que tienen las élites partidarias para representar los posicionamientos de la ciudadanía. Es en este sentido que se genera un repliegue de la dimensión posicional del voto.

De todo esto se deduce que, en contextos de baja institucionalización, el mecanismo de *valence gap* se verá debilitado tanto por el fortalecimiento de nuevas dimensiones del voto como por el debilitamiento de la dimensión clásica del voto. Por estos motivos, el desempeño económico debería tender a tener un menor impacto sobre los niveles de fragmentación partidaria en relación con lo que ocurre en situaciones de alta institucionalización.

### ***Análisis casuístico: exploración del caso argentino***

En esta sección, el objetivo es explorar si existe correlación entre el desempeño económico y la fragmentación partidaria en el sentido propuesto por la hipótesis heterodoxa pero con base en el grado de institucionalización. A esta tercera hipótesis la denominaré *heterodoxa condicionada*.

La realización de un testeo de largo alcance excede la finalidad de este trabajo, motivo por el cual solo abordaré el caso argentino a modo ilustrativo. Tomaré como insumos las elecciones de la Cámara de Diputados de la Nación entre los años 1983 y 2007 y los datos referidos al crecimiento económico a nivel nacional en ese mismo período. Para el análisis, utilizaré tres indicadores que pretenden dar cuenta de las variables mencionadas en secciones anteriores: a) el Producto Bruto Interno (PBI), como operacionalización del desempeño económico; b) el Número Efectivo de Partidos (NEP), como operacionalización del nivel de fragmentación partidaria; c) el Índice de Pedersen (o Volatilidad Electoral Agregada –VEA–), como operacionalización del grado de institucionalización.<sup>16,17</sup>

Tanto el PBI como el NEP los analizaré en su variación en relación con sus valores previos, es decir, año a año en el caso del PBI y elección a elección en el caso del NEP. De esta manera, pretendo

<sup>16</sup> Para más información referida al NEP, ver Laakso y Taagepera (1979).

<sup>17</sup> El Índice de Pedersen indica la *Volatilidad Electoral Agregada* (VEA) con la que cuenta el sistema partidario en cuestión tomando como referencia una elección y la inmediatamente anterior (Pedersen, 1983).

observar si los vaivenes del PBI se asocian a oscilaciones en el NEP. A su vez, a partir de lo expuesto por Mainwaring y Scully (1997) respecto a las peculiaridades de los sistemas partidarios latinoamericanos, sostendré que el grado de volatilidad es *bajo* si su valor es menor al 18%, *intermedio* si su valor se encuentra entre el 18% y el 25% y *alto* si su valor supera el 25%.

Tabla 2: *El caso argentino*

País	Correlación: Crecimiento interanual del PBI – Variación NEP	Promedio VEA	Grado de volatilidad	H1: Aplica hipótesis clásica	H2: Aplica <i>valence gap</i>	H3: Aplica <i>valence gap</i> + baja VEA
Argentina	0,093	27,37	Alto	Sí	No	Sí

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Maddison Project Database (versión 2018) y del Observatorio de Partidos Políticos de América Latina.

En la tabla se presenta la correlación entre el crecimiento interanual del PBI y la variación del NEP, el promedio de la VEA y el grado de volatilidad. Luego, se muestra si los resultados obtenidos aplican o no a cada una de las hipótesis. Es preciso recordar que la correlación implica asociación entre las variables, pero no determina causalidad.

En relación con la Hipótesis 1, si se toma como ausencia de vínculo relevante el valor convencionalmente aceptado de 0,2, observamos que existe un vínculo muy bajo entre el crecimiento interanual del PBI y la variación del NEP (0,093). Esto apoya la hipótesis clásica, pero descarta la heterodoxa al no corroborarse la correlación entre los fenómenos mencionados. Sin embargo, tal como anticipa la Hipótesis 3, la baja correlación entre el desempeño económico y la fragmentación partidaria podría explicarse por el alto grado de volatilidad observado (27,37%). En este sentido, la hipótesis heterodoxa condicionada parece ofrecer un camino promisorio para reexaminar el vínculo entre ambas variables.

## Reflexiones finales

Con escasas excepciones, los estudios sobre *voto económico* y *fragmentación partidaria* han transcurrido por canales paralelos. Si los primeros ponen el foco en cómo se premia o castiga electoralmente el desempeño del partido gobernante, los segundos se centran en los factores de largo plazo que dan forma al sistema partidario (Singer, 2017). En efecto, mientras que la teoría ortodoxa del voto económico aborda el modo en que los votantes premian o castigan al partido gobernante, desentendiéndose del funcionamiento del sistema partidario en su conjunto, las investigaciones sobre partidos y sistemas de partidos se centran en el estudio de los factores de largo plazo que dan forma a estos sistemas, pero omiten abordar los factores de corto plazo que inciden en el voto. Este trabajo ha intentado sortear esta fisura haciendo dialogar a ambas tradiciones a partir de la noción de *valence gap*, un mecanismo que pretende explicar cómo los electores dan forma al sistema partidario a partir del desempeño económico.

Para la elaboración de futuras agendas de investigación, deben ser tenidas en cuenta las críticas de Singer (2017) hacia la baja significancia estadística que muestran los análisis comparados del *valence gap*.<sup>18</sup> Por otra parte, resulta indispensable realizar nuevas investigaciones que tengan como eje “explorar casos en los que los anclajes de la elección de los votantes sean relativamente más débiles o más fuertes [...] y crear más o menos espacio para que la economía afecte la distribución del voto en todo el sistema de partidos” (Singer, 2017, pp. 19-20).<sup>19</sup> En línea con las reflexiones precedentes, en el cierre de este trabajo se exploró el potencial impacto del grado de institucionalización en la correlación entre el desempeño económico y la fragmentación partidaria.

<sup>18</sup> El propio título de la obra así lo adelanta: “¿El sistema de partidos se ve afectado por los auge y las caídas? No mucho”.

<sup>19</sup> Traducción del autor.

## Bibliografía

- Adrogué, Gerardo (1996). El debate sobre las propiedades de la opinión pública en Estados Unidos. *Sociedad*, 10(1996), 145-159.
- Bolt, Jutta et al. (2018). Maddison Project Database, version 2018. *Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development*. Maddison Project Working, paper 10.
- Calvo, Ernesto, Kiyoung Chang, y Timothy Hellwig (2016). The valence gap: Economic cycles, perceptions of competence, and the party system. *Electoral Studies*, octubre. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.10.008>.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, y Donald E. Stokes (1980). *The American Voter*. Unabridged ed. Midway Reprints. Chicago [Ill.]: University of Chicago Press.
- Cavarozzi, Marcelo (1991). Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de estudios políticos*, 74, 85-112.
- Cox, Gary W (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.
- Del Valle, Hugo (2009). *Opinión pública y comportamiento electoral: De las opiniones al voto* [Tesis presentada para la obtención del grado de Licenciado en Sociología]. FaHCE.
- Downs, Anthony (1973). *Una teoría económica de la democracia*. Traducido por Luis Adolfo Martín Merino. Madrid: Aguilar.
- Duch, Raymond M., y Randolph T. Stevenson (2008). *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.

Laakso, Markku, y Rein Taagepera (1979). The “Effective” number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies – COMP POLIT STUD*, 12 (enero), 3-27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>

Lewis-Beck, Michael S., Nicholas F. Martini, y D. Roderick Kiewiet (2013). The Nature of Economic Perceptions in Mass Publics. *Electoral Studies*, 32 (3), 524-28. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.05.026>

Lewis-Beck, Michael S., y Maria Celeste Ratto (2013). Economic Voting in Latin America: A General Model. *Electoral Studies*, 32 (3), 489-93. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.05.023>

Lipset, Seymour M., y Stein Rokkan (1967). *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction*. Editado por Seymour M. Lipset y Stein Rokkan. New York: Free Press.

Lupu, Noam (2016). *Party Brands in Crisis: Partisanship, Brand Dilution, and the Breakdown of Political Parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139683562>

Mainwaring, Scott, y Timothy R. Scully (1997). La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina. *América Latina Hoy*, 16 (0). <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2107>

Mainwaring, Scott, y Mariano Torcal (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41. <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2442>

Malamud, Andrés, y Miguel De Luca 2016. ¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino

(1983-2015). En *Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015). Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos*, 27-68.

Montecinos, Egon (2007). Análisis del comportamiento electoral: De la elección racional a la teoría de redes. *Revista de Ciencias Sociales*, 13 (1), 9-22.

Nadeau, Richard et al. (2015). Economía y elecciones en Argentina: las dimensiones clásica, posicional y patrimonial de la teoría del voto económico. *Revista SAAP*, 9(2), 9-33.

Neto, Ignacio Amorim, y Gary W. Cox (2005). Instituciones electorales, estructura de cleavages y número de partidos. *Zona abierta*, (110), 133-66.

Nohlen, Dieter (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica .

Norris, Pippa (1997). Cómo elegir sistemas electorales: sistemas mayoritarios, proporcionales y mixtos. *Comparando instituciones políticas, edición especial del International Political Science Review* 18 (3), 297-312.

Observatorio de Partidos Políticos de América Latina. s. f. «Indicadores». <http://americo.usal.es/oir/opal/indicadores.htm>

Paramio, Ludolfo (2000). Clase y voto: intereses, identidades y preferencias. *Reis*, (90), 79. <https://doi.org/10.2307/40184252>

— (2002). La crisis de la política en América Latina. *América Latina Hoy*, 32. <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2386>

Pedersen, Mogens N. (1983). Changing patterns of electoral volatility in European party systems, 1948-1977: Explorations in explanation. *Western European party systems: Continuity and change*, 29-66.

Pérez-Liñán, Aníbal, y Scott Mainwaring (2014). La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005). *América Latina Hoy*, 68, 139-68. <https://doi.org/10.14201/alh201468139168>

Ratto, María Celeste (2011). El proceso de atribución de responsabilidades en América Latina: un estudio sobre el voto económico entre 1996 y 2004. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 5 (1), 59-92.

Riker, William (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown & Co.

Romero, Luis Alberto (2012). *Breve historia contemporánea de la Argentina*. 3.<sup>a</sup> ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Singer, Matthew M. (2017). Is the party system affected by booms and busts? Not very much. *Electoral Studies*, 45 (febrero), 173-79. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.10.006>

Stokes, Donald E. (1963). Spatial Models of Party Competition. *American Political Science Review*, 57 (02), 368-77. <https://doi.org/10.2307/1952828>

Torre, Juan Carlos (1991).«América Latina: El Gobierno de la democracia en tiempos difíciles. *Revista de estudios políticos*, (74), 145-66.

Wolinetz, Steven B. (2006).«Party Systems and Party Systems Types. En *Handbook of Party Politics*, editado por Richard S. Katz y William J. Crotty. London; Thousand Oaks, Calif: SAGE.



# Evaluando la (in)congruencia partidaria en el gobierno desde la nación con las provincias y sus ciudades capitales (1983-2019)

*Hernán Pablo Toppi*

## Introducción

La elección autónoma de representantes en los tres niveles de gobierno y competencia que conforman la Argentina, incentiva el estudio de las características y consecuencias que la competencia tiene en cada uno de ellos. La (des)nacionalización y la (in)congruencia de los sistemas partidarios refieren a aristas fundamentales de tales investigaciones, en tanto demuestran qué tan similares han tendido a ser las arenas competitivas en torno a los resultados electorales y los sistemas partidarios.

Este trabajo ofrece un análisis complementario a los anteriores. La autonomía de la nación, las provincias y los municipios para elegir sus propios representantes no solo produce potenciales diferencias en los resultados electorales y los sistemas partidarios multinivel, sino que, además, si pensamos a nivel gubernamental, puede llevar al acceso de diversas fuerzas políticas al gobierno de cada uno de los escenarios antes mencionados. Es decir, la autonomía electoral genera una ventana de oportunidades para una fragmentación

del poder político, no solo entre diferentes niveles sino también entre diferentes fuerzas políticas en competencia. Así pues, un escenario de competencia multinivel y federal como es la Argentina, puede manifestar potenciales diferencias en aspectos como los resultados electorales, los sistemas partidarios y las fuerzas políticas gobernantes. En torno a este último aspecto, se inserta el presente artículo.

En estas páginas, se propondrá un análisis que no se concentre en la distribución de los votos o el grado de similitud entre los sistemas partidarios, sino en las fuerzas políticas que han llegado al poder a nivel nacional, al provincial (incluyendo a la Ciudad de Buenos Aires) y municipal (centrándonos en las ciudades capitales de las provincias) en el periodo 1983-2019. Se lo hará a partir del concepto de (in)congruencia partidaria en el gobierno. Consideramos que hay congruencia partidaria en el gobierno cuando una misma fuerza política se encuentra de manera simultánea en el poder ejecutivo de escenarios correspondientes a niveles diferentes (ejemplo: la nación – una provincia). Un escenario de incongruencia, en cambio, se produce cuando acceden al gobierno de diferentes niveles, fuerzas políticas rivales.

Con lo señalado y frente al hecho de que la problemática general de esta obra refiere a la nacionalización política, pretendemos responder dos grandes preguntas: por un lado, ¿qué grado de “nacionalización” ha tenido la congruencia partidaria en el gobierno de la nación con las provincias y las ciudades capitales de estas últimas entre 1983 y 2019? y por otro, ¿cuáles han sido las provincias y ciudades capitales más incongruentes y cuáles las más congruentes con la nación?

Lo que se busca con ambas preguntas es conocer el grado (y su evolución temporal) de fragmentación partidaria en términos del acceso al gobierno, que ha representado a la Argentina multinivel (entre la nación con las provincias y sus ciudades capitales) en el periodo indicado. A partir de la primera pregunta, los valores demostrados por la congruencia nos permitirán determinar qué elecciones presidenciales resultaron ser las más *nacionalizadas* y cuales

las menos (respecto a los gobiernos provinciales y capitalinos electos popularmente), en términos de la fuerza política que accedió al gobierno nacional. Con la segunda, buscamos comenzar a desmenuzar los datos provenientes de la primera, en tanto identificaremos los casos (provincias y ciudades capitales) que han tendido a inclinar la balanza de un lado y del otro en términos de la congruencia partidaria en el gobierno. La tercera pregunta tiene un sentido similar a la anterior, pero con ella pretendemos evaluar la distribución entre diferentes tipos de fuerzas políticas (nacionales, provinciales y locales) de los gobiernos provinciales y capitalinos, no alcanzados por la gobernante a nivel nacional. Con esto, podremos evaluar hasta qué punto las fuerzas gobernantes en las provincias y las ciudades capitales también han involucrado a las alternativas de origen nacional.

El capítulo continuará del siguiente modo. Inicialmente se propone una breve revisión de la literatura en torno a la teoría multinivel y sus consideraciones respecto a las fuerzas políticas. En segundo lugar, se presentará la perspectiva teórica centrando el análisis en la conceptualización y estrategia de medición de la (in)congruencia partidaria en el gobierno. En una tercera sección, se desarrollará el análisis empírico que involucre a los tres niveles de competencia y representación existentes en la Argentina. Finalmente, se encontrarán las conclusiones.

## **La pluralidad en un escenario multinivel**

Un Estado multinivel se encuentra compuesto por sub-unidades políticamente autónomas y donde existe competencia por cargos representativos a nivel nacional y sub-nacional. En estos escenarios, los partidos políticos pueden competir simultáneamente (o no) en los distritos que los componen y la ciudadanía cuenta con diferentes votos dependiendo de la categoría (nacional o sub-nacional) en competencia (Escolar, 2011; Došek y Freidenberg, 2013). Frente a ello, la teoría multinivel busca destacar la relevancia del estudio de

las diferentes arenas en cuestión, ya que el comportamiento de los votantes, la estrategia de los partidos políticos y los resultados de la competencia sub-nacional puedan diferir de la nacional (Suárez-Cao y Freidenberg, 2014).

En un Estado multinivel, existe una amplia pluralidad de escenarios donde pueden competir los partidos políticos. Pero no todas las fuerzas políticas pueden llegar a competir en la totalidad de los escenarios de competencia existentes en el primero (Deschouwer, 2006). Una fuerza política puede estar territorializada electoralmente o por una cuestión organizativa, pues además de los partidos nacionales, tenemos los que compiten en un único escenario sea este una provincia o un municipio (De Luca, Jones y Tula, 2002; Jones y Mainwaring, 2003; Calvo y Escolar, 2005; Swenden y Maddens, 2009). La descentralización política, así como la persistencia de clivajes territoriales relevantes, son aspectos que pueden favorecer el desarrollo y presencia de organizaciones distritales (Caramani, 2004; Brancatti, 2008).

Además de lo organizativo, está el elemento humano en un partido multinivel. Desde su enfoque organizativo, Angelo Panebianco (2009) destaca la pluralidad interna como una de las características de los partidos políticos. Si este aspecto lo multiplicamos por cada arena donde un mismo partido compite, encontraremos diferentes élites políticas (la nacional y la presente en cada provincia y municipio donde se encuentre el anterior) y posiblemente, cada una tenga incentivos e intereses vinculados con el escenario donde se desenvuelve, no necesariamente compatibles con los de los demás (Deschouwer, 2003; Leiras, 2007; Bäck, 2008; Debus, 2008; Van Houten, 2009; Caminotti, Rotman y Varetto, 2011; Debus, Müller y Obert, 2011). De este modo, ante el desafío de la coordinación estratégica (Cox, 2004), un mismo partido puede desarrollar diversas estrategias de adaptación competitiva si así lo exigen las características del escenario donde participan y quieren ganar la elección (Deschouwer, 2006; Elias, 2011; Libbrecht, Maddens y Swenden, 2011).

Ahora bien, en democracia, los partidos políticos no se desenvuelven en soledad sino que en competencia con otros. Ello genera un

sistema de partidos y, si pensamos el carácter multinivel de la competencia, podemos esperar tantos de los primeros como escenarios de los segundos. Por lo tanto, los sistemas de partidos también pueden tener un carácter multinivel (Swenden y Maddens, 2009) o federalizado (Gibson y Suárez-Cao, 2010). Es dentro de este marco que la literatura ha incorporado los conceptos de (des)nacionalización (Jones y Mainwaring, 2003) e (in)congruencia (Suárez-Cao y Freidenberg, 2014) para analizar el grado de similitud o diferencia que la performance electoral partidaria ha tenido en términos sistémicos entre las arenas en competencia.

Con lo indicado, podemos hacer algunas referencias sobre lo escrito respecto a la Argentina multinivel. Desde la literatura, siempre se han dado muestras de la diversidad partidaria argentina. En los primeros años de democracia, si bien se destacaba el bipartidismo nacional, también se daba cuenta de la mayor complejidad subnacional, producto de la relevancia de diferentes fuerzas provincias en sus distritos (De Riz y Adrogué, 1990). Con la llegada de la década del noventa, comenzó a hablarse de una mayor fragmentación del sistema partidario nacional al punto de incrementarse la relevancia de las coaliciones electorales (Zelaznik y Rovner, 1995; Gervasoni, 1998; Abal Medina y Suárez-Cao, 2002; Clerici, 2015; Mauro, 2018; Tagina, 2018). Paralelamente, también se comenzó a hablar de la mayor desnacionalización y territorialización de la competencia partidaria en el escenario multinivel argentino (Jones y Mainwaring, 2003; Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Gibson y Suárez-Cao, 2010; Varetto, 2017). Pese a ello, desde la literatura se han identificado continuidades, fundamentalmente por la mayor presencia en el gobierno nacional y en los provinciales de referentes del peronismo y del radicalismo (Lodola, 2005; Malamud y De Luca, 2005; Calvo y Murillo, 2008; Suárez-Cao y Pegoraro, 2014; Malamud y De Luca, 2016).

## Definiendo a la (in)congruencia partidaria en el gobierno

La mayoría de las investigaciones multinivel han incorporado en sus análisis una comparación nación-provincias. Esto no ha significado la ausencia de trabajos abocados al estudio de la arena municipal, aunque son pocos los que lo hacen comparativamente con otros distritos (Escolar, Minvielle y Castro, 2004; Moreno, 2004; Annunziata, 2006; Delgado, 2006; Rodríguez, 2006; Rocca Rivarola, 2006; Varetto, 2008; Reynoso, 2014; Clerici, Cruz y Goyburu, 2016; Toppi, 2018; Došek y Varetto, 2021). En función de esto, el capítulo busca generar un aporte en tres grandes aspectos. Primero, llevar adelante un análisis comparativo que alcance a la nación, las provincias (sumada la Ciudad de Buenos Aires) y la arena municipal (estudiando específicamente a las ciudades capitales), lo cual no es muy común en la literatura existente. Segundo, evaluar lo anterior en términos de lo que denominaremos como congruencia partidaria en el gobierno, medición que nos permitirá contemplar el grado de similitud y diferencia entre las arenas en lo que respecta a la fuerza política gobernante. Tercero, aspiramos a presentar no solo la evolución del nivel de congruencia partidaria en el gobierno del escenario nacional respecto a las provincias y las ciudades capitales de estas últimas, sino también dar cuenta de cuales han sido los escenarios más congruentes y los más incongruentes en el periodo 1983-2019. De este modo, el análisis comparativo propuesto ofrecerá información novedosa, pues se estudia un periodo de tiempo mayor que el de otras investigaciones y también porque permitirá identificar las particularidades entre los diferentes escenarios estudiados (sea en términos de su nivel de congruencia con la nación como de las fuerzas políticas que la representaron). Estos objetivos son los que se encuentran englobados en las dos preguntas de investigación que se analizarán en la sección empírica: a) ¿qué grado de *nacionalización* ha tenido la congruencia partidaria en el gobierno de la nación con las provincias y las ciudades capitales de estas últimas entre 1983 y 2019?; b) ¿cuáles han sido

las provincias y ciudades capitales más incongruentes y cuáles las más congruentes con la nación?

Como recién se anticipó, la investigación que se propone, implica una comparación de la nación con las provincias argentinas (más la Capital Federal/Ciudad de Buenos Aires) y sus respectivas capitales en términos de la (in)congruencia partidaria en el gobierno entre 1983 y 2019. Consideramos que esta comparación es importante en tanto la Argentina es un escenario multinivel con tres arenas de competencia y representación, electoralmente autónomas (y, por tanto, con una potencial diferenciación entre ellas) (Suárez-Cao y Freidenberg, 2014). En pos de presentar un análisis homogéneo en términos del nivel de profundidad, se eligen a las ciudades capitales como casos de estudio de la arena municipal. El criterio de elección está en que comparten como característica en común el ser el escenario donde se asientan las instituciones del poder representativo provincial además del municipal, lo cual implica que en dicho territorio conviven las autoridades de dos administraciones electoralmente autónomas y potencialmente diferentes.

En la literatura, el término congruencia se lo ha utilizado para estudiar las coaliciones (Stefuriuc, 2009; Debus, Müller y Obert, 2011; Bäck, Debus, Müller y Bäck, 2013) y los sistemas partidarios (Thirlakson, 2007; Gibson y Suárez-Cao, 2010; Suárez-Cao y Freidenberg, 2014). En este trabajo, lo usaremos para analizar a los gobiernos popularmente electos. Definimos a la congruencia partidaria en el gobierno como aquella situación donde los gobiernos electos popularmente en niveles diferentes (en este trabajo nación-una provincia, nación-ciudad capital de una provincia) coinciden en términos de la fuerza política gobernante. En cambio, la incongruencia partidaria en el gobierno remite a un escenario donde la fuerza política gobernante en un nivel (la nación) es diferente a la que tiene el mismo rol en el otro (cada provincia, cada ciudad capital).

Establecemos tres condiciones para determinar la (in)congruencia partidaria en el gobierno: 1) hay congruencia si los/las candidatos/as electos/as (presidente/a; gobernador/a; intendente/a) llegaron

al poder mediante el mismo partido o coalición electoral; 2) hay congruencia cuando un/a candidato/a es electo/a para el gobierno de un nivel, mediante un partido político que en la otra arena de competencia formó parte de una coalición electoral más amplia que ganó la elección y también se transformó en gobernante; 3) hay congruencia cuando los/las candidatos/as electos/as provienen de un mismo partido, pero accedieron al gobierno a partir de coaliciones diferentes que, en cuanto tales, no se enfrentaron electoralmente en ninguna de las arenas contempladas (nación-una provincia; nación-una ciudad capital); 4) hay incongruencia cuando los/las candidatos/as electos/as (presidente/a-gobernador/a; gobernador/a-intendente/a) llegaron al gobierno mediante fuerzas políticas diferentes y no formaron parte de una misma coalición electoral en ninguna de las arenas en comparación.

Como el objetivo es evaluar la congruencia partidaria en el gobierno desde el escenario nacional y en comparación al provincial y al municipal (con el estudio de las ciudades capitales), centraremos el análisis a partir de las elecciones presidenciales desarrolladas desde el regreso a la democracia: 1983, 1989, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019. Ahora bien, debemos presentar algunas decisiones teóricas y de medición que son necesarias informar antes del análisis empírico. Para la medición de la (in)congruencia partidaria en el gobierno, debemos hacer mención a una serie de decisiones previas: 1) hasta la reforma de 1994, los mandatos de los presidentes duraban más tiempo que los de los gobernadores e intendentes: seis años contra cuatro (o dos en algunas provincias para la elección de intendentes).<sup>1</sup> De este modo, el resultado de la elección presidencial de 1989 se comparará con el de las provinciales y las municipales de 1987 para determinar los escenarios de (in)congruencia en aquel momento; 2) en algunos distritos, la elección directa de intendentes comenzó en 1987: Corrientes, Jujuy, Salta y San Juan. De manera similar, en Tierra del Fuego, se elige popularmente al gobierno provincial desde

<sup>1</sup> Chaco hasta 1995; Corrientes hasta 1997; Río Negro hasta 1991.

1991. En estos casos, la evaluación de la congruencia con la nación, se realizará desde 1989 (Ciudades de Corrientes, San Salvador de Jujuy, Salta y San Juan) y 1995 (Provincia de Tierra del Fuego) respectivamente; 3) solo se contemplarán gobiernos electos y que asumieron el poder. Esto significa que no se considerarán los casos de gobiernos que asumieron por renuncia, intervención, destitución o donde hubo elecciones, pero el ganador no pudo acceder al cargo. En términos de los años bajo estudio, esto sucedió en la Ciudad de Tucumán, donde Antonio Bussi no pudo acceder a la intendencia en 2003, pese a haber ganado la elección; 4) en los casos de no concurrencia, la comparación se realizará a partir de las elecciones a gobernador e intendente conjuntamente más cercanas en el tiempo;<sup>2</sup> 5) Las provincias de Corrientes y Santiago del Estero eligen representantes del ejecutivo provincial en años diferentes a la presidencia. De esta manera, en estos casos se procederá de la siguiente manera. En el caso de Corrientes: las elecciones presidenciales de 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019 se compararán con las provinciales de 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013 y 2017 respectivamente. En el caso de Santiago del Estero: las elecciones presidenciales de 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019 se compararán con las provinciales de 2002, 2005, 2008, 2013 y 2017, y las capitalinas de 2003, 2006, 2008, 2010, 2014 y 2018 respectivamente.

<sup>2</sup> Indicamos tres ejemplos para graficar este proceso. La elección del gobernador de Córdoba de 1998 se comparará con la de presidente de la Nación de 1999 a la hora de determinar la congruencia de aquel entonces. En 2015, la elección a intendente de la Ciudad de Mendoza se realizó en el mes de mayo, mientras que la del gobernador ocurrió en junio, mientras que la nacional que definió la presidencia (es decir, la segunda vuelta) ocurrió en noviembre. La de mayo (capital) y la de junio (provincia) se comparará con la de noviembre (nación) para determinar la congruencia del escenario nacional con la Ciudad y la Provincia de Mendoza. En esta misma situación ubicaremos la comparación entre la elección presidencial de octubre de 1995 y 1999 con la de jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de 1996 y 2000 respectivamente.

## **Comparando la nación con las provincias y las ciudades capitales (1983-2019)**

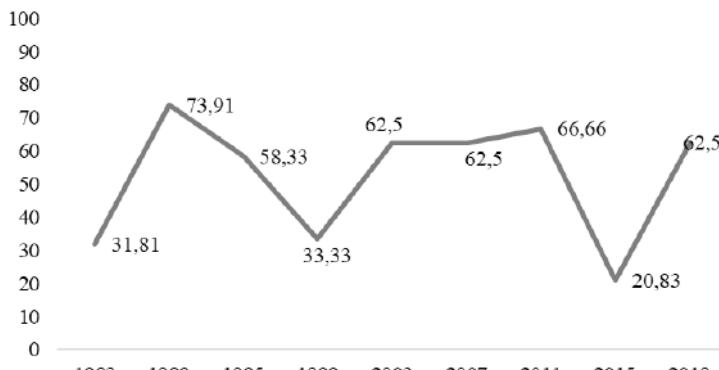
Entre 1983 y 2019, se han desarrollado nueve elecciones presidenciales de manera ininterrumpida. La Argentina es un país políticamente autónomo, lo cual significa que a nivel subnacional también se eligen (mediante elecciones populares) representantes para el gobierno de cada escenario. Como indicamos en la sección pasada, en 1983 esto sucedía con la mayoría de los escenarios que hoy conforman la arena provincial y la municipal. De esta manera, el primer ejercicio que proponemos en este capítulo es evaluar en el periodo indicado, qué tan similares han sido las elecciones por una fuerza política para los ejecutivos provinciales (sumando a la Ciudad de Buenos Aires) y municipales (de las ciudades capitales) en comparación a lo sucedido en la nación. Puntualmente, buscaremos analizar la congruencia partidaria en el gobierno desde la perspectiva de la fuerza política electa para la presidencia nacional, en el sentido de evaluar qué tan *nacionalizada* ha estado la elección para gobernadores e intendentes, en términos de lo anterior. Así, la primera pregunta a discutir en estas páginas es: ¿qué grado de *nacionalización* ha tenido la congruencia partidaria en el gobierno de la nación con las provincias y las ciudades capitales de estas últimas entre 1983 y 2019?

### ***La (in)congruencia de la nación con las provincias y las capitales (1983-2019)***

El gráfico 1 presenta la información en términos de la congruencia partidaria en el gobierno entre la nación y las provincias. Como se desprende del mismo, los niveles de mayor congruencia se han dado siempre con gobiernos peronistas a nivel nacional, siendo 1989 el momento en el cual se alcanza el valor máximo (73,91%). De hecho, es interesante remarcar que los descensos y ascensos más pronunciados en el nivel de congruencia se deben a los momentos de

alternancia en el gobierno. De este modo, vemos que ninguna de las presidencias encabezadas por referentes del radicalismo alcanzó el 40% de congruencia, lo cual demuestra que más de la mitad de la arena provincial se encontraba bajo administración de una fuerza política diferente a la nacional. No obstante, es de destacar que, con el gobierno de la Alianza, se alcanzará la mayor congruencia partidaria en el gobierno entre administraciones no peronistas.. Esto por delante del gobierno electo en 1983 y fundamentalmente con el del 2015 de Cambiemos (momento de mayor incongruencia partidaria en el gobierno entre la nación y el conjunto de las provincias). Esto significa entonces que esta alianza fue la que, al momento de asumir el gobierno nacional, convivió con la mayor cantidad de gobiernos encabezados por fuerzas políticas alternativas en el ámbito subnacional. Así pues, podemos decir que fueron fuerzas políticas de origen peronista las que lograron *nacionalizar* con mayor éxito la congruencia partidaria en el gobierno respecto a las provincias argentinas.

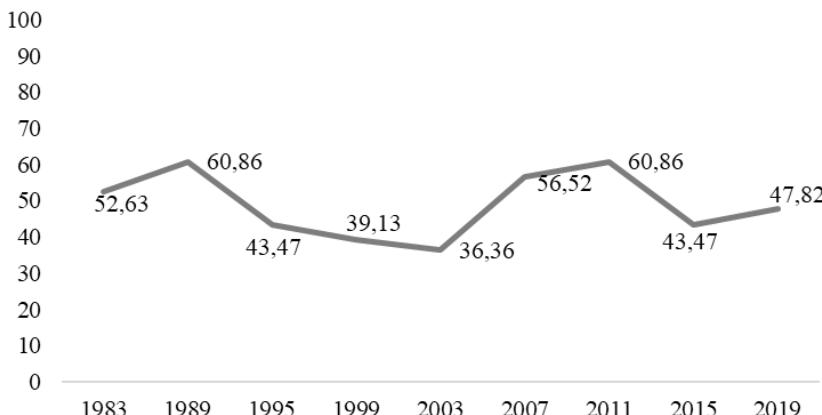
*Gráfico 1: Nivel de (in)congruencia partidaria en el gobierno entre la nación y las provincias argentinas (1983-2019)*



Fuente: elaboración propia en función de datos de la Justicia Electoral de las provincias y del Atlas de Andy Tow.

Ahora bien, el escenario capitalino (gráfico 2) ha manifestado un escenario diferente al provincial en comparación al nacional, en lo que hace a la congruencia partidaria en el gobierno. En este sentido, el momento de mayor congruencia sucedió en 2011 con el tercer gobierno nacional y consecutivo del Frente para la Victoria. No obstante, fue con esta misma fuerza con la que se identifica la mayor incongruencia: 36,36% en 2003. También podemos indicar que, en 1983, el radicalismo logró superar la barrera del 50% de congruencia, aunque esta situación no la logró repetir en 1999 y 2019. No obstante, dicho valor fue superior al registrado en otros períodos con gobiernos peronistas a nivel nacional (1995, 2003 y 2019).

*Gráfico 2. Nivel de (in)congruencia partidaria en el gobierno entre la nación y las capitales de las provincias argentinas (1983-2019)*



Fuente: elaboración propia en función de datos de la Justicia Electoral de las provincias y del Atlas de Andy Tow.

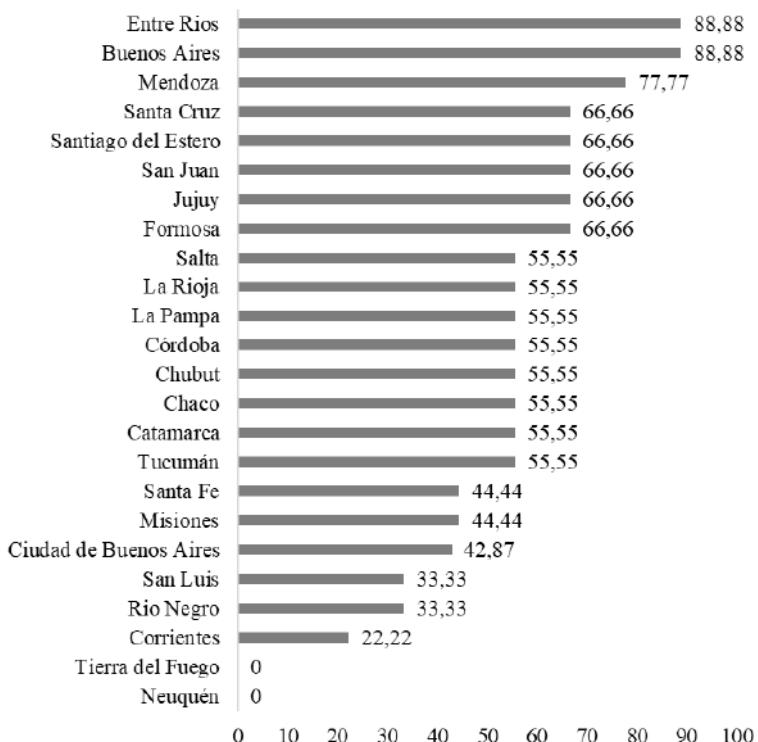
De esta manera, identificamos una diferencia a destacar y es que la trayectoria que sigue el nivel de congruencia partidaria en el gobierno con el escenario nacional es diferente en las ciudades capitales que el identificado en las provincias. El momento de mayor

congruencia sucedió con las provincias en 1989 y las ciudades capitales en aquel año y en 2011 (todas ellas con gobiernos nacionales de origen peronista) , el de mayor incongruencia se registra a nivel provincial en 2015 (Cambiemos a nivel nacional) y en 2003 entre las ciudades (primer gobierno del Frente para la Victoria). Esta situación es demostrativa de la autonomía de las arenas a la hora de elegir sus gobernantes en Estados federales. Podemos indicar una tercera diferencia interesante entre las provincias y las capitales respecto a su congruencia con el gobierno nacional. Este elemento refiere al hecho de que mientras con las provincias primaron las elecciones con una tendencia hacia la congruencia (1989, 1995, 2003, 2007, 2011 y 2019), entre las ciudades la situación fue la contraria, prevaleciendo aquellas con incongruencia (1995, 1999, 2003, 2015 y 2019).

### ***Análisis discriminado de las provincias y las ciudades capitales***

Si consideramos ahora el análisis discriminado de las provincias y las ciudades capitales, podremos observar en mayor profundidad la puesta en práctica de la autonomía de los escenarios, pues no siempre han coincidido entre los mismos (una provincia y su capital) en el nivel de congruencia (pensando en la tendencia hacia una mayor congruencia o una mayor incongruencia) respecto a la nación. Como indicamos en su momento, la pregunta que refiere al punto aquí mencionado es: ¿cuáles han sido las provincias y ciudades capitales más incongruentes y cuáles las más congruentes con la nación? Los Gráficos 3 y 4 brindan información al respecto.

*Gráfico 3. Nivel de (in)congruencia partidaria en el gobierno entre la nación y las provincias argentinas discriminado (1983-2019)*

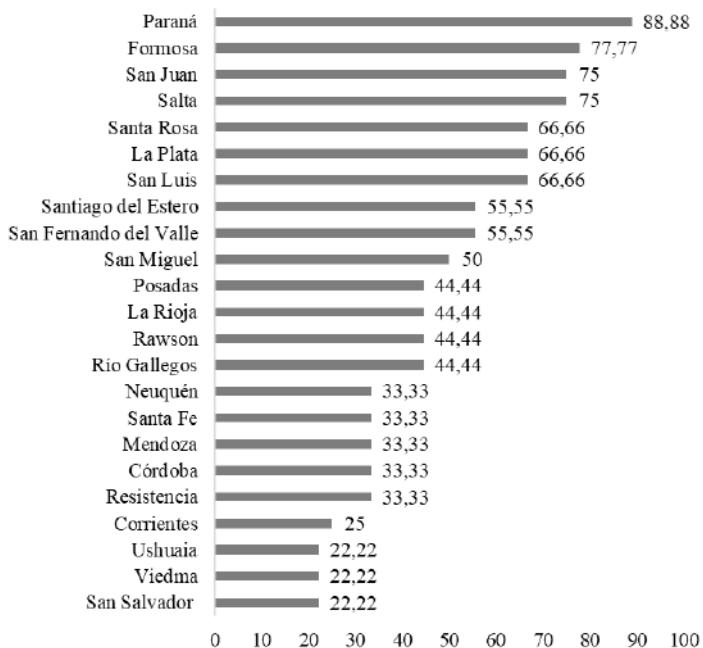


Fuente: elaboración propia en función de datos de la Justicia Electoral de las provincias y del Atlas de Andy Tow.

Un dato interesante que surge en la comparación entre las provincias y las ciudades capitales es el hecho de que entre las primeras ha habido una clara primacía de escenarios que han tendido a la congruencia (dieciséis de los veinticuatro distritos), mientras que entre las segundas el escenario ha sido más favorable para la incongruencia (trece de las veintitrés ciudades capitales han tenido mayoría de elecciones en incongruencia con la nación). Este aspecto refuerza el argumento antes mencionado de que la arena provincial ha tendido

a ser más congruente que la capitalina frente a la fuerza política que ha accedido al gobierno nacional en el periodo estudiado. Un segundo dato a destacar es que, entre las provincias, encontramos dos casos donde la incongruencia fue total: Tierra del Fuego y Neuquén. En cambio, a nivel capitalino las ciudades de Ushuaia (Tierra del Fuego), Viedma (Río Negro) y San Salvador (Jujuy) han sido las más incongruentes, aunque sin llegar a la situación de las provincias recién indicadas.

*Gráfico 4. Nivel de (in)congruencia partidaria en el gobierno entre la nación y las capitales provinciales discriminado (1983-2019)*



Fuente: elaboración propia en función de datos de la Justicia Electoral de las provincias y del Atlas de Andy Tow.

Tabla 1. Comparación provincias y ciudades capitales (1983-2019)

Provincia	% de congruencia	Tendencia	Capital	% de congruencia	Tendencia
Buenos Aires	88,88	Congruencia	La Plata	66,6	Congruencia
Catamarca	55,55	Congruencia	San Fernando del Valle	55,55	Congruencia
Chaco	55,55	Congruencia	Resistencia	33,33	Incongruencia
Chubut	55,55	Congruencia	Rawson	44,44	Incongruencia
Ciudad de Buenos Aires	42,87	Incongruencia	-----	-----	-----
Córdoba	55,55	Congruencia	Córdoba	33,33	Incongruencia
Corrientes	22,22	Incongruencia	Corrientes	25	Incongruencia
Entre Ríos	88,88	Congruencia	Paraná	88,88	Congruencia
Formosa	66,66	Congruencia	Formosa	77,77	Congruencia
Jujuy	66,66	Congruencia	San Salvador	22,22	Incongruencia
La Pampa	55,55	Congruencia	Santa Rosa	66,66	Congruencia
La Rioja	55,55	Congruencia	La Rioja	44,44	Incongruencia
Mendoza	77,77	Congruencia	Mendoza	33,33	Incongruencia
Misiones	44,44	Incongruencia	Posadas	44,44	Incongruencia
Neuquén	0	Incongruencia	Neuquén	33,33	Incongruencia
Río Negro	33,33	Incongruencia	Viedma	22,22	Incongruencia
Salta	55,55	Congruencia	Salta	75	Congruencia
San Juan	66,66	Congruencia	San Juan	75	Congruencia
San Luis	33,33	Incongruencia	San Luis	66,66	Congruencia
Santa Cruz	66,66	Congruencia	Río Gallegos	44,44	Incongruencia
Santa Fe	44,44	Incongruencia	Santa Fe	33,33	Incongruencia
Santiago del Estero	66,66	Congruencia	Santiago del Estero	55,55	Congruencia
Tierra del Fuego	0	Incongruencia	Ushuaia	22,22	Incongruencia
Tucumán	55,55	Congruencia	San Miguel	50	Intermedia

Fuente: elaboración propia en función de datos de la Justicia Electoral de las provincias y del Atlas de Andy Tow.

Ahora bien, la Tabla 1 es interesante en tanto compara la situación identificada en cada provincia en comparación a su ciudad capital. Antes del análisis en detalle de los casos, podemos decir que en catorce (el 61%) de los escenarios multinivel considerados (provincia y su ciudad capital) han coincidido en su trayectoria (sea de congruencia o incongruencia) respecto a la nación. Entre estas, ocho han tendido conjuntamente a la congruencia y cinco a la incongruencia. Los restantes nueve casos (39%) en cambio han tenido trayectorias diferentes, es decir, mientras una arena se inclinó mayoritariamente hacia la congruencia con la nación, la otra hizo lo propio con la incongruencia. En definitiva, lo que vemos en este aspecto es que la mayoría de los escenarios han coincidido en su trayectoria de (in)congruencia partidaria en el gobierno respecto al nivel nacional.

Planteados estos aspectos, proponemos a continuación analizar con mayor detalle las fuerzas políticas desde las cuales se ha generado estos diferentes niveles de congruencia e incongruencia de las provincias y sus ciudades capitales con el escenario nacional. Llevaremos adelante el análisis agrupando a los casos de la siguiente manera. En primer lugar, analizaremos a los escenarios conjuntamente más congruentes. Posteriormente, haremos lo mismo con aquellos que tuvieron una tendencia conjunta hacia la incongruencia (incluiremos aquí al caso de la Ciudad de Buenos Aires). En tercer lugar, analizaremos los casos que tuvieron trayectorias diferentes en la provincia y en la ciudad capital.

Previo al análisis propuesto, debemos presentar la trayectoria de gobiernos que accedieron al poder a nivel nacional entre 1983 y 2019 a partir de elecciones competitivas. El regreso a la democracia en 1983 vino acompañado de la victoria de la Unión Cívica Radical. Posteriormente, en 1989 hubo alternancia en el gobierno, ya que fue el Partido Justicialista el triunfador de la segunda elección democrática consecutiva en los años ochenta. Esta fuerza política logró la reelección seis años después, en 1995. La Reforma Constitucional de

<sup>3</sup> En este cálculo no se tiene en cuenta a la Ciudad de Buenos Aires.

1994 redujo el mandato presidencial a 4 años y llevó a que la siguiente elección para ocupar dicho cargo se realizara en 1999. En esta oportunidad, hubo una nueva alternancia, ya que triunfó la Alianza, coalición que permitió el regreso del radicalismo al gobierno nacional. La salida abrupta del ejecutivo de esta fuerza política, luego de la crisis del 2001, llevó a que el peronismo asumiera el gobierno de manera interina hasta la siguiente elección presidencial. Esta se realizó en 2003 y fue también una coalición peronista, el Frente Para la Victoria, la que alcanzó el triunfo, repitiendo el mismo resultado tanto en 2007 como en 2011. Producto de esto último, recién en 2015, tendremos la cuarta alternancia (en términos del color político de la fuerza gobernante) con la victoria de Cambiemos, llevando a que por primera vez llegase a la presidencia un referente que no pertenecía al peronismo ni al radicalismo (no obstante, cabe aclarar que la Unión Cívica Radical formó parte de esta fuerza). Esta fuerza política estuvo durante un solo mandato en el poder, pues, en 2019, el peronismo volvió a la presidencia de la mano del Frente de Todos. De esta manera, vemos que el radicalismo gobernó o formó parte de la fuerza política gobernante a partir de las elecciones de 1983, 1999 y 2015 (tres de nueve de las elecciones presidenciales consideradas). Por su parte, el peronismo hizo lo mismo con las elecciones de 1989, 1995, 2003, 2007, 2011 y 2019 (seis de las nueve elecciones presidenciales entre 1983 y 2019).

### ***Las provincias y ciudades capitales conjuntamente más congruentes***

Frente al escenario recién mencionado, los distritos (provincia-ciudad capital) que tuvieron conjuntamente mayor congruencia con la nación fueron los siguientes (ordenados alfabéticamente desde la provincia): Buenos Aires-La Plata; Catamarca-San Fernando del Valle; Entre Ríos-Paraná; Formosa-Formosa; La Pampa-Santa Rosa; Salta-Salta; San Juan-San Juan; Santiago del Estero-Santiago del Estero.

La Provincia de Buenos Aires prácticamente ha emulado lo sucedido a nivel nacional (de ahí el hecho de ser una de las provincias más congruentes), con una única excepción: la Alianza no accedió a la gobernación de la provincia en 1999, sino que lo hizo el peronismo. Después, la trayectoria ha sido idéntica con la victoria del radicalismo en 1983, de Cambiemos en 2015 y del peronismo en el resto de las elecciones. La Ciudad de La Plata también tendió a la congruencia, pero en un grado menor (66,66%). La razón se debe a que el radicalismo gobernó la capital hasta 1991 y la victoria de Cambiemos en 2015 se repitió en 2019 (con la etiqueta Juntos por el Cambio).

Catamarca y San Fernando del Valle de Catamarca se encuentran dentro de los escenarios que tienden a la congruencia, pero la capital se encuentra un escalón superior que la provincia en este sentido. A nivel provincial, la congruencia se identifica en poco más de la mitad de las elecciones consideradas. Así, hubo congruencia por un lado con los gobiernos nacionales peronistas de 1989, 2007, 2011 (en este caso por la Alianza entre el Frente Cívico y Social con el Frente para la Victoria) y 2019, con el de la Alianza iniciado en 1999. Esto implica que la incongruencia se registró en 1983 y 2015 con victorias del peronismo y en 1995 y 2003 por la llegada del radicalismo a la gobernación. A nivel capitalino, la situación fue prácticamente idéntica. La razón de que en la capital haya habido una congruencia mayor, se debe a que en 1983 fue el radicalismo y no el peronismo el que allí accedió al poder.

La Provincia de Entre Ríos es el otro caso que alcanza la mayor congruencia con la nación (88,88%). La diferencia estuvo en que Cambiemos no ganó la gobernación en 2015, sino que siguió en dicho cargo el peronismo (el radicalismo llegó al poder ejecutivo provincial únicamente en 1983 y en 1999). Misma nivel de congruencia se alcanzó en la Ciudad de Paraná, lo cual implica que también hubo una sola elección en incongruencia. Esta fue la que involucra el periodo 1995-1999 con presencia de radicales en el gobierno municipal.

Como vimos anteriormente, a nivel nacional, el peronismo ganó la mayoría de las elecciones presidenciales. Por ende, los escenarios

subnacionales donde predominó el peronismo han alcanzado un alto nivel de congruencia. Entre ellos se encuentran la Provincia y la Ciudad de Formosa. A nivel provincial, el peronismo ganó todas las elecciones y a nivel capitalino, hizo lo mismo salvo en una oportunidad: en 1999 cuando ganó la intendencia la Alianza. De esta manera, hubo congruencia siempre que ganó el peronismo a nivel nacional y, en el caso de la Ciudad de Formosa, además cuando en la oportunidad en el que el radicalismo alcanzó el gobierno de esta ciudad junto con el de la nación en 1999.

Escenario similar al anterior es el que sucedió entre la Provincia de La Pampa y la Ciudad de Santa Rosa. En la provincia siempre triunfó el peronismo en todas las elecciones entre 1983 y 2019. Una diferencia importante es la fragmentación de este espacio en 2007, al competir el Frente para la Victoria dentro del Frente para el Cambio. Este hecho lleva a considerar la elección de aquel año como una de incongruencia (sumándose a las de 1983, 1999 y 2015). La mayor congruencia en Santa Rosa se debe a que, en 2007, también ganó allí el peronismo, pero no se registró la división sí presente en el nivel provincial.

En territorio salteño, la congruencia con la nación estuvo por lo general vinculada al peronismo con los gobiernos electos en los tres niveles de 1989, 1995, 2003, 2007 y 2011. En el escenario capitalino se registra un momento de congruencia adicional que es 2015, ya que la fuerza política ganadora para la intendencia capitalina, Salta nos Une, adhería a Cambiemos. De este modo, los momentos de incongruencia se registraron en la provincia en 1983 (con el triunfo peronista a nivel provincial y el radical en territorio nacional) y en 2019, ya que Salta nos Une ganó la provincia y la ciudad capital. De este modo, la mayor congruencia registrada en la Ciudad de Salta se debe al evento de 2019 y al hecho de que no se considera 1983, producto de la ausencia de elección directa del intendente en aquel momento.

El peronismo ha ganado la mayoría de las elecciones tanto en la Provincia como en la Ciudad de San Juan. Esto ha llevado a que la congruencia haya estado vinculada mayoritariamente a este espacio político en los casos aquí analizados. A nivel provincial, hubo

congruencia en 1995, 1999, 2003, 2007 y 2019. Mientras que en la capital (no se contempla el año 1983 ya que no había elección directa de intendentes), fueron los mismos años con la excepción de 2003 ya que allí hubo incongruencia. La única oportunidad en la que hubo congruencia y no involucró esto al peronismo fue en 1999, con sendas victorias de la Alianza. En lo que hace a los momentos de incongruencia, los primeros estuvieron vinculados al Partido Bloquista tanto a nivel provincial (1983 y 1989) como capitalino (2003). La última elección en incongruencia fue en 2015, pues tanto en la provincia como en la capital ganó el Frente para la Victoria.

En la Provincia de Santiago del Estero, el Partido Justicialista gobernó hasta 2005.<sup>4</sup> De este modo, entre 1983 y aquel año, hubo congruencia con los gobiernos peronistas de la nación: 1989, 1995 y 2003. Desde entonces, en la provincia gobernó el Frente Cívico por Santiago. El punto es que su carácter de aliado del peronismo gobernante en 2007, 2011 y 2019 lleva a que se consideren estas elecciones como también de congruencia. Así, a nivel provincial la incongruencia se identificó en 1983, 1999 y 2015. Ahora bien, si hablamos de un periodo de predominio peronista en la provincia, debemos indicar la misma situación, pero con el radicalismo, en la capital. Así, hasta la llegada del Frente Cívico (ganando todas las elecciones desde 2005 y, por tanto, teniendo la misma trayectoria que la provincia), la Ciudad de Santiago del Estero tuvo congruencia con la nación solo en 1983 y 1999.

### ***Las provincias y ciudades capitales conjuntamente más incongruentes***

La Ciudad de Buenos Aires, desde que se elige de manera directa al Jefe de Gobierno, pocas veces coincidió en la fuerza política gobernante con la nación y llevó a que tienda a la incongruencia. Ahora bien, también hay otros casos en los que conjuntamente, provincia y ciudad capital, fueron mayoritariamente incongruentes. En este

<sup>4</sup> La provincia tuvo dos intervenciones federales. La primera entre 1993 y 1995. La segunda desde 2004 hasta 2005.

grupo, encontramos a seis casos (también ordenadas alfabéticamente desde el nombre de la provincia): Corrientes-Corrientes; Misiones-Posadas; Neuquén-Neuquén; Río Negro-Viedma; Santa Fe-Santa Fe; Tierra del Fuego-Ushuaia.

Desde el momento en el que se elige de manera directa el Jefe de Gobierno en la Ciudad de Buenos Aires, esto sucedió en congruencia (en términos de la fuerza partidaria en el gobierno) con el gobierno nacional únicamente en tres oportunidades (por eso incluimos a este escenario en este grupo). La primera de ellas con el gobierno de la Alianza. La segunda con el acceso al gobierno porteño de Fuerza Porteña, aliada al Frente para la Victoria. La tercera con el arribo a la jefatura de gobierno y a la presidencia de la nación de referentes del PRO en 2015. De este modo, la incongruencia se dio con el primer gobierno electo en la ciudad, el cual fue el de la Unión Cívica Radical en 1996<sup>5</sup> y los demás gobiernos del PRO (2007, 2011 y 2019, en esta última con la coalición Juntos por el Cambio).

La Provincia y la Ciudad de Corrientes han sido muy incongruentes respecto al gobierno nacional. Mientras que la provincia alcanzó un 22,22%, la capital el 12,5% (recordemos que en este lugar se eligen intendentes de manera directa desde 1987). La incongruencia estuvo inicialmente vinculada a la permanencia en el gobierno provincial y capitalino del Pacto Autonomista Liberal hasta 1997. La misma siguió en aquel año con la llegada al poder de la provincia y la capital de una nueva fuerza política devenida de la anterior, el Partido Nuevo. Desde aquí, la provincia y la capital comienzan a manifestar diferencias, aunque no necesariamente desde el nivel de congruencia con la nación. En el gobierno provincial, se generó una nueva alternancia en 2001 con la llegada del Frente de Todos (centrado fundamentalmente en el radicalismo), manteniendo la incongruencia con el escenario nacional.<sup>6</sup> Sin embargo, en 2005, el peronismo pasó a integrar dicho

<sup>5</sup> Comparada con la presidencial de 1995.

<sup>6</sup> Recomendamos revisar la estrategia de comparación elegida para este caso con años de elección diferente en comparación con la nación: la elección provincial y capitalina de 1993 se la compara con la nacional de 1995, la provincial y capitalina de

frente, el cual logró la reelección en la provincia. Como resultado, aquí se plantea el primer momento de congruencia partidaria con la nación. En 2009, regresó la incongruencia producto de la aparición de la fuerza política que ha gobernado desde entonces a la provincia: Encuentro por Corrientes. Su vínculo con Cambiemos lleva a que con el gobierno nacional de esta fuerza se genere el segundo y último momento de congruencia entre la provincia de Corrientes y la nación. En lo que hace a la ciudad capital, el Partido Nuevo que llegó al gobierno en 1997 permaneció allí hasta 2005. En este año y en 2009, se generan escenarios de congruencia. Primero, por la participación del peronismo en el Frente de Todos y luego por el arribo de una fuerza peronista al gobierno municipal (Correntinos por el Cambio) y vinculada al Frente para la Victoria a nivel nacional. Finalmente, los dos últimos períodos considerados implicaron incongruencia: la continuidad del peronismo en la capital coincidió con la llegada de Cambiemos a nivel nacional; el primer gobierno de Encuentro por Corrientes en la capital, iniciado en 2017, entra en incongruencia con el gobierno del Frente de Todos (como se denominó a la coalición del ámbito nacional), en el escenario nacional desde 2019.

Misiones y Posadas han tenido exactamente la misma trayectoria entre 1983 y 2019. La tendencia fue la incongruencia, con un valor alcanzado del 44,44%. El regreso a la democracia, en 1983, tuvo en la provincia y la capital al radicalismo como fuerza gobernante, y se produjo, de este modo, el primer período de congruencia. Esta situación siguió hasta 1999, ya que, tanto en 1989 como en 1995, coincidieron gobiernos peronistas en los tres niveles. En 1999, se produce el primer período de incongruencia, ya que en la provincia y en la capital fue reelecto el peronismo (a diferencia de la nación). Ahora bien, desde el año 2003, gobierna de manera continua en la provincia y la capital el Frente de la Concordia Social, fuerza devenida originalmente de una fractura del peronismo misionero. Así, desde 2003

---

1997 con la nacional de 1999 y así sucesivamente, hasta llegar a la provincial y capitalina de 2017 en comparación con la nacional de 2019.

y hasta 2015 inclusive, hubo incongruencia. Consideramos que en 2019 regresa la congruencia, producto del hecho de que el peronismo se unió al anterior a partir del Frente Renovador de la Concordia (el cual ganó las elecciones tanto en Misiones como en Posadas).

La Provincia de Neuquén es uno de los casos donde la incongruencia con la nación fue total. Esto se debe al hecho de que una misma fuerza política (diferente a la Unión Cívica Radical o el Partido Justicialista) ha sido la que gobierna de manera ininterrumpida dicho escenario. Esta fuerza política ha sido el Movimiento Popular Neuquino. Su predominio y, por ende, la ausencia de gobernantes de origen radical o peronista en la provincia en todo el periodo es razón entonces de la incongruencia registrada. En la ciudad capital, también la incongruencia fue la tendencia, aunque no alcanzó el nivel provincial. Entre 1983 y 1999, también gobernó en la capital el Movimiento Popular Neuquino, reproduciendo entonces la incongruencia provincial. Pero en aquel último año, llegó el radicalismo (en consonancia con lo sucedido a nivel nacional) al gobierno municipal, y se generó de este modo el primer momento de congruencia con el escenario nacional. Los otros dos momentos de congruencia sucedieron en 2007 (con el Frente para la Victoria llegando al gobierno nacional) y 2015 (triunfando Nuevo Compromiso Neuquino, aliado de Cambiemos). Así pues, hubo incongruencia en 2003 (debido a la continuidad del radicalismo en el gobierno municipal), 2011 (con el primer gobierno de Nuevo Compromiso Neuquino en la Ciudad de Neuquén) y 2019 (con el regreso a la capital del Movimiento Popular Neuquino).

En el caso de la Provincia de Río Negro, el radicalismo gobernó de manera ininterrumpida entre 1983 y 2011. Esto implica que hubo congruencia únicamente en 1983 y 1999. En 2011, se generó el tercer momento de congruencia, ya que en la provincia también triunfó el Frente para la Victoria. Ahora bien, el peronismo se fragmentó en el distrito y de allí surgió Juntos somos Río Negro. Producto de esto, es que hubo incongruencia tanto en 2015 como en 2019. Si bien incongruente, la situación en la Ciudad de Viedma fue diferente. El peronismo (1983-1985; 1989-1991; 1991-1995) y el Partido Provincial

Rionegrino (1985-1987; 1987-1989) se dividieron los gobiernos capitalinos a lo largo de la década del ochenta y hasta mediados de los noventa, y llevaron entonces a que surja la congruencia con el gobierno nacional recién en 1989. Los años 1995, 1999 y 2003 significaron momentos de alternancia, como a nivel nacional, pero de la forma inversa, y generaron entonces la incongruencia (en 1995 y 2003 accedió a la intendencia el radicalismo, mientras que en 1999 lo hizo el peronismo). Finalmente, desde 2003 el radicalismo ha gobernado de manera ininterrumpida la Ciudad de Viedma, planteándose así un único momento de congruencia desde entonces: el año 2015.

La evolución de la (in)congruencia en la Provincia y la Ciudad de Santa Fe respecto a la nación fue idéntica hasta la última elección de 2019. Hasta aquel año, peronistas y socialistas se habían dividido los gobiernos de ambos niveles y en los mismos periodos. El peronismo gobernó la provincia y la ciudad de manera conjunta entre 1983 y 2007. Por su parte, el socialismo hizo lo mismo entre 2007 y 2019. En este último año es donde surge la diferencia entre los casos, ya que el peronismo volvió al gobierno de la provincia y el socialismo retuvo la intendencia. De este modo, a nivel provincial, hubo congruencia con la nación en las elecciones de 1989, 1995, 2003 y 2019. En la ciudad capital, todas las anteriores salvo la de 2019. De este modo, la incongruencia desde la Ciudad de Santa Fe fue mayor que desde la provincia.

La Provincia de Tierra del Fuego elige de manera directa a sus gobernantes desde 1991. Desde aquel momento, fueron varias las fuerzas políticas gobernantes: el Movimiento Popular Fueguino (1991-1999), el Partido Justicialista (1999-2003 y 2015-2019), la Unión Cívica Radical (2003-2007), Afirmación para una República Igualitaria (2007-2011), Partido Social Patagónico (2011-2015) y Forja (desde 2019). Como se observa, ninguna de las fuerzas que accedieron a la presidencia e hicieron lo propio a la gobernación, lo lograron en el mismo periodo. Esto ha llevado a que la incongruencia partidaria en el gobierno entre la Provincia de Tierra del Fuego y el escenario nacional fuera total en el periodo estudiado. En Ushuaia, la incongruencia fue importante, aunque no total. Se registran únicamente

dos momentos de congruencia con gobiernos nacionales: ambos con gobiernos peronistas en la ciudad (1991<sup>7</sup>-1995 y desde 2019). Así, hubo incongruencia con el gobierno capitalino de la Alianza Agrupación Vecinal – Unión Popular Fueguina iniciado en 1983, con los del Movimiento Popular Fueguino (1995, 1999 y 2003), los radicales iniciados en 2007 y 2011, y finalmente con el del Frente para la Victoria en 2015.

## **Las provincias y ciudades capitales con trayectorias diferentes**

El último subgrupo que debemos analizar es el de las provincias y las ciudades capitales que tuvieron una trayectoria general diferente (en términos de la tendencia hacia la congruencia o la incongruencia) respecto a la nación. Son nueve, los escenarios que hemos clasificado en esta situación: Chaco-Resistencia, Chubut-Rawson, Córdoba-Córdoba, Jujuy-San Salvador, La Rioja-La Rioja, Mendoza-Mendoza, San Luis-San Luis, Santa Cruz-Río Gallegos y Tucumán-San Miguel.

La Provincia de Chaco es un escenario que tendió a la congruencia con la nación, aunque en los niveles más bajos en este sentido (55,55%). Esto implica que hubo congruencia en cinco de las nueve elecciones contempladas entre 1983 y 2019. Así, las elecciones en congruencia fueron las de 1989, 2007, 2011 y 2019 con el peronismo accediendo al gobierno nacional y al provincial, y la de 1999 con el radicalismo haciendo lo mismo. De esta manera, los períodos de incongruencia responden a las elecciones de las que resultaron el peronismo (1983 y 2015) y el radicalismo (1995 y 2003) ganadores en la provincia. Por su parte, Resistencia fue más incongruente (33,33%). Así pues, hubo congruencia únicamente en tres oportunidades. Dos de ellas, con gobiernos radicales (1983 y 1999) y la restante con el peronismo en el gobierno nacional y en el capitalino (1995-1999). La incongruencia se generó con el gobierno en Resistencia de Acción

<sup>7</sup> Recordemos que la elección sub-nacional de 1991 se compara con la presidencial de 1989.

Chaqueña (1989-1991), los radicales (iniciados en 2003, 2007 y 2011) y finalmente, con la llegada al gobierno del Frente Corriente Encuentro por Resistencia, fruto de una fragmentación del peronismo local.

Por su parte, Chubut tuvo un porcentaje de congruencia del 55,55%. Las cinco elecciones en congruencia en la provincia fueron las de 1983 y 1999 con el radicalismo y los gobiernos peronistas que accedieron al poder en 1989, 2003 y 2007. Así, por un lado, la incongruencia se dio con el peronismo llegando al gobierno nacional y el radicalismo al provincial en 1995. Por otro, por la fractura del peronismo en 2011, en tanto el Frente para la Victoria compitió de manera autónoma en la provincia y perdió la elección con el oficialismo. En tercer lugar, por la llegada al gobierno provincial en 2015 de la fuerza provincial Chubut Somos Todos que fue reelecta en 2019. La situación en Rawson fue de mayor incongruencia (44,44%). En este caso, solo en cuatro elecciones hubo congruencia, siempre con gobiernos peronistas en la arena nacional y en la capitalina: 1989, 1995, 2007 y 2011 (en esta última oportunidad, con el Frente para la Victoria ganando la intendencia capitalina). De esta manera, la incongruencia se debió a los gobiernos peronistas (1983, 1999 y 2015) y radicales (2003 y 2019) que accedieron al gobierno de Rawson.

En la Provincia de Córdoba, han llegado al gobierno provincial referentes radicales y peronistas. Si bien la tendencia ha sido hacia la congruencia, la misma no fue muy elevada, lo cual demuestra la convivencia en varias oportunidades de gobernantes de distinto color político entre este distrito y la nación. Así, hubo congruencia con el primer gobierno radical en la provincia (iniciado en 1983) y cuatro gobiernos de origen peronista (2003, 2007, 2011 y el más reciente, 2019). La incongruencia a nivel provincial se relaciona, en primer lugar, con la permanencia del radicalismo en el gobierno cordobés hasta fines de la década del noventa (llevando a que las elecciones de 1989 y 1999 sean de incongruencia debido a este evento). Un segundo aspecto está en la alternancia que se dio en 1998 en la provincia (llevando el peronismo al gobierno provincial) y 1999 en la nación (con la victoria de la Alianza). El tercer factor implicado en la incongruencia

se vincula con lo sucedido en 2015, triunfando el peronismo en Córdoba y Cambiemos, en la nación. En términos de lo acontecido en la Ciudad de Córdoba, debemos indicar que la tendencia fue de mayor incongruencia (33,33%). La situación capitalina fue exactamente igual a la provincial hasta el año 2003. Pero, a diferencia de lo ocurrido en la provincia, en la Ciudad de Córdoba las elecciones de 2003, 2007 y 2011 fueron de incongruencia, producto de las victorias del Partido Nuevo, el Frente Cívico y la Unión Cívica Radical respectivamente. La reelección de esta última fuerza en 2015 reintrodujo una situación de congruencia con la nación en aquel año. Finalmente, la victoria también del peronismo en la capital en 2019 tuvo el mismo efecto que la elección anterior, en términos de la generación de un escenario de congruencia partidaria en el gobierno.

Dos características a destacar diferencian a la Provincia de Jujuy y a la Ciudad de San Salvador respecto a la nación. La primera, es que la provincia fue más congruente que la capital. La segunda, es que el factor que favoreció lo anterior es que, en escenarios de predominio partidario en la provincia, prevaleció el peronismo y en la capital, el radicalismo. De esta manera, podemos decir que, en la provincia, el peronismo gobernó entre 1983 y 2015. Esto significa que, derivado de lo anterior, hubo congruencia en 1989, 1995, 2003, 2007 y 2011. Ahora bien, también hubo congruencia en 2015 pues en la provincia venció el radicalismo. La reelección de esta fuerza política, en 2019, llevó nuevamente a la provincia a un escenario de incongruencia con la nación. Ahora, como señalamos recién, en la ciudad capital ha prevalecido la incongruencia. En dicho territorio, ha sido el radicalismo la fuerza política que ha gobernado de manera ininterrumpida. Por ende, los únicos dos momentos de congruencia (producto de que se elige de manera directa intendentes desde 1987) fueron los años 1999 y 2015.

En los casos de la Provincia y la Ciudad de La Rioja, también hubo predominio partidario, aunque aquí el mismo se vinculó con el peronismo. Los momentos de congruencia se deben entonces a los momentos en los que coincidieron las victorias del peronismo en la nación con las del mismo espacio en la provincia (1989, 1995,

2003, 2011 y 2019) y la ciudad capital (1989, 1995, 2003 y 2011). La incongruencia tiene tres fuentes: el triunfo de la Unión Cívica Radical (1983), de la Alianza (1999) y de Cambiemos (2015) a nivel nacional. La fractura en territorio riojano del peronismo en 2007 llevó a que triunfen en la provincia (Frente del Pueblo Riojano) y la ciudad capital (Partido Justicialista) las fracciones opositoras al espacio político gobernante a nivel nacional (Frente para la Victoria). Finalmente, la victoria del radicalismo por primera vez en la ciudad capital en el año 2019. Esto último es lo que lleva a que aquí también, la ciudad capital haya sido menos congruente que la provincia.

La Provincia de Mendoza ha sido una de las más congruentes con la nación (77,77%). Únicamente en dos oportunidades no hubo congruencia: en 2003 y 2019, ambos con gobiernos peronistas en la nación y radicales en la provincia. Esto significa que en los demás casos se reprodujo en Mendoza el color político nacional y, por tanto, hubo congruencia en 1983, 1989, 1995, 1999, 2011 y 2015. La Ciudad de Mendoza, en cambio, ha estado en el otro polo, es decir en un escenario de clara incongruencia (33,33%). La razón se encuentra en que el radicalismo ha gobernado de manera continua desde 1983 la capital mendocina. De esta manera, aquí solo hubo congruencia en 1983, 1999 y 2015.

Como en la mayoría de los casos de este subgrupo, la Provincia de San Luis fue más incongruente que la capital (33,33% frente al 66,66%). A nivel provincial, siempre ha gobernado el peronismo, aunque no siempre en un marco de unidad con el escenario nacional. Producto de esto es que consideramos que hubo congruencia en 1989, 1995 y 2019 (esta última luego de un proceso de unidad en el peronismo provincial). En cambio, en 2003, 2007 y 2011, el peronismo oficialista en la provincia estuvo separado de aquel gobernante a partir del Frente para la Victoria (siendo entonces estos años, momentos de incongruencia). La incongruencia provincial se completa con las elecciones de 1983, 1999 y 2015 (todas con victorias de fuerzas nacionales no peronistas). La Ciudad de San Luis, como señalamos anteriormente, tuvo una situación diversa en torno a la congruencia.

Las elecciones de 1983, 1989 y 1999 fueron en congruencia con la nación (con victoria radical la primera y peronistas las siguientes dos). Desde 1999 siempre se ha dado una elección en incongruencia y otra en congruencia. En términos de las elecciones en incongruencia, fueron las que implicaron los gobiernos nacionales de la Alianza (1999) y Cambiemos (2015), así como la elección del 2007, donde, en la capital provincial, pasó a gobernar el peronismo adherente con la línea provincial y no nacional. Ahora bien, la mayor congruencia en la capital se benefició de la división antes mencionada ya que en 2003 y 2011 si vencieron candidatos vinculados con el Frente para la Victoria. Finalmente, la unidad del peronismo y el triunfo de este en 2019, también en la capital, llevó al regreso de la congruencia en este escenario.

Como en otros casos ya referenciados, en la Provincia de Santa Cruz no ha gobernado otra fuerza que no sea el peronismo. Como resultado, hubo congruencia en 1989, 1995, 2003, 2007, 2011 y 2019, es decir, en la mayoría (66,66%). Río Gallegos, en cambio, tendió a la incongruencia (33,33%) en un marco de alternancia entre peronistas y radicales. Hubo congruencia en 1989, 2011, 2015 y 2019 (todos gobiernos peronistas). En cambio, hubo incongruencia, por un lado, en 1995, 2003 y 2007 con el radicalismo gobernando la capital provincial y, por otro, con el peronismo haciendo lo mismo en 1999 frente al gobierno nacional de la Alianza.

En la Provincia de Tucumán, el peronismo ganó todas las elecciones para gobernador salvo la de 1995, cuando lo hizo Fuerza Republicana. Así pues, junto con esta elección, los años de incongruencia fueron 1983, 1999 y 2015. De este modo, la congruencia (55,55%) se generó en el resto de las elecciones en las que el peronismo pasó a gobernar la nación y también Tucumán (1989, 2003, 2007, 2011 y 2019). El escenario capitalino fue ligeramente diferente al provincial,<sup>8</sup> en términos del valor alcanzado por la congruencia partidaria en el

<sup>8</sup> No se contempla la elección de 2003 ya que Antonio Bussi (Fuerza Republicana) no pudo asumir el cargo de intendente producto de una denuncia judicial.

gobierno (50% en las elecciones consideradas). Las elecciones que lograron alcanzar un escenario de congruencia fueron las siguientes: 1983 (intendencia radical), 2007, 2011 (las anteriores, las únicas veces en las que el peronismo gobernó la ciudad capital luego de elecciones) y 2015 (esta última debido a que Acuerdo por el Bicentenario adhería a Cambiemos en el ámbito nacional). La incongruencia se produjo en las otras cuatro elecciones: aquellas con presencia de Fuerza Republicana en el gobierno capitalino (1989, 1995 y 1999) y luego de la reelección del Acuerdo por el Bicentenario en la Ciudad de Tucumán.

## Conclusiones

Este capítulo tuvo el objetivo de discutir en el periodo 1983-2019, la congruencia partidaria en el gobierno desde el escenario nacional y en comparación a la arena provincial y las ciudades capitales de las provincias argentinas. Partiendo de la teoría multinivel, la autonomía de las arenas de competencia y representación en un sistema federal como el argentino, puede llevar a que al gobierno de la nación, las provincias y los municipios accedan (o no) fuerzas políticas diferentes. En línea con esto último, la literatura ha estudiado la evolución de la (des)nacionalización y la (in)congruencia del sistema partidario argentino, en términos de evaluar la similitud o diferencia en los resultados electorales y la fragmentación de los sistemas partidarios nacionales y subnacionales. Este trabajo, ha buscado seguir esta línea de análisis, pero estudiando la similitud o diferencia entre las fuerzas políticas que accedieron al poder en las diferentes arenas indicadas al comienzo de este párrafo.

Con el fin de llevar adelante la tarea indicada, propusimos el concepto de (in)congruencia partidaria en el gobierno. Planteamos su evaluación desde el escenario nacional y en comparación con las provincias y las ciudades capitales, con el fin de analizar su *nacionalización*, es decir, qué tan similar o diferente ha sido el gobierno

nacional al presente en cada una de las provincias y las capitales de estas últimas, respecto a la fuerza política gobernante entre 1983 y 2019 (inclusive).

Las preguntas que nos planteamos permitieron llevar adelante esta tarea, pues se dirigían a identificar la evolución de la (in)congruencia partidaria en el gobierno durante el periodo indicado y también, a evidenciar la autonomía que las arenas tienen en el caso de la Argentina a la hora de elegir sus respectivos gobiernos.

De esta manera, la primera de estas preguntas ha sido: ¿qué grado de *nacionalización* ha tenido la congruencia partidaria en el gobierno de la nación con las provincias y las ciudades capitales de estas últimas entre 1983 y 2019? La respuesta a la misma no fue idéntica en el análisis con las provincias y las ciudades capitales. Con las primeras, es notoria la diferencia con los gobiernos peronistas (siempre con una mayor congruencia) y los no peronistas (con mayor incongruencia). De hecho, la mayor congruencia se registró en 1989 (Partido Justicialista en el gobierno nacional) y la mayor incongruencia se dio en 2015 (Cambiemos en el gobierno nacional). Si observamos las capitales, la máxima congruencia también se registró con gobiernos peronistas (1989 y 2011), pero fue también con uno de este sector político (el primer gobierno del Frente para la Victoria) en el que se identifica la mayor incongruencia (2003). Podemos agregar que, entre los gobiernos no peronistas, no siempre primó la incongruencia. La excepción fue, en este caso, la elección de 1983. En definitiva, las provincias han tendido a ser más congruentes que las ciudades con el escenario nacional.

La segunda pregunta fue: ¿cuáles han sido las provincias y ciudades capitales más incongruentes y cuáles las más congruentes con la nación? El análisis discriminado permitió identificar (de manera similar a lo indicado en el párrafo anterior) que las ciudades capitales han sido (individualmente) más incongruentes que las provincias. Entre estas últimas, dieciséis (sobre veinticuatro, incluyendo la Ciudad de Buenos Aires) de ellas (el 66,66%) tuvieron mayoría de elecciones en congruencia (las provincias de Buenos Aires y Entre

Ríos fueron las más congruentes y en el escenario contrario encontramos a Neuquén y Tierra del Fuego, con una incongruencia total). Por su parte, entre las ciudades capitales, catorce (sobre veintitrés) tendieron hacia la incongruencia (60,66%) entre 1983 y 2019 (Paraná fue la capital más congruente con la nación, mientras que las más incongruentes fueron San Salvador de Jujuy, Ushuaia y Viedma). Un último dato a destacar y que va en línea con el argumento de la autonomía entre las arenas y que evidencia la importancia de su estudio, es que si bien el 61% de los escenarios multinivel (provincia y ciudad capital) coincidieron en su trayectoria (mayoritariamente congruencia o incongruencia), el 39% tuvo tendencias diferentes.

## Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel y Suárez-Cao, Julieta (2002). La competencia partidaria en Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático. En Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (editores), *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (pp. 163-185). Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.

Annunziata, Rocío (2006). Ni oficialista ni opositor: más cerca de la nacionalización de la campaña. La significación del caso moronense. En Cheresky, Isidoro (compilador), *La política después de los partidos* (pp. 173-207). Buenos Aires: Prometeo.

Bäck, Hanna (2008). Intra-party Politics and Coalition Formation. Evidence from Swedish Local Government. *Party Politics*, 14 (1), 71-89.

- Bäck, Hanna et al. (2013). Regional Government Formation in Varying Multilevel Contexts: A Comparision of Eight European Countries. *Regional Studies*, 47 (3), 368-387.
- Brancati, Dawn (2008). The Origins and Strengths of Regional Parties. *British Journal of Political Science*, 38 (1), 135-159.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, Ernesto y Murillo, María Victoria (2008). ¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino. *Desarrollo Económico*, 47 (188), 515-542.
- Caminotti, Mariana, Rotman, Santiago y Varetto, Carlos (2011). Carreras políticas y oportunidades “generizadas” en la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007). *POSTData*, 16 (2), 191-221.
- Caramani, Daniele (2004). *The nationalization of politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chhibber, Pradeep y Kollman, Ken (2004). *The formation of national party systems: federalism and party competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Clerici, Paula (2015). La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino. *Revista SAAP*, 9 (2), 313-341.
- Clerici, Paula, Cruz, Facundo y Goyburu, Lara (2016). ¿Los hermanos sean unidos? Competitividad en las primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires. *Revista SAAP*, 10 (2), 279-309.
- Cox, Gary (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.

Cruz, Facundo (2014). ¿Socios de menor nivel? Aportes para el estudio de las coaliciones subnacionales en sistemas políticos multinivel. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (1), 11-39.

De Luca, Miguel, Jones, Mark y Tula, María Inés (2002). Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35 (4), 413-436.

De Riz, Liliana y Adrogué, Gerardo (1990). Democracia y elecciones en Argentina: 1983-1989. Documento de trabajo Nro. 52, Buenos Aires: CEDES.

Debus, Marc (2008). Party Competition and Government Formation in Multilevel Settings: Evidence from Germany. *Government and Opposition*, 43 (4), 505-538.

Debus, Marc, Müller, Jochen y Obert, Peter (2011). Europeanization and government formation in multi-level systems: Evidence from the Czech Republic. *European Union Politics*, 12 (3), 381-403.

Delgado, María Soledad (2006). Frente a frente. Alianzas electorales, reforma institucional y recomposición política en Rosario y Santa Fe (2004-2006). En Cheresky, Isidoro (compilador), *La política después de los partidos* (pp. 241-275). Buenos Aires: Prometeo.

Deschouwer, Kris (2003). Political Parties in Multi-Layered Systems. *European Urban and Regional Studies*, 10 (3), 213-226.

Deschouwer, Kris (2006). Political parties as multi-level organizations. En Katz, Richard y Crotty, William (editores), *Handbook of Party Politics* (pp. 291-300). Londres: SAGE Publications Ltd.

Dominguez Sardou, Fernando (2015). ¿Vamos a las PASO, por afuera o con lista de adhesión?: estrategias de disidencia en el peronismo tras la reforma política (2011 y 2013)”. [Trabajo presentado]. *XII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*. Mendoza, Argentina.

- Došek, Tomáš y Freidenberg, Flavia (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai Revista de Ciencia Política*, 4 (7), 161-178.
- Došek, Tomáš y Varetto, Carlos (2021). Conflict or Cooperation? Political Relations between Governors and Mayors in Major Cities in Argentina. *Bulletin of Latin American Research*, 40 (2), 235-250.
- Elias, Anwen (2011). Party Competition in Regional Elections. A Framework for Analysis. *Working Papers*, 295, 1-22.
- Escolar, Marcelo (2011). Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel. *Revista SAAP*, 5 (2), 263-304.
- Escolar, Marcelo, Minvielle, Sandra y Castro, Luis (2004). Sobrerepresentación periférica y comprensión partidaria. El sistema electoral de la provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas. En Tula, María Inés (editora), *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense* (pp. 83-128). Buenos Aires: Prometeo.
- Galván, Facundo (2011). ¿El sello importa? El rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989-2009). *POSTData*, 16 (1), 63-84.
- Gervasoni, Carlos (1998). El impacto de las reformas económicas en la colación electoral justicialista (1989-1995). *Boletín SAAP*, 67-101.
- Gibson, Edward y Suárez-Cao, Julieta (2010). Federalized Party System and Subnational Party Competition: Theory and an empirical application to Argentina. *Comparative Politics*, 43 (1), 21-39.

- Hopkin, Jonathan (2003). Political decentralization, electoral change and party organizational adaptation: A framework for analysis. *European Urban and Regional Studies*, 10 (3), 227-238.
- Jeffery, Charlie y Hough, Dan (2003). Regional Elections in Multi-level Systems. *European Urban and Regional Studies*, 10 (3), 199-212.
- Jones, Mark y Mainwaring, Scott (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, 9 (2), 139-166.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- Libbrecht, Liselotte, Maddens, Bart y Swenden, Wilfried (2011). Party competition in regional elections: The strategies of state-wide parties in Spain and the United Kingdom. *Party Politics*, 19 (4), 624-640.
- Lodola, Germán (2005). Protesta popular y redes clientelares en Argentina. El reparto federal del plan trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, 44 (175), 515-536.
- Malamud, Andrés (2004). El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003). *Colección*, 10 (15), 13-43.
- Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (14-19 de abril de 2005). The anchors of continuity: party-system stability in Argentina, 1983-2003. [Trabajo presentado]. *Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR)*. Granada, España.
- Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (2016). ¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015). En Freidenberg, Flavia (editora), *Los sistemas de*

*partidos en América Latina 1978-2015* (pp. 27-68). México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional Electoral.

Mauro, Sebastián (2018). Coalition Politics in a Federalized Party System: The case of Argentina. En Albala, Adrián y Reniu, José María (editores), *Coalition Politics and Federalism* (pp. 113-128). Cham: Springer.

Moenius, Johannes y Kasuya, Yuko (2004). Measuring Party Linkage across Districts. Some Party System Inflation Indices and their Properties. *Party Politics*, 10 (5), 543-564.

Moreno, Hilario (2004). La confianza en los representantes como soporte de la representación: el caso de Martín Sabbatella. *Revista SAAP*, 2 (1), 95-134.

Panebianco, Angelo (2009). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.

Reif, Karlheinz y Schmitt, Hermann (1980). Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8 (1), 3-44.

Reynoso, Diego (2014). Sistema electoral número de partidos y tamaño del ganador en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. *Revista SAAP*, 8 (1), 259-297.

Rocca Rivarola, María Dolores (2006). La Matanza: avatares de la continuidad asegurada. Peronismo, partidos opositores y organizaciones piqueteras. En Cheresky, Isidoro (compilador), *La política después de los partidos* (pp. 133-172). Buenos Aires: Prometeo.

Rodríguez, Darío (2006). Nacionalización y localización: las elecciones 2005 en La Plata y la fragmentación del escenario político municipal. En Cheresky, Isidoro (compilador), *La política después de los partidos* (pp. 209-240). Buenos Aires: Prometeo.

- Schakel, Arjan (2011). Congruence between Regional and National Elections. *Comparative Political Studies*, 46 (5), 631-662.
- Schakel, Arjan (2013). Nationalization of multilevel part systems: A conceptual and empirical analysis. *European Journal of Political Research*, 52 (2), 212-236.
- Schakel, A. y Jeffery, Charlie (2013). Are Regional Elections really "Second-Order" Elections?. *Regional Studies*, 47 (3), 323-341.
- Stefuriuc, Irina (2009). Government formation in multi-level settings. *Party Politics*, 15 (1), 93-115.
- Suárez-Cao, Julieta y Freidenberg, Flavia (2014). Sistemas de partidos multinivel en América Latina: Una nueva tipología de partidos y sistemas de partidos. En Freidenberg, Flavia y Suárez-Cao, Julieta (editoras), *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 11-42). Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca.
- Suárez-Cao, Julieta y Pegoraro, Mara (2014). La construcción de un predominio partidario a escala nacional: un análisis de la historia reciente del sistema de partidos multinivel en Argentina (1983-2011). En Freidenberg, Flavia y Suárez-Cao, Julieta (editoras), *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 46-66). Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca.
- Swenden, Wilfried y Maddens, Bart (2009). Territorial Party Politics in Western Europe: A Framework For Analysis. En Swenden, Wilfried y Maddens, Bart (editores), *Territorial Party Politics in Western Europe* (pp. 1-30). Londres: Palgrave MacMillan.
- Tagina, María Laura (2018). Argentina, kirchnerismo y después: la alternancia electoral de 2015. En Alcantara, Manuel, Buquet, Daniel y Tagina, María Laura (editores), *Elecciones y partidos en*

*América Latina en el cambio de siglo* (pp. 21-45). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Thorlakson, Lori (2007). An institutional explanation of party system congruence: Evidence from six federations. *European Journal of Political Research*, 46 (1), 69-95.

Toppi, Hernán (2018). Los resultados competitivos en un escenario de competencia multinivel: un estudio sobre la Provincia de Buenos Aires y sus municipios (1983-2015). *PostData*, 23 (1), 49-82.

Tow, Any. Blog electoral. <http://www.andytow.com/atlas/totalpais/>

Van Houten, Pieter (2009). Multi-level Relations in Political Parties. A Delegation Approach. *Party Politics*, 15 (2), 137-156.

Vareta, Carlos (2008). La emergencia de un nuevo partido político en la ciudad de Córdoba. El surgimiento del Partido Nuevo en las elecciones municipales de 2003. En Panero, Marcelo y Vareta, Carlos, *Para un peronista nada mejor que otro peronista. ¿Y para un radical?* (pp. 115-220). Córdoba: Editorial Universidad Católica de Córdoba.

Vareta, Carlos (2017). *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*. Villa María: Eduvim.

Zelaznik, Javier y Rovner, Helena (1995). Crisis y transformación del sistema de partidos en Argentina: probables escenarios. En Sidiario, Ricardo y Mayer, Jorge (compiladores), *Política y Sociedad en los años del menemismo* (pp. 199-215). Buenos Aires: Carrera de Ciencia Política, Oficina de Publicaciones del CBC.

# ¿Conflicto o cooperación?

Las relaciones políticas entre gobernadores e intendentes en las grandes ciudades en Argentina<sup>1</sup>

*Tomáš Došek y Carlos Vareta*

## Introducción

En marzo 2018, el intendente de Córdoba capital, Ramón Mestre, enfrentó abiertamente al gobernador de la provincia, Juan Schiaretti. Mestre sostuvo que el gobernador con su política estaba “destrozando la calidad institucional”, violaba la autonomía municipal y que sus decisiones política fiscal desfinanciaban a los municipios de la provincia de Córdoba (La Voz, 2018a, 2018b). ¿Qué tan comunes son este tipo confrontaciones directas entre los ejecutivos provinciales y municipales en Argentina? En términos más generales, ¿cómo se relacionan los gobernadores y los intendentes? La literatura existente sugiere que estas relaciones deberían ser poco conflictivas, dada la alta dependencia de los municipios de las provincias. Sin embargo, la anécdota de Córdoba sugiere que esto no es necesariamente así.

<sup>1</sup> La versión original de este artículo ha sido publicada en inglés bajo el título *Conflict or Cooperation? Political Relations between Governors and Mayors in Major Cities in Argentina* en el volumen 40, número 2 del año 2021 de la revista *Bulletin of Latin American Research*. Esta versión en español se reimprime aquí con el permiso de la revista.

El objetivo de este artículo es explorar la relación política de los intendentes y los gobernadores en Argentina. En particular, se enfoca en la naturaleza de la misma (conflictiva o cooperativa) en las principales ciudades del país. Dada la visibilidad e importancia de los ejecutivos locales en estas municipalidades y la capacidad de los intendentes de desafiar a los gobernadores, se hace preciso conocer más sobre quiénes son, a qué partidos pertenecen y a quién representan, con el fin de entender mejor la dinámica política en las provincias argentinas. Esta perspectiva multinivel sobre los “alineamientos políticos” (Niedzwiecki, 2018) es importante para temas tan variados como las carreras políticas, el clientelismo y las estrategias electorales o la implementación de políticas públicas.

La literatura actual ofrece pocas pistas al respecto. De hecho, los trabajos académicos sobre el rol político de los intendentes y sus relaciones con los gobernadores provinciales son muy escasos (Moscovich y Brusco, 2018). Los pocos que existen sostienen casi exclusivamente que los intendentes dependen en gran parte de los gobiernos provinciales (Eaton, 2004; Fenwick, 2010), sobre todo en términos de recursos fiscales y, en consecuencia, es esperable que estén alineados con los gobernadores. Sin embargo, algunos trabajos argumentan que el protagonismo de los intendentes ha ido aumentando en las últimas dos décadas (Eryszewicz, 2015; Cravacuore, 2016) y que, particularmente, los intendentes de las grandes ciudades (capitales) pueden llegar a desafiar al ejecutivo provincial y convertirse en polos opositores (De Luca, 2008; Gibson, 2013; Olmeda y Suárez-Cao, 2017).

El artículo busca examinar empíricamente el carácter de las relaciones políticas en las provincias entre los gobernadores y los intendentes. Para ello, propone una tipología descriptiva basada en la pertenencia partidaria de los intendentes (igual o disímil al gobernador) y la relación (de conflicto o de cooperación) entre los ejecutivos en los dos niveles. El cruce de estas dos variables genera cuatro posibles tipos de intendentes: leales, desafiantes, acuerdistas y opositores. El argumenta que las relaciones son más diversas de lo

que ha planteado la teoría tradicionalmente. Si bien la mayoría de los intendentes son del mismo partido y tienen una relación de colaboración con los gobernadores, existen también intendentes que se enfrentan a ellos. Esta confrontación (más o menos abierta) se da por intendentes tanto opositores como, de manera menos intuitiva, del mismo partido (coalición) y puede tener lugar a lo largo del mandato o estar circunscrita más a los períodos electorales. Por tanto, el artículo explora las diferentes lógicas de relacionamiento político entre líderes en ambos niveles.

Las investigaciones disponibles sobre la política municipal se han centrado en las provincias de Buenos Aires y Córdoba y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Brill Mascarenhas, 2007; Leiras, 2007; Alessandro, 2009; Nazareno *et al.*, 2012; Szwarcberg Daby, 2017; Mazzalay *et al.*, 2017, Toppi, 2018), debido a su importancia político-electoral en el país, mientras muy pocos trabajos han analizado otras provincias (Mauro y Lenarduzzi, 2017; Valenzuela and Medina, 2019). Asimismo, se trata en su mayor parte de estudios de casos individuales. Por tanto, este artículo busca ofrecer un panorama más comparativo, examinando la relación de los intendentes del ciclo electoral 2015-2019 con los gobernadores provinciales. Se trata de un primer esfuerzo comparativo de analizar 43 intendentes en 22 provincias, codificando las relaciones intendentes-gobernadores a partir de una revisión exhaustiva de información hemerográfica para cada caso. El trabajo se centra en las relaciones entre los líderes del poder ejecutivo, particularmente durante la gestión, y sus variaciones en el período que abarca desde las elecciones de 2015 hasta el nuevo ciclo electoral de 2019. Este último año sirve como punto de referencia para evaluar las relaciones, teniendo en cuenta el comportamiento y las estrategias de los actores en la campaña de 2019.

El resto del capítulo se divide en cuatro partes. Primero, se revisan los trabajos existentes con especial énfasis en la posición e importancia que le otorgan a los intendentes en el sistema político argentino. Segundo, se esbozan dos ejemplos de relaciones conflictivas entre el gobernador y el intendente. Tercero, se profundiza en la

conceptualización de la relación política, discutiendo los conceptos existentes de alineamiento político y *co-partisanship*, y se propone una tipología de las mismas. Cuarto, se presenta el análisis empírico de los intendentes en 43 ciudades principales del país y su relación los gobernadores en su provincia. Finalmente, el artículo cierra subrayando la importancia de las relaciones intendentes-gobernadores y proponiendo algunas posibles líneas de investigación para el futuro.

## Estado de la investigación

El ámbito político local y la figura del intendente han recibido tradicionalmente escaso interés por la literatura académica. Esto se debe en gran parte a su limitada importancia vis-à-vis el nivel provincial y nacional del sistema político argentino. Sin embargo, esta situación ha ido cambiando a lo largo de las últimas dos décadas con los procesos de descentralización y desnacionalización (territorialización) del sistema de partidos (Calvo y Escolar, 2005). Estos se acentuaron después de la crisis de 2001 y, en muchos casos, los intendentes aprovecharon esa coyuntura para reivindicar su rol en la política municipal/provincial y/o proyectarse como líderes a nivel nacional (Cravacuore, 2016). En ese sentido, es sintomático que ex-candidatos presidenciales (y/o presidentes) hasta 1999 no tenían experiencia en el nivel local. Sin embargo, a partir de 1999, aparecen entre los principales candidatos algunos que habían iniciado su carrera a nivel local como Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner, Hermes Binner o Sergio Massa. A este grupo podrían sumarse Fernando de la Rúa y Mauricio Macri que provienen de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La literatura existente no estudia en profundidad la importancia de los intendentes ni los toma como objeto de estudio *per se*, sino que aparecen como actores en estudios enfocados en otro tipo de actores y/o fenómenos. Esto es curioso dado que muchos autores sostienen la necesidad de enfocarse en las relaciones entre los municipios y las provincias en los países federales para entender tanto la dinámica

política provincial como las relaciones entre el gobierno nacional y los provinciales (Eaton, 2008; Diaz-Rioseco, 2016). Los estudios propiamente municipales en Argentina, aunque cada vez más potentes, se han enfocado básicamente en dos áreas: desarrollo y gestión local y la (calidad de la) democracia en términos amplios (Jolías y Fernández Arroyo, 2009). Paradójicamente, los intendentes, su liderazgo y su rol político no aparecen en ninguno de los dos como el centro de estudio. En perspectiva regional, esto es similar a los otros países federales y se debe probablemente a cómo se dieron los procesos de descentralización. Como sostiene Nickson (2018) en México y Venezuela se fortaleció el nivel regional y en Brasil y Argentina, más bien el local. Sin embargo, los municipios en Brasil son políticamente más importantes y cuentan con mayores recursos fiscales (Nickson, 2018; ver también Dickovick, 2007; Fenwick, 2010; Niedzwiecki, 2018).

No obstante, tres áreas de investigación destacan la importancia e incorporan a los intendentes en el análisis. Primero, la literatura sobre la democratización subnacional subraya que los intendentes de las capitales provinciales (o estatales en México) son lo más susceptibles a actuar como líderes opositores (muchas veces con el apoyo del presidente) a gobernadores autoritarios (Gibson, 2013; Giraudy, 2013). A su vez, los estudios de las carreras políticas encuentran que los municipios (capitalinos) con importante peso económico o poblacional son particularmente importantes para las carreras políticas de los gobernadores (Lodola, 2017, p.108, ver también De Luca, 2008). Segundo, los intendentes son clave como patrones en las redes clientelares locales, al manejar una red de *brokers* que movilizan al electorado (Zarazaga, 2014). Al mismo tiempo, los intendentes pueden ser parte una estructura vertical mayor que responda a los gobernadores (Zarazaga, 2014; Szwarcberg Daby, 2017). Tercero, los trabajos sobre las transferencias fiscales y (la implementación de) las políticas sociales toman cada vez más en cuenta a los intendentes y examinan su rol, los sesgos partidarios en la distribución del gasto y la posibilidad de que los intendentes se conviertan en interlocutores directos tanto de los gobernadores como de los presidentes (Nazareno *et al.*,

2006; Moscovich y Brusco, 2018). En ese sentido, los trabajos sugieren que estos últimos podrían soslayar a los gobernadores y aprovechar a los intendentes directamente para construir bases y conseguir votos e identificar, mantener contacto con y entregar directamente los programas sociales federales a los beneficiarios (Szwarcberg Daby, 2017; Moscovich y Brusco, 2018).

Estos trabajos revelan la necesidad de estudiar el rol de los intendentes y su relación con los políticos a nivel provincial y nacional. Sin embargo, el análisis no suele ser sistemático o comparativo y rara vez integra los tres niveles institucionales. Muchas veces se limita a una codificación dicotómica (particularmente, en los estudios cuantitativos) sobre el “alineamiento político” (*political alignment*) (Niedzwiecki, 2018) y/o pertenencia al mismo partido o coalición (*co-partisanship*) (Bonvecchi y Lodola, 2011; Nazareno *et al.*, 2012).

### ***La posición de los intendentes frente a los gobernadores***

La mayor parte de la literatura existente sobre la posición de los intendentes y los gobiernos locales (municipales) en Argentina sostiene que los municipios son dependientes de las provincias. La reforma constitucional de 1994, que estableció entre otras cosas el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), mantuvo que el país cuenta básicamente con dos niveles institucionales en la constitución federal, el nacional y el provincial. Si bien la constitución reconoce la autonomía municipal, el orden institucional depende de cada provincia y su constitución. En ese sentido, los municipios son “criaturas” de las provincias (Fenwick, 2010: 167) y, por tanto, los gobiernos municipales son muy dependientes de los provinciales y queda a discreción de estos últimos cuánta autonomía y cuántas competencias administrativas y recursos fiscales les descentralicen. Tradicionalmente, los municipios han sido vistos como las “dependencias administrativas de los gobiernos provinciales” (Nickson, 1995, p. 98). Institucionalmente, las provincias han tenido un poder exclusivo sobre la creación, tamaño y diseño de las instituciones

municipales (Eaton, 2004, p. 38; Moscovich y Brusco, 2018, p. 65). Esto repercute en una heterogeneidad territorial entre los gobiernos municipales en el país (Cravacuore, 2016; Cao, 2008). Asimismo, si bien los municipios tienen reconocido el derecho a existir en la constitución federal y los intendentes son electos directa y popularmente, su autoridad está subordinada a los gobiernos provinciales. Más aún, según algunos autores los intendentes pueden llegar a ser “removidos por razones puramente políticas” y, por tanto, los gobernadores “dominan” sobre los intendentes (Bland, 2011, p. 80, 86; ver también Eaton, 2004).

En este contexto, los gobiernos provinciales tienen un amplio control sobre los gobiernos municipales, tanto en términos políticos como fiscales. Por un lado, la posición de los gobernadores se sigue manteniendo muy superior a los intendentes y los primeros tienen “tanto incentivos electorales como los instrumentos institucionales para captar y subordinar el nivel local” (Fenwick, 2010, p. 168). Por el otro, los gobiernos provinciales pueden ejercer discrecionalidad sobre los recursos fiscales transferidos a los gobiernos municipales y los ingresos propios y también la habilitación de nuevos impuestos locales depende del beneplácito de los gobernadores provinciales. De acuerdo a las estimaciones, “los municipios argentinos poseen una gran dependencia de las transferencias provenientes de los niveles superiores de gobierno, ya que con los recursos propios obtienen solamente dos de cada cinco pesos de su presupuesto” (López Accotto y Macchioli, 2015, p. 26).

### ***¿Hacia una creciente importancia de los intendentes?***

Una parte minoritaria de la literatura plantea que los gobiernos locales han ido ganando terreno en Argentina, particularmente, a partir de la reforma constitucional de 1994, y que los intendentes han ido incrementando protagonismo y posición propia *vis-à-vis* los gobernadores en las últimas dos décadas. Esta literatura subraya que en la mayor parte de las constituciones provinciales se reconoce la

autonomía de los gobiernos municipales y la posibilidad de sancionar su propia Carta Orgánica (Cravacuore, 2016, p. 16; Archenti y Albaine, 2012) que les garantiza una posición mucho más independiente (Fenwick, 2010). Las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza y La Pampa constituyen las cuatro excepciones, ya que no permiten cartas orgánicas a sus municipios. No obstante, los alcances y aplicación de la sanción de las cartas orgánicas pueden variar entre las diferentes provincias que las habilitan.

De manera paralela a estos reconocimientos formales, los intendentes han ido ganando también terreno en términos políticos. Los procesos de descentralización y territorialización del sistema político y el sistema de partidos en particular trajeron como consecuencia también una creciente localización de la política. En este contexto, surgen los intendentes como nuevo tipo de gestores de los gobiernos locales, con un discurso más técnico (y menos ideológico), a la vez que más cercano a los vecinos (Eryszewicz, 2015). Este discurso más despolitizado basado en solución de problemas de la ciudadanía es típico de contextos de desafección con la política como el post 2001 en Argentina. Esta nueva legitimidad permitió un crecimiento electoral de estos líderes locales y, en última instancia, su llegada a la política nacional (Cravacuore, 2016).

La literatura también enfatiza una importante heterogeneidad entre los municipios. Esto se debe básicamente a dos aspectos interrelacionados, el fiscal y el de peso poblacional y visibilidad política. Por un lado, una parte de los autores resalta la diferenciada dependencia de los municipios de las provincias en términos fiscales (Leiras, 2007; Cao, 2008). Municipios en provincias como la de Buenos Aires, Chubut o Córdoba disponen de una mayor parte de ingresos propios. En cambio, los municipios en provincias como La Rioja, Catamarca o San Juan dependen en mucha mayor medida de las transferencias de los gobiernos provinciales (y/o nacionales). Por tanto, los intendentes de sus municipios deberían tener, a priori, menor margen de maniobra y mayores niveles de lealtad hacia los gobiernos de los otros dos niveles, dada su dependencia financiera (Leiras, 2007).

Por otro lado, diversos trabajos argumentan que existe importante heterogeneidad entre los propios municipios. En particular, los municipios más grandes (y/o capitales), con mayor peso poblacional tienen un mayor poder político (Bonvecchi y Lodola, 2011; Cravacuore, 2016). Esto se debe no solo a una menor dependencia fiscal de los recursos provinciales, sino también a una mayor visibilidad y atracción del cargo como parte de las carreras políticas de los gobernadores y el control de redes territoriales y la implementación de los programas sociales (Lodola, 2017; Cravacuore, 2016; Moscovich y Brusco, 2018). Si bien esto está particularmente claro en el caso de los intendentes de las ciudades populosas del conurbano bonaerense (Szwarcberg Daby, 2017), la misma lógica aplica de manera más general a las grandes ciudades del país.

El creciente rol de los intendentes los ha convertido también en interlocutores de los presidentes en el territorio, permitiendo una relación directa entre el nivel nacional y el nivel local y evitando en algunos casos la intermediación de los gobernadores (Ardanaz et al., 2014). Nuevamente, esto es mucho más pronunciado en el caso de los intendentes de ciudades grandes, donde los intendentes electoralmente fuertes pueden lograr una relación directa con el ejecutivo nacional, “soslayando a sus dirigentes provinciales” (Szwarcberg Daby, 2017, p. 579; ver también Dickovick, 2007). Esto sugiere que el juego político multinivel argentino, tradicionalmente considerado como de dos niveles (Fenwick, 2010, p. 167), se convierte, al menos en las grandes ciudades, en uno de tres niveles.

### **Relaciones políticas conflictivas: dos ilustraciones**

La anécdota sobre la política cordobesa sugiere que las relaciones entre los ejecutivos provinciales y municipales pueden ser de una confrontación abierta. Contrariamente a lo que esperaría la literatura tradicional sobre los gobiernos locales, los intendentes pueden enfrentarse a los gobernadores pese a su relación de dependencia.

Asimismo, la relación conflictiva trasciende la pertenencia al mismo partido o coalición en el momento electoral. A continuación, se muestran dos ejemplos de confrontaciones entre intendentes y gobernadores. Se retoma el ejemplo cordobés mencionado al principio del artículo como ejemplo de políticos provenientes de diferentes partidos (coaliciones) y se esboza el caso Alberto Paredes Urquiza, intendente de La Rioja capital, de la provincia del mismo nombre para ilustrar el conflicto entre políticos originalmente del mismo partido (coalición).

En el caso cordobés, Ramón Mestre, intendente de la capital homónima de la provincia, llegó a su cargo como candidato de Juntos por Córdoba, la alianza provincial de Cambiemos. A su vez, el gobernador Juan Schiaretti salió electo por la coalición Unión por Córdoba. Si bien al principio las relaciones fueron relativamente correctas (La Voz, 2015) y a mediados de julio de 2018 se notó cierto acercamiento entre ambos (La Voz, 2018), a lo largo de todo el mandato se registraron muchos conflictos y confrontaciones verbales. Estos fueron motivados tanto por asuntos de la gestión gubernamental como por la latente aspiración de Mestre de enfrentarse con Schiaretti por el gobierno provincial en 2019.

Uno de los episodios de conflicto más importantes tuvo que ver con el financiamiento del gobierno municipal. Tras la firma del Consenso Fiscal entre el gobierno nacional y las provincias, empezaron a llegar nuevos fondos a los gobiernos provinciales que no fueron coparticipados con los municipios, tal como establecía la constitución provincial. Esto desembocó en una denuncia judicial por parte de los intendentes radicales y del PRO hacia el gobernador, reclamando el 20% de los recursos que provenían del gobierno federal (La Política Online, 2018). Como ya se mencionó, el intendente cordobés sostuvo que esta y otras decisiones de Schiaretti “desfinancian a los municipios” (La Voz, 2018a) y, en términos más generales, sostuvo que el gobernador terminaba “destrozando la calidad institucional” y violaba la autonomía municipal (La Voz, 2018b).

En el caso riojano, tanto el intendente de la capital provincial, Alberto Paredes Urquiza, como el gobernador, Sergio Casas, provienen del Frente para la Victoria. Si bien en el momento electoral fueron aliados, con el tiempo y sobre todo a partir de las PASO de 2017, las relaciones se tensionaron hasta pasar a una abierta confrontación. A tal punto que Paredes Urquiza presentó una lista de legisladores provinciales por fuera del justicialismo y apoyó abiertamente las listas nacionales de Cambiemos (El País Digital, 2017). El intendente había recibido en 2015 fuerte apoyo del gobernador saliente, Luis Beder Herrera, que también se habría enfrentado a Casas. Pero sus acciones lo llevaron también a la ruptura con su anterior mentor. En este marco, Paredes Urquiza sostuvo que el gobernador propició un “golpe institucional” (Rioja Virtual, 2017) y lo denunció judicialmente por no cumplir con el traspaso de fondos a los municipios, según estipula la Ley de Coparticipación (minuto24.com, 2018). Finalmente, en las elecciones de 2019, Paredes Urquiza apoyó a Beder Herrera para el cargo de gobernador, y enfrentó a Ricardo Quintela, candidato de Casas (Perfil, 2019), quien resultó electo diputado nacional.

## **Relación política: una propuesta de tipología**

El creciente protagonismo de los intendentes no se vio reflejado en los estudios sobre su relación con los gobernadores provinciales. En términos teórico-conceptuales, el avance es también limitado, pese a que desde el trabajo seminal de Wright (1988) se enfatizó la importancia del rol de la negociación entre actores de diferentes niveles. Aquí se propone el término de relación política como una generalización de los conceptos de *political alignment*, *partisan alignment* y *co-partisanship* (Murillo y Ronconi, 2004; Bonvecchi y Lodola, 2011; Nazareno et al., 2012; Niedzwiecki, 2018; Moscovich y Brusco, 2018). Estos tres buscan entender lo mismo, la naturaleza de las relaciones entre los actores (políticos) en diferentes niveles, esto es, si pertenecen a la misma línea política y, por tanto, al menos teóricamente

deberían colaborar. Los trabajos existentes utilizan la pertenencia al mismo partido o espacio político como una variable explicativa de otros fenómenos políticos.

En este artículo, no presuponemos que la naturaleza de la relación se puede inferir de la etiqueta partidaria e incorporamos al concepto de relación política las dos dimensiones –pertenencia política y naturaleza colaborativa o conflictiva de la relación– para poder mapear el carácter de los vínculos entre los intendentes y los gobernadores durante sus períodos de gobierno.

Por tanto, la tipología que se propone cubre las dos variables y cada uno de los cuatro tipos ideales capta la naturaleza relacional del fenómeno estudiado. Esto permite evaluar empíricamente la relación teóricamente esperada por la literatura de colaboración entre los dos niveles de gobierno y enfocarnos en cómo se gobierna efectivamente (colaborando o confrontando), más allá de la mera pertenencia partidaria. En otras palabras, se evalúa la relación entre ambas dimensiones por medio de una tipología en vez de un análisis estadístico como se ha hecho en la literatura.

La tipología descriptiva propuesta en este artículo combina los dos criterios mencionados. Por un lado, si la pertenencia partidaria (coalicional) del gobernador y de los intendentes de las principales ciudades en cada provincia es similar o diferente. Por otro lado, cuál es la naturaleza de su relación, más de cooperación o más bien conflictiva. La colaboración y el conflicto son dos extremos del mismo continuo. La relación conflictiva supone confrontaciones tanto más simbólicas y discursivas (p. ej. culpa por obras no terminadas o ausencia de inauguraciones conjuntas o controversias sobre las competencias respecto de determinadas políticas) como más fácticas, particularmente sobre el financiamiento de los municipios, la ausencia de esquemas de coparticipación intra-provincial, investigaciones judiciales (políticamente motivadas) de determinadas acciones de los intendentes o ruptura de proyectos políticos conjuntos. Por el contrario, la relación de cooperación implica básicamente lo

contrario: ausencia de críticas, inauguraciones conjuntas de obras, traspaso de financiamiento a los municipios, entre otros.

De acuerdo a la literatura, la expectativa teórica sería que todos se ubicaran en el Cuadrante I (Leales), que corresponde a intendentes del mismo partido que el gobernador y que tienen una relación de cooperación con este último. No obstante, otras combinaciones son también teórica y empíricamente posibles. En algunos casos, el gobierno puede ser verticalmente dividido y la municipalidad puede estar gobernada por intendentes opositores, cuya situación natural debería ser de confrontación (Cuadrante IV: Opositores). Sin embargo, es posible que, dado el diseño institucional argentino, estos busquen una relación basada en acuerdos por las razones de dependencia que esgrime la literatura revisada (Cuadrante III: Acuerdistas). Por último, el caso menos probable debería ser el de intendentes desafiantes que decidieran enfrentarse al gobernador desde su propio partido (Cuadrante II: Desafiantes).

Tabla 1: Tipología de intendentes (en base a la relación con los gobernadores)

		Naturaleza de la relación	
		Cooperación	Conflict
Pertenencia partidaria	Mismo partido/alianza	I. Leales	II. Desafiantes
	Diferentes partidos	III. Acuerdistas	IV. Opositores

Fuente: Elaboración propia.

La codificación de las relaciones entre políticos de distintos niveles es relativamente compleja en Argentina, dada la multiplicidad de etiquetas partidarias y de coaliciones. A nivel provincial, muchos autores optan por observar la mera pertenencia de los políticos a un mismo partido o coalición (Bonvecchi y Lodola, 2011; Nazareno et al., 2012). Sin embargo, como argumenta Niedzwiecki (2018), el hecho de que pertenezcan al mismo partido no significa necesariamente que estén *alineados* con los políticos del otro nivel. Esta autora retoma la codificación de Cherny y sus colegas (2015) para los gobernadores argentinos que toma en cuenta no solo la etiqueta partidaria, sino que

si efectivamente los políticos pertenecen a la misma línea política en base a seis otros criterios. Estos tienen que ver con las apariciones públicas, discurso y las dinámicas políticas en las provincias. Sin embargo, para codificar el alineamiento de los intendentes con los respectivos gobernadores, toma en cuenta solo la etiqueta partidaria (Niedzwiecki 2018).

La codificación aquí propuesta para ubicar los 43 casos de intendentes va en línea con la codificación de Cherny y coautores (2015). Sin embargo, a diferencia de ellos, se separa la etiqueta del partido o coalición, por un lado, y la dinámica local, el discurso y actuaciones de los intendentes por el otro. Esto permite diferenciar el mero *co-partisanship* de las relaciones reales de colaboración o confrontación más allá de la pertenencia partidaria. Por tanto, se extiende esta codificación más compleja utilizada por Niedzwiecki (2018) para codificar el alineamiento de los gobernadores con los presidentes a nivel local para evaluar la naturaleza de la relación de los intendentes con los gobernadores durante su período del gobierno.

Por último, la codificación de Cherny y sus colegas se centra en el momento de las elecciones (un mes antes y un mes después). En este artículo, se codifican los casos a partir de las noticias de prensa (nacional, provincial y local) disponibles online a lo largo de todo el período y se busca aprehender la tendencia predominante en las relaciones durante el mandato del respectivo político. Se buscaron todas las noticias disponibles hasta saturar la información sobre cada caso. Además, los medios de comunicación pueden tener sus propios sesgos. Por tanto, se cruzó información de diferentes medios y fuentes de información con el fin de corroborar la versión más plausible. Evidentemente, esto tiene ciertas limitaciones y no puede sustituir el trabajo de campo en cada provincia. No obstante, permite analizar un mayor número de casos. Se puso énfasis en las interacciones relacionadas con la gestión a lo largo del período de sus mandatos más que las declaraciones vinculadas a la confrontación en las campañas electorales, con el fin de evaluar si es posible gobernar confrontando el ejecutivo provincial. Por tanto, las relaciones entre los comicios

son cruciales para determinar el tipo de intendente. Los momentos electorales sirven en todo caso para cotejar las relaciones durante la gestión.

## **Análisis empírico: las relaciones de 43 intendentes en el período 2015-2019**

Este artículo presenta un primer análisis descriptivo de 43 intendentes argentinos con sus gobernadores para el período electoral 2015-2019. Ciertamente, el enfoque sincrónico presenta muchas limitaciones, al ofrecer estudio de un solo mandato. Esto se debe sobre todo a las limitaciones en el acceso a la información y la naturaleza cualitativa de la investigación. Sin embargo, el análisis cubre un período de cuatro años en cada caso, tomando en cuenta los posibles altibajos en las relaciones. En todo caso, el artículo presenta un panorama de las relaciones políticas entre los intendentes y los gobernadores que culminó con el ciclo electoral de 2019 (y la realización de nuevos comicios en casi todas las provincias).

Para este primer trabajo, se consideran 22 provincias, dejando fuera la provincia de Buenos Aires que ha sido más estudiada (Leiras, 2007; Galván, 2008; Auyero, 2012; Szwarcberg Daby, 2017; Porta, 2018), a la vez que constituye un escenario más complejo por la cantidad de grandes municipios en la provincia. Tampoco se incorpora la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que posee un status constitucional tanto a las provincias como a los municipios. A su vez, el estudio incluye 43 ciudades, entre una (p. ej. Tucumán) y seis (Mendoza) por provincia, dada la heterogeneidad en la distribución poblacional dentro de cada distrito. En todos los casos, se incluye la ciudad capital y normalmente el conjunto de las ciudades seleccionadas en cada provincia representa una parte importante del electorado en la misma. A su vez, cada ciudad debe alcanzar un piso de al menos 15% del padrón provincial para ser incluida.

### ***Tipología y casos empíricos***

Los gobernadores e intendentes del período 2015-2019 ganaron las respectivas elecciones en la mayor parte de los casos como candidatos de frentes o alianzas, en menor medida en candidaturas de partidos individuales. El panorama general muestra una amplia heterogeneidad entre los gobernadores e intendentes. A nivel de gobernación, el kirchnerismo predominó con 10 gobernaciones (Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, San Juan, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Santiago del Estero, Tucumán), luego hubo cuatro victorias de partidos provinciales (Chubut, Misiones, Neuquén, Río Negro) y de peronistas no kirchneristas (Córdoba, La Pampa, Salta, San Luis), tres pertenecientes a Cambiemos (Corrientes, Jujuy, Mendoza) y un socialista (Santa Fe). La mayoría de las intendencias se repartieron entre el kirchnerismo (16: Chimbas, Comodoro Rivadavia, Concordia, Formosa, General Roca, La Rioja-Capital, Maipú, Rawson, San Fernando del Valle de Catamarca, Resistencia, Río Grande, San Juan, San Luis, San Rafael, Santiago del Estero, Ushuaia) y Cambiemos (15: Caleta Olivia, Cipoletti, Corrientes-Capital, Córdoba-Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Mendoza, Neuquén-Capital, Paraná, Río Gallegos, San Miguel de Tucumán, San Salvador de Jujuy, Santa Rosa, Viedma). A ellos se sumaron seis intendentes de partidos provinciales (con diferentes alineamientos nacionales) (La Banda, Posadas, Puerto Madryn, Rivadavia, San Carlos de Bariloche, Trelew), cuatro peronistas no kirchneristas (General Pico, Río Cuarto, Salta, Villa Mercedes) y dos socialistas o radicales (Rosario, Santa Fe). Los dos criterios establecidos para codificar los casos en la tipología entregan también resultados heterogéneos (Tabla 2). Por un lado, en 26 de los 43 (60,47%) principales municipios la misma alianza del gobernador logró obtener la intendencia. De esta manera, en 17 de los municipios aquí analizados ganó un intendente perteneciente, al menos formalmente, a una coalición diferente a la del ejecutivo provincial.

Tabla 2. Tipología de intendentes (en base a la relación con los gobernadores)

		Naturaleza de la relación	
		Cooperación	Conflict
Pertenencia partidaria	Mismo partido/ coalición	Raúl Jalil – San Fernando del Valle de Catamarca (CA), Jorge Capitanich – Resistencia (CH), Adrián Maderna – Trelew (CT), Ricardo Sastre – Puerto Madryn (CT), Juan Manuel Llamasas – Río Cuarto (CB), Eduardo Tassano – Corrientes (CR), Enrique Cresto – Concordia (ER), Jorge Jofré – Formosa (FO), Raúl Jorge – San Salvador de Jujuy (JY), Rodolfo Alejandro Suárez – Mendoza (MZ), Marcelino Iglesias – Guaymallén (MZ), Daniel Orozco – Las Heras (MZ), Tadeo García Zalazar – Godoy Cruz (MZ), Joaquín Losada – Posadas (MI), Gustavo Genusso – San Carlos de Bariloche (RN), Juan Carlos Gioja – Rawson (SJ), Fabián Gramajo – Chimbas (SJ), Fein – Rosario (SF), Hugo Infante – Santiago del Estero (SE), Walter Vuoto – Ushuaia (TF), Juan José Rainone – Gral Pico (LP), Franco Aranda – San Juan (SJ)	Alberto Paredes Urquiza – La Rioja (LR), Mario Raúl Merlo – Villa Mercedes (SL), José Manuel Corral – Santa Fe (SF), Gustavo Melella – Río Grande (TF)
	Diferente partido/ coalición	Alejandro Bermejo – Maipú (MZ), Aníbal Tortoriello – Cipoletti (RN), José Luis Foulkes – Viedma (RN), Facundo Prades – Caleta Olivia (SC), Pablo Mirolo – La Banda (SE), Germán Alfaro – San Miguel de Tucumán (TU)	Carlos Linares – Comodoro Rivadavia (CT), Ramón Mestre – Córdoba (CB), Sergio Varisco – Paraná (ER), Emir Félix – San Rafael (MZ), Horacio Quiroga – Neuquén (NQ), Martín Soria – General Roca (RN), Fabián Martín – Rivadavia (SJ), Enrique Ponce – San Luis (SL), Roberto Giubetich – Río Gallegos (SC) – Gustavo Saénz – Salta (Sa), Leandro Altolaguirre – Santa Rosa (LP)

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, es más complejo identificar el carácter de la relación entre el intendente y el gobernador. De acuerdo a la codificación de los 43 casos, la mayor parte de ellos se encuentra, tal como

esperaría la teoría, en el Cuadrante 1 (Tabla 2), donde los gobernadores y los intendentes pertenecen al mismo partido y su relación es de cooperación. Se registran 22 casos (51,16%). Esto es la combinación más esperada, dada la dependencia de los municipios de las provincias y también la pertenencia al mismo partido/alianza de los políticos.

Asimismo, esta misma relación planteada por la literatura supondría que, incluso en los casos donde los intendentes fueron electos por partidos (alianzas) diferentes a las del ejecutivo provincial, los políticos municipales deberían cultivar una relación de colaboración con los gobernadores (Cuadrante 3). En otras palabras, para poder gobernar sus ciudades, se deberían alinear políticamente con los ejecutivos provinciales y convertirse en *acuerdistas* por la necesidad de los recursos económicos para obras de infraestructura y por la dependencia fiscal. No obstante, estos casos son relativamente pocos frente la totalidad de los intendentes electos por un partido (alianza) opositor. Se registran seis casos (Cuadrante 3) que corresponden a los municipios de Maipú (MZ), Cipoletti (RN), Viedma (RN), Caleta Olivia (SC), La Banda (SE), y San Miguel de Tucumán (TU), los cuales equivalen al 13,95% de la totalidad de los municipios analizados y son una minoría (35,29%) de todos los intendentes electos con una etiqueta opositora al ejecutivo provincial (Cuadrantes 3 y 4).

Los intendentes electos por partidos o alianzas opositoras a los gobernadores provinciales que mantuvieron una relación de opositores han sido 11 (Cuadrante 4), lo cual representa el 25,58% de los 43 intendentes analizados. Éstos se encuentran en los municipios de Comodoro Rivadavia (CH), Córdoba (CB), Paraná (ER), San Rafael (MZ), Neuquén (NQ), General Roca (RN), Rivadavia (SJ), San Luis (SL) y Río Gallegos (SC), Santa Rosa (LP) y Salta (SA). Este tipo de relación respondería a una relación política intuitiva de oposición, dada la pertenencia a distintos espacios políticos. Ciertamente, en muchos casos esta relación no es tanto de conflicto como de críticas y oposición ideológica, particularmente en casos donde se da la cohabitación entre políticos del kirchnerismo y de Cambiemos. Sin embargo,

dada la dependencia estructural de los municipios, según plantea la teoría, queda el interrogante respecto a cómo gobiernan estos intendentes con un gobierno provincial en *su contra*.

Finalmente, la combinación de la pertenencia al mismo partido (alianza) y una relación conflictiva (Cuadrante 2) es la menos esperable teóricamente y la menos frecuente empíricamente. No obstante, incluso en este cuadrante se encuentran cuatro casos (9,3% del total). Se trata de los municipios de La Rioja (LR), Villa Mercedes (SL), Santa Fe (SF) y Río Grande (TF). De hecho, se trata de casos de mayor conflictividad y agresiones (in)directas entre los políticos en ambos niveles (con excepción del caso puntano). Dada la pertenencia a la misma organización (coalición) política, se trata normalmente de conflictos entre fracciones dentro del mismo partido o pujas por la sucesión o conducción de un espacio partidista. A su vez, debido a la oposición dentro del propio partido (alianza), en estos casos se vuelve más importante la relación con el ejecutivo nacional para la supervivencia de los intendentes y su gestión.

La distribución empírica de los casos avala la utilidad de la tipología propuesta y muestra la necesidad de matizar la visión planteada por la literatura existente. A su vez, requiere de estudios que identifiquen los factores que expliquen la variación en las relaciones. El panorama presentado muestra que más de un tercio de los intendentes mantuvo una relación más bien conflictiva con los gobernadores. La mayoría de ellos son de ciudades grandes (y capitales), lo cual avalaría la idea de parte de la literatura respecto a que las grandes ciudades pueden convertirse en polos opositores a los gobernadores. Sin embargo, muchos de los *leales* son también de municipios grandes (y/o capitales). Ciertamente, varios de los *acuerdistas* son de ciudades relativamente más pequeñas, lo cual implicaría que es más difícil ser opositor en este tipo de ciudades.

En términos fiscales, los intendentes que mantuvieron una relación conflictiva provienen tanto de provincias donde los recursos municipales propios son bastante limitados como La Rioja o San Juan como de provincias donde la mayor parte de los recursos son

propios como en Chubut o Córdoba. Por tanto, el porcentaje de recursos propios no parece distinguir la posibilidad de enfrentarse a los gobernadores.

Los factores políticos tampoco parecen explicar el alineamiento de los intendentes. Por un lado, hubo intendentes desafiantes u opositores en provincias donde los gobernadores estaban habilitados para presentarse a la reelección y, por tanto, los intendentes tenían menores incentivos a enfrentar o desafiarlos como San Luis, Tierra de Fuego, Córdoba o Entre Ríos. Por otro lado, la dinámica de la competencia no parece importar. Los intendentes con relaciones conflictivas existieron tanto en provincias muy competitivas como Córdoba o Mendoza como en provincia con sistemas más cerrados como La Pampa, La Rioja o San Luis.

Por último, los factores institucionales tampoco parecen explicar el no alineamiento de los intendentes con los ejecutivos provinciales. Por una parte, la no simultaneidad en el calendario electoral de 2015 podría incentivar a una posición más desafiante. Sin embargo, tanto los que fueron electos el mismo día como Alberto Paredes Urquiza en La Rioja, Gustavo Melella en Río Grande o Carlos Linares en Comodoro Rivadavia, como los que desdoblaron las fechas electorales como Ramón Mestre en Córdoba, Martín Soria en General Roca u Horacio Quiroga en Neuquén mantuvieron relaciones conflictivas con los gobernadores. Por otra parte, los intendentes desafiantes u opositores se encuentran incluso en provincias que no habilitan la posibilidad de que los municipios tengan su propia Carta Orgánica como Santa Fe, Mendoza o La Pampa.

## Conclusiones

El artículo muestra la variabilidad de las relaciones políticas entre los intendentes y los gobernadores. Si bien los intendentes de las principales ciudades de Argentina tienen un papel importante en el juego político multinivel en el país, se sabe relativamente poco sobre

las lógicas de las relaciones de poder entre niveles. Este estudio presenta un inicial esfuerzo descriptivo que tipifique los vínculos entre los gobernadores y los intendentes, basado no solo en la pertenencia política de políticos en ambos niveles sino también en la naturaleza de las relaciones durante la gestión. Los casos empíricos muestran que las relaciones son mucho más diversas de lo que planteaba la literatura tradicionalmente y los conflictos entre niveles no son excepcionales.

Estos hallazgos abren una nueva agenda de investigación tanto para las relaciones intergubernamentales intra-provinciales *per se* como para otros estudios que las utilizan como variable independiente. Por un lado, las relaciones entre los intendentes y los gobernadores son más complejas. Esto abre a su vez dos vías de investigación con consecuencias para las políticas públicas. Primero, ¿cómo gobiernan los intendentes que se oponen directamente a los gobernadores, cómo se sostienen económico? Precisamos más estudios sobre sus políticas fiscales, sus estrategias político-electorales y las relaciones directas que mantienen con los políticos nacionales, sobre todo el presidente. Segundo, ¿qué factores explican la ubicación de cada intendente en la tipología propuesta aquí? Futuras investigaciones deberían indagar en las razones que llevan a los intendentes a oponerse y convertirse en polos opositores, de crítica e, incluso, en algunos casos de mayor *accountability* a los gobernadores. Aquí se indagó brevemente en algunos posibles factores, pero más investigaciones sobre la política intra-provincial son necesarias

Por otro lado, muchos de los estudios existentes se beneficiarían de una incorporación más sistemática del rol de los intendentes y de conocer la naturaleza de las relaciones entre el gobernador y los intendentes. Los estudios sobre la democratización territorial y carreras políticas deberían incorporar más sistemáticamente el cargo de los intendentes en el análisis de la oposición a los gobernadores (no)democráticos. ¿En qué contextos los intendentes opositores son los principales desafiantes de los gobernadores y en cuáles apuntan a cargos nacionales? Los trabajos sobre el clientelismo y la

movilización del electorado que se enfocan muchas veces en la figura del intendente y sus *brokers*, pocas veces integran la política local en la política provincial. Pocos análisis muestran con qué recursos y para quién –solo para ellos mismos o también los gobernadores, el presidente, o los legisladores– se moviliza a las personas. Los estudios sobre la implementación de las políticas públicas probablemente avanzaron más en el análisis del rol de los intendentes. Sin embargo, estos trabajos se beneficiarían también de un análisis más sistemático y completo de las relaciones entre niveles institucionales para entender bajo qué condiciones los intendentes colaboran directamente con el presidente y soslayan a los gobernadores o en qué contexto se alinean los tres. Eso requiere conocer más sintéticamente la naturaleza de las relaciones, más allá de la pertenencia a la misma etiqueta partidaria.

Por último, se hace cada vez más importante incorporar los tres niveles de análisis en los diseños de investigación. Sin embargo, los estudios que integren explícitamente los tres niveles son todavía relativamente limitados (Díaz-Rioseco, 2016; Niedzwiecki, 2018; Moscovich y Brusco, 2018), pese a las ventajas analíticas que esto trae. Como muestran esos trabajos y los resultados aquí presentados, al menos en las grandes ciudades, la política argentina es un juego de tres niveles. Esto abre nuevas exigencias y oportunidades para los diseños de investigación. Los trabajos sobre la política subnacional están muy centrados en provincias individuales. Tomando municipios como unidades de análisis, se abre más espacio para estudios comparados entre provincias (ver Szwarcberg, 2015; Weitz-Shapiro, 2016). A su vez, la falta de datos a nivel local requerirá más trabajo de campo en las localidades y diseños basados en métodos mixtos.

## Bibliografía

- Alessandro, Martín (2009). Clivajes sociales, estrategias de los actores y sistema de partidos: la competencia política en la Ciudad de Buenos Aires (1995-2005). *Revista SAAP*, 3(3), 581– 614.
- Ardanaz, Martín, Leiras, Marcelo y Tommasi, Mariano (2014). The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development*, 53, 26–45.
- Archenti, Nélida y Albaine, Laura (2012). Las mujeres en los gobiernos locales. Argentina, 2007-2011. *Revista SAAP*, 6(2), 227–247.
- Auyero, Javier (2012) *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial. Bland, Gary (2011). Considering Local Democratic Transition in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 65–98.
- Bonvecchi, Alejandro y Lodola, Germán (2011). The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(2), 179–206.
- Bril Mascarenhas, Tomás (2007). El colapso del sistema partidario de la ciudad de Buenos Aires. Una herencia de la crisis argentina de 2001-2002. *Desarrollo Económico*, 47(187), 367–400.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La Nueva Política de Partidos en La Argentina. Crisis Política, Realignamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cao, Horacio (4-7 de noviembre de 2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios [Ponencia]. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.

Cherny, Nicolás et al. (2015). *Base de Datos de Alineación Política Subnacional, Argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

Cravacuore, Daniel (2016). Gobiernos locales en Argentina. En José Ruano de la Fuente y Camilo Vial Cossani (editores), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp.15-40). Santiago: CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Universidad Autónoma de Chile.

De Luca, Miguel (2008). Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006. En Peter Siavelis t Scott Morgenstern (editores), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* (pp. 189-217). University Park: The Pennsylvania State University Press.

Díaz-Rioseco, Diego (2016). Blessing and Curse: Oil and Subnational Politics in the Argentine Provinces. *Comparative Political Studies*, 49(14), 1930–1964.

Dickovick, Tyler (2007). Municipalization as Central Government Strategy: Central–Regional– Local Politics in Peru, Brazil, and South Africa. *Publius: The Journal of Federalism*, 37(1), 1– 25.

Eaton, Kent (2004). *Politics Beyond the Capital. The Design of Subnational Institutions in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Eaton, Kent (2008). Federalism in Europe and Latin America. Conceptualization, Causes, and Consequences. *World Politics*, 60(4), 665–698.

El País Digital (1 de diciembre de 2017). Alberto Paredes Urquiza: “Yo nunca dejé de ser justicialista” <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/alberto-paredes-urquiza-yo-nunca-dej-de-ser-justicialista/13218> [Consultado el 18 de agosto de 2019].

Eryszewicz, Leandro (2015). ¿Localización de la política? El protagonismo de los intendentes argentinos en la escena nacional. En Rocío Annunziata (comp.), *Pensar las elecciones. Democracia, líderes y ciudadanos* (pp. 61-94). Buenos Aires: CLACSO and Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Fenwick, Tracy (2010). The Institutional Feasibility of National-Local Policy Collaboration: Insights from Brazil and Argentina. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 155–183.

Galván, Facundo (2008). Organización partidaria y faccionalismo a nivel municipal. Comparando los casos de Alta Gracia, Bragado, Lanús, Quilmes y San Miguel (2003–2007). *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 1(1), 105–141.

Gibson, Edward (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. New York: Cambridge University Press.

Jolías, Lucas y Fernández Arroyo, Nicolás (2009). Los estudios municipales en Argentina: desarrollo y líneas de investigación en Ciencias Sociales. *Nuevo Espacio Público*, 2-3.

La Política Online (12 de septiembre de 2018). Los radicales no buscamos cargos, queremos participar en la toma de decisiones. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/115062-los-radicales-no-buscamos-cargos-queremos-participar-en-la-toma-de-decisiones/> [consultado el 16 August de 2019].

La Voz (11 de diciembre de 2015). Mestre oficializó su acuerdo de gestión con Schiaretti. <https://www.lavoz.com.ar/politica/mestre-oficializo-su-acuerdo-de-gestion-con-schiaretti> [consultado el 18 de agosto de 2019].

La Voz (11 de octubre de 2018a). Mestre: Lo importante es que se recuperó el diálogo. <https://www.lavoz.com.ar/politica/mestre-lo-importante-es-que-se-recupero-dialogo> [consultado el 17 de agosto de 2019].

La Voz (18 de marzo de 2018b). Mestre: Schiaretti está destrozando la calidad institucional. <https://www.lavoz.com.ar/politica/mestre-schiaretti-esta-destrozando-la-calidad-institucional> [consultado el 17 de agosto de 2019].

Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.

Lodola, Germán (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49(194), 247-286.

Lodola, Germán (2017). Reclutamiento político subnacional. Composición social y carreras políticas de los gobernadores en Argentina. *Colombia Internacional*, (91), 85-116.

López Accotto, Alejandro y Macchioli, Mariano (coords.) (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Mauro, Sebastián y Lenarduzzi, Julieta (comps.) (2017). *La venganza de los huérfanos. Las elecciones nacionales y subnacionales de 2015 en Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Mazzalay, Víctor, Nazareno, Marcelo y Cingolani, Mónica (2017). Redes políticas y distribución de recursos públicos a nivel subnacional: Las relaciones provincia-municipios en el caso Córdoba, Argentina. *Latin American Research Review*, 52(3), 304-318.

Minuto24.com (2018). Paredes Urquiza denuncia penalmente a Sergio Casas. <http://www.minutorioja.com.ar/16716-paredes-urquiza-denuncia-penalmente-a-sergio-casas> [consultado el 12 de agosto de 2019].

Moscovich, Lorena y Brusco, Valeria (2018). Political alignments and distributive politics at the municipal level in federal countries. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (26), 63–105.

Murillo, María Victoria y Ronconi, Lucas (2004). Political alignments and distributive politics at the municipal level in federal countries. *Studies in Comparative International Development*, 39(1), 77–98.

Nazareno, Marcelo, Mazzalay, Victor y Cingolani, Mónica (2012). Elecciones y distribución territorial del gasto en la política subnacional argentina. El caso de Córdoba, 1998-2007. En Tulia Falletti, Lucas González y Martín Lardone (editores), *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp. 241-289). Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Nazareno, Marcelo, Stokes, Susan y Brusco, Valeria (2006). Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 46(181), 63–88.

Nickson, Andrew (1995). *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.

Nickson, Andrew (2018). Local Government in Latin America: The Struggle to Overcome Social Exclusion. En Richard Kerley, Joyce Liddle y Pamela Dunning (editores), *The Routledge Handbook of International Local Government* (pp. 1-148). New York: Routledge.

Niedzwiecki, Sara (2018). *Uneven Social Policies. The Politics of Sub-national Variation in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Olmeda, Juan y Suárez-Cao, Julieta (2017). The Federal Dilemma: Organisational Strategies and the Consolidation of Parties in Mexico and Argentina. *Bulletin of Latin American Research*, 36(4), 493–508.

Perfil (23 de octubre de 2019). La pelea entre Sergio Casas y Luis Beder Herrera define la elección en La Rioja. <https://www.perfil.com/noticias/politica/elecciones2019-gobernador-la-rioja-pelea-entre-sergio-casas-y-luis-beder-define-eleccion.phtml> [consultado el 28 de agosto de 2019].

Porta, Gabriela (2018). *Representación política y dinámica partidaria. Un análisis de los municipios del conurbano bonaerense (1983-2013)*. [Tesis de Maestría] Universidad Nacional de San Martín.

Rioja Virtual (12 de julio de 2017). Paredismo y Cambiemos hablan de “golpe institucional” a Elías <http://riojavirtual.com.ar/paredismo-y-cambiemos-hablan-de-golpe-institucional-a-elias/> [consultado el 12 de agosto de 2019].

Szwarcberg Daby, Mariela (2017). Reelecciones infinitas: El caso de los intendentes del Conurbano. *POSTData*, 21(2), 577–592.

Toppi, Hernán (2018). Los resultados competitivos en un escenario de competencia multinivel: un estudio sobre la Provincia de Buenos Aires y sus municipios (1983-2015). *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 23(11), 49–82.

Valenzuela, Sergio y Medina, Marcos (2019). “Después del Naufragio”: la vigencia del bipartidismo imperfecto en escenarios municipales después del “¡Que se vayan todos!” (El caso de la provincia del Chaco – Argentina)”. *Teoria e cultura*, 14(1), 194–209.

Weitz-Shapiro, Rebeca (2016). *Curbing Clientelism in Argentina. Politics, Poverty, and Social Policy*. New York: Cambridge University Press.

Wright, Deil (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing.

Zarazaga, Rodrigo (2014). Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 23–45.



# En torno a la nacionalización de la política ¿Partidos o Electores?

*Mario F. Navarro y Alfredo Vara*

En este trabajo<sup>1</sup> se explora la cuestión de la nacionalización en la política. Conviene advertir que, en el mismo inicio, hay una dificultad prominente: el concepto *nacionalización* no es un concepto unívoco y ni siquiera cuenta con una definición convencional suficientemente aceptada. Conviven en la palabra *nacionalización* al menos tres imágenes conceptuales.

Una primera imagen entiende a la nacionalización como la homogeneidad en el apoyo electoral a partidos. La segunda es una imagen clásica, que mira a la nacionalización como el proceso de conformación de una comunidad nacional con expresión en el plano electoral como participación política amplia y comprehensiva. La tercera imagen, quizás la más reciente, examina la política como la interacción entre un orden nacional y otro local subnacional.

Esta tercera imagen es la que se considera aquí más promisoria en términos de rendimiento analítico y, también, en clave normativa. En este caso, su normatividad reside en la consideración positiva

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado por sus autores con la eficaz colaboración de Emilia Racigh y Laura Fernández, de la Escuela de Política y Gobierno de Corrientes, así como por Pilar y Sofía Navarro y Federico Irusta, especialistas de la consultora CAOP. Todos ellos estuvieron fuertemente involucrados en la construcción de la base de datos que permite este trabajo.

del doble movimiento y la interacción recíproca entre lo nacional y lo subnacional. Aquí, corresponde entender como lo propiamente nacional a un hecho sinérgico: la sinergia positiva entre ambos planes, nacional y local, en donde cada uno tiene relativa independencia. Es, en el fondo, la cuestión de una acción colectiva positiva cuya dificultad ha de ser mayor cuanta más independencia tengan esos órdenes, el uno del otro. Quiere esto decir, obviamente, que el espacio más complejo es aquel en el que rige una institucionalidad federal; aunque no se puede dejar de lado su incidencia en los procesos de descentralización, desconcentración y/o devolución que acontecen en los estados con institucionalidad no federativa.

En la medida en que la nacionalización conceptualiza entonces al tipo de relación entre el proceso político local, la sinergia entre gobiernos, por supuesto, y también, la sinergia entre comportamientos electorales, los de los ciudadanos y los de los partidos o dirigencia partidaria, la investigación debería dirigirse hacia este tópico. Esta es la justificación para la segunda parte de este trabajo, que revisa el problema siempre latente de la desvinculación de las preferencias electorales entre una arena y otra. La lectura se hace con un fin pragmático, al no presuponerse ninguna normatividad a la *consistencia* del elector; pragmático en cuanto procura sentar las bases para un entendimiento de la sinergia necesaria entre una arena y otra.

Una última palabra sobre las *imágenes*. El catálogo de tres imágenes aquí expuesto no tiene pretensión de exhaustividad. Las imágenes conceptuales son suficientemente flexibles como para siempre admitir adiciones, recombinaciones, etc. Por otra parte, es necesario trabajar con tal material indómitamente flexible, porque son justamente las imágenes las que atrapan la atención. Por ejemplo, la idea de un bipartidismo en Argentina es una imagen fuerte que persiste, aunque haya sido muy plausiblemente desafiada.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Argentina puede ser considerada bipartidaria solo si, siendo flexible, se admite, primero, que esos dos partidos son mejor calificables como *confederaciones de partidos*; y a tolerar también que la palabra no designe una competencia entre dos partidos, sino más bien una condición en la que lo más frecuente fue la existencia de un partido

En este trabajo, se estudian tres imágenes. En sí mismas, cada una de ellas se funda en una justificación plausible vinculada a la resolución de una determinada agenda o problema político. La imagen clásica se erigió sobre la necesidad del entendimiento empírico de la incorporación política de grupos y comunidades en un espacio democrático ampliado. La imagen de la nacionalización de los partidos, cuando no aparece solamente como un artefacto instrumental para la jerga técnica de la política comparada, se vincula al problema de la gobernabilidad. La última se vincula con el problema de la coexistencia de un orden político complejo en el que se distinguen al menos dos órdenes de autoridad política, con capacidades de acción autónoma, pero recíprocamente conectados.

El trabajo examina, en primer lugar, estas imágenes. La hipótesis de trabajo diferencia entre el valor analítico y normativo de cada una de ellas. Mientras que apunta un bajo rendimiento para la imagen contemporánea de la nacionalización de partidos, propone como más fértil la tesis clásica sobre la nacionalización y, más aún, a la noción de multiplicidad de arenas políticas. La imagen de partidos homogéneos a lo largo del territorio no es normativamente deseable –¿por qué queríamos que haya un voto homogéneo?–,<sup>3</sup> ni es analíticamente fecunda en términos del entendimiento de la formación de la autoridad nacional, de sus decisiones, ni de la

---

predominante y partido(s) partenaire. Por supuesto, y también, que ese partido con predominio está menos sostenido en su carácter partidario que en su carácter de oficialismo. Finalmente, en Argentina, ha habido siempre menos partidos que laxas identidades electorales. En todo caso, son las últimas, y no los partidos, los que han expresado la imagen de dos fuerzas en competencia –por caso, la idea de un peronismo y un anti peronismo.

<sup>3</sup> Esa idea, en términos normativos, es tan extraña como que se buscara un apoyo homogéneo a lo largo de los grupos de edad o género. Por supuesto, habrá diversidad, habrá lugares más uniformes en cualquier rasgo que pueda interesar, pero eso no equivale a sancionar su deseabilidad. Lo deseable es aquello que podemos querer universalizar –y no es necesario ser kantiano para sostener la idea. Breve nota sobre género al respecto: en la medida en que la igualdad de género tenga ese carácter, entonces sí se puede pretender deseabilidad uniforme, lo que hará que las diferencias se expresen como opciones instrumentales diferentes. La homogeneidad de apoyo partidario a lo largo de un territorio no tiene esa deseabilidad.

participación democrática. La imagen clásica es normativamente superior: la constitución de un electorado participativo y activo a lo largo de un territorio, que no por ello deba expresarse con uniformidad, es un rasgo esencial de la democracia. Finalmente, y puesto que tanto la democracia como lo nacional deben ser una pauta de convivencia para lo armónico y para las diferencias, la tercera imagen muestra un importante valor normativo y también analítico: la definición de la nacionalización como un estadio de convivencia sínrgico es fecunda en términos de una interpretación empírica del proceso político.

### **Primera imagen de la nacionalización: partidos homogéneamente vertebrados**

La primera imagen es, en cierto sentido, la más contemporánea. Ella entiende que la nacionalización designa la homogeneidad, a lo largo del territorio, del apoyo electoral a partidos políticos. Entonces, la nacionalización aplica a una dimensión específica: a los partidos. En la medida en que se miden varios partidos, esta nacionalización es también una medida de la fragmentación, porque toda imperfecta nacionalización aumenta la cuenta global de la cantidad de partidos –en cierto sentido, una inflación. Cabe advertir que la fragmentación, la división en partes, no es en sí misma un anatema: el problema político surge si la fragmentación centrifuga más allá de sus límites al sistema. Son muchos los textos y autores que se puede citar, aunque, en la exposición que sigue, se tiene como referencia central el artículo de Jones y Mainwaring (2003). Cuando no se haga mención explícita a otros, la observación se dirige a este texto.

Abreviadamente, vale llamar a esta idea *vertebración*. Una vertebración homogénea de los partidos políticos es el impulso normativo de la visión política que sostiene la idea. En ella se pone de resalto la necesidad de ofertas unificadas y territorialmente extendidas. Tal oferta, se supone, tendría algunas propiedades relevantes

en términos normativos: en particular, la institución de un sistema *responsable* de partidos, así como algún grado de acción centrípeta –suponiendo entonces que la energía centrífuga tiene solamente carácter territorial. Claro está, esto último no es necesariamente cierto: para dudar de la afirmación basta tener presente la polarización política contemporánea, que centrifuga a partir de *grietas* ideológicas –como es el caso del fenómeno populista.

El carácter normativo de la imagen implica suponer que es mejor nacionalizado que desnacionalizado en términos de los partidos relevantes. Así, por ejemplo, siguiendo esta línea, Calvo y Escolar (2005) creen necesario para Argentina lo siguiente: “En el mediano plazo un sistema de partidos estable y competitivo requiere del surgimiento de alternativas programáticas nacionales que le permitan al peronismo mantener su integridad partidaria, así como un horizonte de intervención nacional para la oposición” (p. 360). Nacionalización, bipartidismo, partidos y sistemas responsables, tales los lemas de esta imagen.

A su vez, esta imagen juzga que existe baja nacionalización cuando el apoyo que logran los partidos no es equivalente a lo largo del territorio, cuando por lo tanto se observan desproporciones. ¿A dónde apunta esta interpretación?

Aunque Jones y Mainwaring, en especial el último, quizás hayan tenido en mente el hacer presente un nuevo elemento caracterizador de la institucionalización partidaria en América Latina,<sup>4</sup> la utilidad normativa se centra menos en la *representación* o en las pautas efectivas que regulan la interacción entre los partidos, que en la funcionalidad de éstos como agentes de gobierno.

Estas ideas parecían apropiadas para el tratamiento de un problema crucial sobre el que se ha orientado un buen esfuerzo analítico, al menos para la política argentina. Una cuestión que hizo eclosión en

<sup>4</sup> Mainwaring, junto con otros autores supo distinguir en los sistemas de partidos de la región tres tipos: sistemas institucionalizados, sistemas hegemónicos en transición y sistemas embrionarios.

el 2001: la gobernabilidad. Un diagnóstico compartido por muchos analistas en aquel momento exponía que las decisiones difíciles no pudieron ser tomadas debido a un serio problema de acción colectiva –o, dicho de otro modo, la notoria predisposición de los actores principales, partidos y sobre todo gobiernos provinciales, a evadir responsabilidad y orientarse por el “sálvese quien pueda”. Acertado o no ese diagnóstico, y no es el caso aquí el examinarlo, la solución identificada vino a ser la necesidad de actores con capacidad territorial de internalización de decisiones y costos.

Mejor aún, por supuesto, si el sistema nacionalizado tiene carácter bipartidario: a la capacidad de procesamiento a lo largo del territorio se le agregaría en este caso la existencia de un ámbito con habilidad de negociación más expedita por su menor cantidad de involucrados. En la base de esta fórmula, nacionalización y responsabilidad, está una añeja teoría: la del sistema de partidos responsable, debida a aquel bien conocido y criticado informe de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política, supervisado por Elmer Schattschneider (APSA, 1950).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> La responsabilidad de los partidos es la base del famoso y, también, muy criticado estudio sobre el tema publicado en 1950 por la Asociación Norteamericana de Ciencia Política. El líder del trabajo fue Elmer Schattschneider, cuya impronta sobrevuela el planteo de Jones y Mainwaring. El informe diagnosticaba la impericia e incompetencia del sistema de partidos en los EE. UU. y la necesidad de una reforma. Según el informe, la incompetencia sucedía por la falta de cohesión intra partidaria, por la falta de nacionalización en cuanto a la atención de los problemas públicos nacionales más que a lo parroquial o local y, por lo mismo, por la falta de una doctrina o programa político que permitiera al público elegir y, sobre todo, responsabilizar. En suma, un sistema de partidos adaptado a la nueva situación política de la Norteamérica post New Deal. Ahora bien, Schattschneider referencia una experiencia idiosincrática como la norteamericana. Para el autor, puede ser enteramente natural que la revigorización en nueva escala de aquellos partidos que sostuvieron la fase altamente regionalizada o *seccionalizada* de la historia partidaria sea la salida en una etapa subsiguiente. Schattschneider observa que lo que era una no competencia horizontal entre dos partidos se había transformado, con la elección de 1932, en una competencia de dos partidos en escala vertical. En breve, Schattschneider parte de una imagen bipartidaria seccional sobre la que sucede luego una nueva competitividad partidaria, momento con el que se arriba al estadio nacionalizado. La *magia* es hecha por la preexistencia bipartidaria.

En breve, un sistema nacionalizado y del tipo bipartidario concita dos energías centrípetas, una horizontal y la otra vertical. La forma vertical, la nacionalización, se hacía más urgente en la Argentina de los dos mil porque se consideraba que los principales impulsos centrífugos tenían carácter desnacionalizador.

Junto a la idea de una centrifugación interna e ideológica a un conjunto nacionalizado y bipartidario como la que ponen de resalto los planteos populistas más recientes, el planteo en pro de vertebración nacional que hacen Jones y Mainwaring tiene dificultades adicionales.<sup>6</sup> Su propuesta de entender la nacionalización como apoyo electoral homogéneo a partidos es absorbida por la cuestión vertical nacional. En el fondo, esto implica una desatención a la competitividad partidaria a cada partido por separado.

Aunque se apoyan en Schattschneider, los autores hacen un planteo diferente. Aquí, la nacionalización no emerge desde la competitividad, sino que es independiente de esta última. Se puede imaginar fácilmente un territorio bien nacionalizado en el que dos o más partidos, uno, predominante, obtenga un muy nacional 90% del voto y otro, periférico, obtenga del mismo modo nacional el 10% restante. Entonces, el indicador nacionalización puede variar independientemente del de competitividad. A la inversa, entonces, si interesa la nacionalización es porque se valora la uniformidad de oferta partidaria, no porque se imagine a la nacionalización como una fórmula de integración de diferencias o como un insumo para mejor entender la competencia en democracia.

Finalmente, cabe observar que la idea de baja nacionalización, así definida, puede coexistir con indicadores de elevados niveles de

<sup>6</sup> Jones y Mainwaring (2003, p. 1) ponen centro en cada partido, incluso cuando se refieren a un sistema de partidos. En la página 1 de su trabajo, sostienen que un partido está nacionalizado cuando obtiene un similar caudal electoral en cada jurisdicción y que el sistema de partidos está altamente nacionalizado cuando los partidos que lo componen obtienen un porcentaje de votos que no difiere mucho entre una y otra jurisdicción en la que participan. El párrafo es notable porque aparenta tratar dos cuestiones diferentes, pero en realidad repite en cada caso la misma idea: la homogeneidad del apoyo a cada partido.

concurrencia electoral y una vigorosa competitividad política, indicadas, por ejemplo, en una aceptable probabilidad de alternancia.

## **Una segunda imagen de nacionalización: electorados**

Hay, por otra parte, una segunda imagen de la nacionalización, la que válidamente puede ser etiquetada como la imagen *clásica* de la nacionalización. Aquí, la palabra designa a un cierto tipo de conformación del espacio político, caracterizado por la referencia a un centro estatal-nacional de los procesos de autoridad y participación. El impulso normativo subyacente es aquí la integración política nacional, la que puede ser obtenida mediante un acomodo de los partidos que emergen de clivajes funcionales –es decir, no territoriales– con aquellos otros que resultan de clivajes no funcionales, en especial los que surgen del clivaje centro-periferia. El autor de referencia en este caso es Stein Rokkan (Lipset y Rokkan, 1967; Rokkan, 1961; Flora, 1999; Rokkan 2009).

Esta segunda imagen no aplica a partidos y sus sistemas sino al proceso político en su conjunto. En este caso, la nacionalización es sobre todo una condición de los electorados, de los ciudadanos que participan, más que de los partidos. Esos electorados están nacionalizados cuando su referencia de autoridad está en el centro estatal-nacional.

Por ello, la existencia y la movilización electoral de un partido de distrito –que por lo mismo desvertebra el voto de partidos homogéneamente nacionales– puede ser un caso de parroquialidad tanto como un caso de nacionalización. Por ejemplo, un partido agrario, con centro en la pampa húmeda, o un partido de la yerba mate, con centro en el litoral que emerge para expresar un clivaje de lo agrario versus lo urbano-industrial, no pueden ser tomados inmediatamente como evidencias de baja nacionalización, sino lo contrario: como situaciones en las que tanto por la monetización de las relaciones

económicas y las regulaciones estándar nacionales hacen hasta a las acciones de defensa sectorial una causa nacional.

El problema de la nacionalización es tratado en esta imagen a partir de un modelo en el que juegan un papel fundamental los *clivajes*. Los clivajes son líneas de fractura social emergentes de los procesos de cambio. Aunque el modelo de Rokkan en su versión amplia se remonta a causas y fracturas de larga data, aquí interesan más las que han puesto en el tapete dos cambios más recientes. Lo que Rokkan, primero, denomina revolución nacional instituye un centro de autoridad política exclusivista basado en participación amplia de los habitantes de un lugar donde el voto se concede o conquista con referencia a ese centro político estatal-nacional. La otra revolución, la industrial, despunta diferencias y oposiciones en términos de clases propietarias y clases obreras. De acuerdo con lo anterior, una política está nacionalizada si el electorado masivamente movilizado se comporta conforme esos dos ejes o clivajes: el del centro nacional versus la periferia y el clivaje industrial.

Bajo esta mirada clásica, una baja o infra nacionalización existe cuando en un electorado se evidencia baja participación, baja movilización y/o baja competitividad –trinidad de procesos que en la jerga de Rokkan y colaboradores se expresan como incorporación formal, movilización o uso efectivo del derecho al voto concedido, y contestación o desafíos electorales a la autoridad; estos últimos, en especial, cuando ellos representan intereses o valores más allá de lo cerradamente local y atención desplazada hacia el centro político nacional.

### **Nota sobre la complementación de ambos enfoques**

¿Hay una línea de desarrollo desde los electorados nacionalizados hacia los partidos nacionalizados? A primera vista parece posible tender un punto de intersección entre ambas imágenes. Por ejemplo, si puede entreverse que, en el punto de partida de Rokkan, el espacio

local movilizado donde han ingresado opciones nacionales y han hecho así despegar su condición de contestación o competitividad no es también el antecedente de un escenario final en el que no hay sino partidos nacionales compitiendo y que, dada alguna otra condición propiciatoria, por ejemplo, un elemento presidencialista en la competencia, la tendencia ha de derivar en algo cercano al bipartidismo. En tal caso, la imagen clásica de la nacionalización devendría un preludio de una nacionalización avanzada y bipartidaria.

Sin embargo, mirado el asunto con más detalle, se debe concluir que no hay tal convergencia, que no es esa la intención rokkaniana<sup>7</sup> ni tampoco es la conclusión correcta por obtener a partir de su análisis.<sup>8</sup> Por un lado, un bipartidismo sostenido ha de depender de un fuerte sojuzgamiento de líneas de fractura social en función de un clivaje protagonista único, lo que no aparece ni como empíricamente viable ni tampoco normativamente deseable. ¿Eran los neoperonismos regionales en los sesenta una condición indeseable? ¿Lo es hoy, por ejemplo, el *cordobesismo* que plantea el PJ de esa provincia?

El juego de tipo bipartidario al que conducen sistemas presidencialistas no puede ser sino de tipo bicoalicional y, en tal formato de juego entonces, la vertebración homogénea no puede sino derivar de un cierto espejismo de etiquetas partidarias. Sin duda, Jones y Mainwaring sufren de tal espejismo cuando toman como inmediatamente cierta su medición de nacionalización, medición en la que los EE. UU. exhiben el valor más alto de nacionalización del conjunto de

<sup>7</sup> Pone en evidencia la intención implícita de los autores del conocido libro *Party Systems and Voter Alignments*, Lipset y Rokkan, quienes lo dedican a sus padres: “A la memoria de nuestros padres: defensores de la periferia”.

<sup>8</sup> Tomáš Došek (2015), en un texto interesante e informado, concluye erradamente cuando sugiere que la visión rokkaniana converge con la idea de homogeneidad del voto partidario. La conclusión correcta a partir del texto de Lipset y Rokkan es que esa homogeneidad depende de ciertas condiciones: i) del modo como se trajeron los conflictos sobre centro-periferia, estado-iglesia y lo agrario versus lo industrial, difieren los sistemas de partidos, mientras que el conflicto de clases los homogeniza; y ii) de que el conflicto de clases tiene lugar en un escenario ya pautado por el desenlace de los clivajes previos –“los decisivos contrastes emergieron del período previo al ingreso de la clase obrera” (Došek, 2015, p. 35).

países considerados en su artículo. Por supuesto, se han cuidado previamente de sugerir que la medida propuesta atiende solo al resultado electoral, sin importar el grado de coincidencia programática o ideológica, o que exhiba disciplina. Dicho de otro modo, la homogeneidad del apoyo electoral no equivale a homogeneidad programática. Entonces lo nacional es menos un acuerdo programático a nivel de dirigencia, menos una voluntad afín expresada por el electorado que una uniformidad de valor de marca, etiqueta partidaria, a lo largo del territorio.

Hay que tener presente que no es esta depuración formal o estructural un procedimiento ajeno a los estudios de partidos. Ello se puede encontrar tanto en Sartori (1980, caps. 5 y 6, especialmente) como, sobre todo, en la lectura que de este autor hacen los especialistas comparatistas. El primero y, a veces con exacerbo, los últimos buscan entender la dinámica de un sistema de partidos desde un enfoque sistémico que subraya las interacciones y posiciones. La idea de que un *centro* de un sistema, cualquiera sea su ideología, doctrina o trayectoria histórica, está sometido por la mecánica del sistema a presiones centrífugas quiere decir también que el análisis puede desentenderse de la carne y hueso de estos agentes. El sistema de competencia, propone Sartori, tiene propiedades inherentes que fuerzan a ciertos comportamientos de los partidos, cualquiera sea su ropaje o características ajenas a la posición competitiva. En sus límites de aplicación, esto es, cuando los partidos son buscadores del éxito en cargos para los que deben competir y ganar, este planteo resulta correcto y genera interpretaciones de interés analítico.

Pero no cabe decir lo mismo de la medida de nacionalización. ¿Cuál propiedad sistémica, y cuál la mecánica, pone en evidencia un número Gini que mide concentración del voto? Jones y Mainwaring así lo creen, apuntando que dos partidos pueden tener una igual proporción del voto global nacional y haberlo recogido de modo muy diferente a lo largo del territorio. Que eso es evidente y conviene medirlo según el problema de investigación que se trate está fuera de discusión.

Sin embargo, la cuestión es diferente. El medir la homogeneidad territorial del apoyo a un partido es escasamente informativo por sí mismo. Jones y Mainwaring hacen referencia a la competitividad partidaria y a las estrategias de los partidos. Ambas propiedades, dicen, van a ser afectadas por el grado de nacionalización. ¿Lo son? No es obvia la respuesta.

Por ejemplo, si se trata de la competitividad y posición de coalición o chantaje, para seguir con Sartori, lo que suceda ha de depender del método de asignación de bancas, más que de la homogeneidad del voto. En este sentido, la intuición de Calvo y Escolar es muy correcta, puesto que procuran entender la territorialización a partir de la mecánica de asignación, esforzándose en subrayar lo que llaman el *sesgo partidario*. El sesgo partidario, como los sesgos anti urbanos o pro rurales, etc., son ubicuos en la estructuración política, de modo que el indicador desnudo no dice mucho por sí mismo e incluso puede conducir a un errado análisis. Tampoco ayuda el indicador para entender las estrategias y tácticas de los partidos. Un partido conocedor de su déficit en lo rural no necesariamente se interesa entonces por avanzar en ese espacio, muchas veces opta por mejorar su desempeño en un área urbana. En este sentido, el indicador solo puede servir como advertencia de las áreas de déficit o crecimiento, del mismo y trivial modo en que un partido releva si atrae a grupos jóvenes o a nuevos sectores sociales emergentes. En cierto sentido, y desde la óptica de estrategia política de los partidos, la advertencia de un déficit territorial puede conducir a líneas de acción con menor homogeneidad, si es que se siente obligado a proponer medidas ajustadas a la diferencia geográfica y, por ello, menos programático-nacionales. Finalmente, hay que anotar que el *score* de nacionalización de un sistema partidario no equivale a una cuenta de partidos efectivos, de modo que nada dice sobre la competencia. En resumen, es la incorrecta extrapolación de las premisas de Schattschneider lo que hace al error de Jones y Mainwaring. La trinidad de bipartidismo, competencia y nacionalización que tiene en mente Schattschneider

es, y sobre todo, en la secuencia de esa trinidad, un elemento idiosincrático de la política estadounidense.

La afinidad de Jones y Mainwaring con Schattschneider puede ser más aparente que real. Jones y Mainwaring declaran seguir su autoridad en cuanto a evaluar el apoyo local a un partido. Pero, para este último, esa medida no es sino el punto de partida para otro señalamiento: la competencia electoral en cada estado, elemento que, como se señalaba, está ausente en la medición inicial de Jones y Mainwaring. Para muchos, la nacionalización de partidos es una pregunta específicamente norteamericana (Wolinetz, 2006) y es, por lo mismo, un sospechoso punto de partida comparativista. Por otra parte, qué pensar si, como cree Greenstein (1974, cap. 5 en especial), la competitividad partidaria tiene como prerequisito un cierto nivel de heterogeneidad social, del modo como habría sugerido Adam Smith que “la extensión del mercado limita la división del trabajo”. Esto proveería de la base analítica para interpretar un fenómeno reconocido: el intendente de la ciudad Capital o la más grande es el rival natural del gobernador, es decir, el clivaje urbano-rural y es la ambición presidencial nacional la que suscita también la competitividad en el espacio provincial, esto es, el clivaje centro-periferia. Aquí, la heterogeneidad que apunta Greenstein resultaría del desbalance de clivajes territorial y funcional.

La discusión anterior arroja también luz sobre las evidentes dificultades que tienen Jones y Mainwaring para explicar la utilidad sustantiva de la medida. En una versión anterior del texto, los autores, reveladoramente, sostienen una primera justificación en cuanto ayudaría a la validez de las regresiones en estudios comparados (Jones y Mainwaring en la versión como documento de trabajo Kellogg, Notre Dame).

Finalmente, los autores avanzan sobre interpretaciones sustantivas en las que no resulta evidente el vínculo de ellas con el indicador propuesto en ninguna de las cuatro hipótesis: sobre la orientación del votante, citando a Schattschneider; sobre las carreras legislativas y el rol que entonces deben los legisladores prestar a los temas

nacionales; sobre las decisiones de política pública y sobre la chance de ofrecer una salida más universal a enclaves, por ejemplo étnicos, de difícil tratamiento. Ninguna de esas cuestiones puede ser solventada con el tipo de medición *anónima y desprejuiciada*, es decir, puramente estadística, acerca del grado de coherencia interna del partido que proponen los autores.

En resumen, la cuestión crucial es lo que cada visión busca interpretar. En la clásica, la conformación de un régimen democrático de masas, entendido como la existencia de un electorado participativo, movilizado y con opciones de voto –opciones de voto que, no obstante, han de sufrir *congelación* en la perspectiva rokkaniana. En la versión contemporánea, lo que está en juego es algo diferente: la gobernabilidad y la competencia, y responsabilidad de los partidos en ese frente.

### **La tercera imagen: los electorados múltiples**

La imagen clásica de la nacionalización de electorado, más que la reciente, nacionalización como homogeneidad de partidos, de acuerdo con lo elaborado, nos aparece como la más fértil. Empero, ella debe ser complementada con una visión de *electorados múltiples*.

La formulación rokkaniana exhibe dificultades que estriban sobre todo en que, en el proceso de desarrollo político europeo –al fin de cuentas, la base de la interpretación de Rokkan–, el federalismo es una fórmula poco frecuentada,<sup>9</sup> aunque no necesariamente ajena. En el federalismo, la politización, entendida en el sentido rokkaniano como conflictos que involucran a un centro de autoridad estatal-nacional, tiene una imagen equívoca.

El problema es lo que se puede denominar el *múltiple electorado*. Mientras que, en los países unitarios, la palabra misma lo dice, hay

<sup>9</sup> Poco frecuentada puede ser un modo más feliz de decir. En la teoría política europea no ha faltado la impronta federalista

exclusivamente una autoridad central, es de la esencia del federalismo el que coexista un conjunto policéfalo de autoridades centrales estatales o provinciales con una autoridad nacional o federativa. Si ese conjunto es autónomo y, también, es seleccionado mediante elecciones, rasgo que distingue al federalismo de la simple descentralización o devolución, ambos rasgos plantean la existencia entonces de dos electorados. ¿Cómo esperamos que se comporten esos electorados coexistentes, local y federativo? Una posibilidad es asumir que son independientes –como se suele apuntar acerca de Canadá–, la otra es suponer que deben aproximarse lo más que se pueda.

La imagen clásica en su raíz rokkaniana tiene una explicación sobre la existencia de un arreglo federal: las tensiones centro-periferia lo han determinado. Pero, no obstante, no parece tener una lectura definida sobre la dinámica de un sistema de este tipo, en especial, en clave de nacionalización política. En este punto, conviene echar mano a las teorías que hoy se conocen como multinivel sobre las que hay varias formulaciones.

En cierto sentido, hay en este rubro también una versión teórica *thin*, como la que asocia la nacionalización a homogeneidad del voto, y una versión *thick*, como la que sostiene Rokkan sobre la constitución del espacio político nacional.

La versión *thin* puede ejemplificarse en las propuestas de medir ambos sistemas de partidos concurrentes, el federal y el provincial, mediante indicadores de congruencia. En un caso, en la presentación de Gibson y Suárez-Cao (2010), lo que se busca es determinar la distancia entre uno y otro nivel, medido en NEP, el número efectivo de partidos. La medición, como casi todas las mediciones, tiende a decir algo. El problema, como muchas veces sucede, es que no es claro lo que dice.

¿Qué quiere decir que haya un conjunto de partidos a nivel provincial más disperso que a nivel nacional? A la inversa, y suponiendo que el partido provincial haya competido con alguna fórmula nacional, puede ser algo más expedito, puesto que una fragmentación mayor –un mayor NEP– apunta a la existencia de un conglomerado

electoral, así *disponible* para emprendedores políticos del orden nacional –bajo el supuesto de que haya interés en tal desarrollo estratégico.

No obstante, la dinámica nacional-provincial no está adecuadamente captada con las medidas *thin*. Lo prueba la laxa conclusión que ofrece el trabajo de Gibson y Suárez-Cao, en la que se intenta –o al menos así lo parece– explicar la suerte en la carrera presidencial a partir del tipo de competitividad del sistema subnacional. Apuntan que Kirchner y Menem despegan desde provincias altamente periféricas hacia la presidencia. Desafortunadamente, más allá de señalar la curiosidad de que los presidentes provengan desde territorios pequeños y ampliamente hegemonizados en su interior, los autores no aportan más: no aducen, ni dejan entrever, el mecanismo de interacción entre lo provincial y nacional que lleva a una carrera exitosa.

Ese mecanismo no puede ser el carácter de líderes de periferia, ni la condición de predominio hegémónico, que ambos comparten, puesto que ambos rasgos no surgen de la dinámica interactiva de sistema federal y provincial. A su vez, y aunque se hallara ese mecanismo habilitante<sup>10</sup> para Kirchner y Menem, sería el vector de un hecho más anecdotico que de una pauta o tendencia en candidaturas presidenciales. Así, para el 2010, año de publicación del trabajo, dos presidentes obedecían a la *pauta* y otros tres la habían sorteado. Hay varias hipótesis sobre esos casos, incluido el hecho tal vez anecdotico pero sugerente del repetido rol anfitrión en el espacio del centro nacional encarnado en ambos casos por Duhalde.

La versión *thick*, por su lado, elabora una lectura de la congruencia entre los dos órdenes, nacional y provincial; congruencia a verificar, no en el comportamiento competitivo de los partidos, sino a partir de los mecanismos que producen una relación vertical efectiva de cada partido con su contraparte afín en el otro nivel.

<sup>10</sup> En un trabajo de autoría individual, Suárez Cao (2011, p. 316) acierta en plantear un mecanismo, la noción de aislamiento o control de fronteras. Es efectivamente un mecanismo que surge de la interacción nacional-provincial, pero que difícilmente explique una exitosa carrera presidencial.

Se puede citar en este caso las tesis de Lori Thorlakson (2013) que mide la integración vertical considerando las interacciones de oferta y demanda de recursos que hacen unos a otros los partidos afines en ambos niveles. La palabra *integración vertical*, casi con seguridad tomada del vocablo económico, parece acertada: un ente se integra verticalmente si incorpora en su seno a un proveedor.

En este sentido, a cada uno le conviene considerar al socio como un *vector de arrastre electoral*, y que ese arrastre tenga como contraparte la concesión de recursos. En el fondo, se trata de una situación de acción colectiva resuelta exitosamente. El intercambio más evidente puede ser el acarreo de votos para la dirigencia nacional que hace la sección provincial en territorio, posiblemente a cambio de recursos económicos o acceso a medios. Pero, también, puede ser al revés, en especial si el partido es gobierno nacional: la élite provincial amplía el *selección de candidatos* de funcionarios y candidaturas –lo que amplía el margen de maniobra del nivel nacional. Esta idea, por caso, podría explicar la búsqueda de candidaturas periféricas –así juzgadas más dóciles o controlables– por parte de la dirigencia en el centro.

### **Elaborando sobre la idea de los electorados múltiples**

Finalmente, la idea de considerar electorados en el proceso de entender el concepto de nacionalización y, más precisamente, la cuestión de la duplicación electoral a la que induce el federalismo conduce a la incorporación de un *punto ciego* en los estudios de partidos, que examinan agregados electorales y en los estudios sobre el voto, que indagan la motivación del elector. En breve, mientras que los estudios sobre nacionalización y sobre partidos toman como base magnitudes electorales –estadísticas de voto–, vale la pena agregar una mirada a los electores.

Es probable que haya que tomar seriamente en consideración el problema micro – macro que así se ha configurado. Franklin (2004) ha sugerido que en los estudios de concurrencia electoral es

necesario tener en cuenta ambos niveles, procurando elaborar una teoría de la concurrencia que efectivamente estudie factores individuales y contextuales. Dicho en breve, entonces, es necesario que los estudios sobre nacionalización adviertan su interrelación con los estudios sobre motivos del voto.

En la primera imagen de la nacionalización, en la que la considera como homogeneidad interdistrital del voto a partidos, parece no estar disponible una teoría del porqué son apoyados –la suya es una indicación a nivel agregado cuyo micro fundamento podría ser, quizás, la habituación.

Por su lado, en la imagen clásica, la rokkiana, existe apuntes más interesantes. Por caso, Rokkan (1961) hace uso de un componente micro cuando sostiene que la institución del voto secreto tiene un doble efecto individualizante: libera al votante de la coacción de su patrón local y, también, de la presión de sus pares. En muchos sentidos, el individuo elector se transforma entonces en *disponible*.

Esto tiene efectos de importancia, puesto que la teoría –necesariamente individualista– de los motivos del voto, cuando hubo de lidiar con las varias paradojas que la afigieron –la paradoja del voto con desbalance de costo – beneficio derivado de la infinitesimal contribución que cada votante hace a su resultado preferido al votar, la paradoja de, por lo mismo, afrontar el costo de informarse para votar, y otras más–, buscó una solución en factores contextuales.

Entre tales factores contextuales se puede citar a los que revisa Bartels (2010) en su síntesis de las teorías del voto como el efecto del grupo de pertenencia, o la socialización e identificación partidaria, o la atención simple pero oportuna a grandes temas y propuestas de la coyuntura, o bien el uso de una racionalidad retrospectiva y simplificada.

No está de más en este caso el subrayar el notorio parentesco del *modelo de Columbia*, el que pone énfasis en el grupo de referencia como motivación del voto, con la explicación de Germani sobre el voto peronista: los migrantes internos se habrían constituido en masa disponible justamente porque, debido al cambio de entorno,

habían perdido su grupo de referencia. Del mismo modo ¿por qué no relacionar la lectura de la racionalidad subyacente de las masas que apoyan a Perón como afín a los estudios de actitudes del modelo de Michigan, el que justamente distingue entre factores de largo y corto plazo –siendo la opción por Perón uno de este último tipo, como lo fue en el caso estadounidense el voto a Eisenhower?

En síntesis, si la exploración de la nacionalización debe tener en cuenta a la duplicación o multiplicación de electorados inducida por la institucionalidad federal, es el comportamiento de estos y sus motivos para el voto lo que retoma relevancia.

En lo que sigue, se hace un estudio empírico sobre conducta de electores examinando un caso de interés y típico para los estudios de nacionalización con institucionalidad federal: la divergencia o desvinculación del voto entre la arena local y la nacional.

## El caso

El comportamiento electoral en la provincia de Corrientes puede ser un caso de interés a los efectos de estudiar el desdoblamiento del voto –es decir, el déficit de arrastre– entre los niveles nacional y provincial.

A grandes rasgos, el sistema de partidos correntino puede ser caracterizado a partir de una breve historia de su evolución reciente. Luego de esta apreciación, se estudia el caso de las elecciones del año 2019 en el que se produce una importante desvinculación de arenas y de comportamiento electoral. Esa desvinculación toma la forma de un partido exitoso en una de ellas y perdidoso en la siguiente.

Los indicadores con los que se medirá esta desvinculación, entonces, serán dos: la diferencia o la razón entre el voto en una elección y otra. Más precisamente, la diferencia o la razón en el voto del oficialismo provincial en la elección provincial en junio del 2019 y el voto a sus candidatos en la elección nacional en octubre del 2019.

### ***Corrientes: un sistema de partidos de reciente nacionalización***

No es sino hasta el año 2001 que un partido nacional gana la gobernación. Previamente, el dominio político radicó en los partidos provinciales, el Autonomismo y el Partido Liberal, unidos en el Pacto PAL y, posteriormente, desde 1997, con el Partido Nuevo, también una formación provincial desprendida de los anteriores. Este predominio provincial tuvo lugar, aunque compitieran también en este espacio provincial las grandes fuerzas partidarias nacionales, el PJ y la UCR.

No obstante, el proceso tuvo avatares agudos y notorios. Primero, una explosiva crisis política a la que siguió una crisis económico-fiscal. El engorro político de elecciones indecisivas para elegir gobernador, dificultadas por la falta de acuerdo en el Colegio Electoral, llevó a que la provincia fuera intervenida dos veces en entre 1991 y 1993. El resultado fue una emigración de fracciones de los partidos provinciales hacia una nueva formación, el Partido Nuevo. Luego, con el gobierno de este, se precipitó una crisis económica y fiscal que resultó inmanejable hacia 1999, acicateada también por la inquina interna latente generada por la primera crisis. Todo ello llevó a una tercera intervención federal en diciembre de 1999.

En el año 2001, a la salida de la tercera intervención nacional a la provincia, gana la gobernación un frente que reúne a los más importantes partidos nacionales, conviviendo en su seno UCR y PJ contra el candidato del hasta poco antes gobernante Partido Nuevo.

El FdT correntino logró la gobernación a fines de ese año 2001 en una segunda vuelta muy reñida con el triunfo del candidato de la UCR que encabezaba el mencionado Frente. Hay que anotar que el ciclo electoral para el ejecutivo provincial queda, con esta elección del año 2001, desfasado del ciclo nacional. Desde entonces y hasta hoy, las elecciones gubernativas coincidirán en el año con las legislativas nacionales, y viceversa.

Con la elección de un gobernador procedente del radicalismo, que derrota a un candidato del partido provincial más poderoso, el

Partido Nuevo, se origina en este año 2001 un sistema de partidos en el que van a sobresalir las etiquetas partidarias nacionales por sobre las provinciales que, no obstante, cuentan como aliados menores a partidos o a fracciones de partidos provinciales. A partir del 2001, se inicia una etapa de pérdida de espacio y predominio por parte de los partidos provinciales y un ascenso de los partidos de índole nacional, la UCR y el PJ, reunidos en el FdT.

### ***La escisión del FdT y el inicio del enfrentamiento directo en territorio provincial de los partidos nacionales***

El segundo momento de relevancia, el que hace a la conformación final de la competencia partidaria en la provincia, sucede en el año 2009. Entonces, en la elección para gobernador de ese año, dos fracciones separadas del FdT enfrentan a esta alianza UCR-PJ. Una de estas, con el nombre de Encuentro por Corrientes (ECo), gana la gobernación mientras que obtiene un competitivo tercer lugar –ganando incluso la Ciudad Capital Corrientes– un grupo del PJ que se presentaba como afín al oficialismo nacional, el Frente para la Victoria.

La victoria del Eco por sobre el FdT y el buen desempeño del Frente para la Victoria en su versión provincial, así como la inmediata desaparición del oficialismo frentetodista, condujo a la situación bipartidaria actual en la que compiten, como sucede a nivel nacional, partidos con evidente afinidad a etiquetas nacionales. El Eco es un partido con predominio radical; el Frente para la Victoria, un partido con predominio PJ.

Ahora bien, el hecho a explorar es el ciclo de desvinculación y re-vinculación de las arenas nacional y provincial. La desvinculación sucede en el año 2011, en el 2015 y en el 2019. En todos estos años, como muestra la tabla siguiente (Tabla 1), se impone el oficialismo provincial con más del 50% de los votos y pierde algunos meses después cuando se enfrenta a su rival en el plano nacional. Esto sucede en el 2011, cuando gana la elección legislativa provincial por el 51%

de los votos y pierde en la presidencial nacional con un magro 19%. Entonces, la oposición PJ logra un 66% de los votos. Como puede ver-se, esta desvinculación sucede en el ciclo de la elección presidencial.

Lo que aparece como una re- vinculación de las arenas sucede con el ciclo de la elección legislativa nacional que, como se ha mencionado, coincide con la gubernativa provincial. El oficialismo provincial obtiene en el año 2013 el 50.8% de los votos en su elección provincial para gobernador y retiene casi todo ese caudal en la elección legislativa nacional, obteniendo un 47.2%. En el año 2017, también legislativo para el orden nacional y gubernativo en lo provincial, el oficialismo de la provincia retiene la gobernación con un 54% e incrementa en un punto, 55.4%, en la subsiguiente elección nacional. La última ronda de esta secuencia sucede en este pasado año 2021, cuando en la elección a gobernador logra el 77% de los votos en lo gubernativo provincial y el 59% en la legislativa nacional.

*Tabla 1. Evolución electoral reciente (2009-2021) del sistema de partidos en Corrientes. Elecciones nacional y provincial comparadas*

	Tipo de Elección	Oficialismo provincial (UCR) (a)	Oposición (PJ) (b)	a + b	COMENTARIOS
2009	Prov.	36	30	66	Inicio del enfrentamiento directo entre UCR y PJ. El PJ se fortalece: gana en Ciudad Capital. La gobernación es retenida por el ECo (alianza con predominio UCR)
	Nac.	32,8	25,7	58,5	
2011	Prov.	<b>50,8</b>	45,9	96.7	
	Nac.	19,3	<b>65,8</b>	85.1	
2013	Prov.	<b>50,8</b>	45,9	96.7	Alianza PJ retiene la Ciudad Capital
	Nac.	47,2	42,7	89.9	
2015	Prov.	<b>49,3</b>	34,4	83.7	
	Nac.	32,7	<b>52,0</b>	84.7	
2017	Prov.	54,0	45,0	99	Alianza PJ pierde la Ciudad Capital Ruptura del PJ: Frente Renovador: 14.8
	Nac.	55,4	25,6	81	

	<b>Tipo de Elección</b>	<b>Oficialismo provincial (UCR) (a)</b>	<b>Oposición (PJ) (b)</b>	<b>a + b</b>	<b>COMENTARIOS</b>
2019	Prov.	<b>60,2</b>	28,1	88,3	Reunificación del PJ nacional: FdT nacional
	Nac.	44,0	<b>51,0</b>	95	
2021	Prov.	76,9	23,1	100	
	Nac.	58,7	36,7	95,4	
Promedio 2011-2019	Prov.	<b>53,0</b>	<b>39,9</b>	<b>92,88</b>	
	Nac.	39,7	47,4	<b>87,14</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en información de fuentes oficiales provincial y nacional.

Este proceso de desvinculación y re-vinculación es intrigante. Hay dos líneas explicativas que se pueden explorar con provecho. Una primera, apunta a las estrategias electorales de los partidos involucrados. La segunda se pregunta por el comportamiento del electorado.

## Explicar el caso: dos estrategias analíticas

### *La explicación a partir de estrategias partidarias*

Se trata en lo que sigue, de modo diferenciado ambas líneas explicativas. La diferente naturaleza de los factores que ambas líneas explicativas exponen no autoriza, en lo inmediato al menos, a buscar combinarlos en un único modelo multivariado. Por lo mismo, el tratamiento se dirige a establecer la plausibilidad de la hipótesis de trabajo, más que a una verificación. Esto es, además, coherente con el tratamiento a dar a una variable entendida como *estrategia*. En ella prima un cierto cálculo de racionalidad que debería ser descubierto en toda retrospectiva. Así, ¿cuánto de plausible resulta entender la pauta de desvinculación y re-vinculación observada como el resultado de estrategias partidarias? O bien, dicho de otro modo, ¿es discernible una racionalidad en la acción partidaria a este respecto?

Comenzando por el PJ ¿se puede entender la pauta de desvinculación y re vinculación como parte de un planteo estratégico de este partido? Parece explicarse con facilidad si el PJ decidiera su estrategia según el arrastre que espere obtener de un candidato presidencial. Dicho de otro modo, la idea de estrategia, consistente con la pauta observada, sería la siguiente: esfuerzo en las elecciones nacionales, retiro en las provinciales, las que son tratadas entonces como elecciones de segundo orden.

Sin embargo, la idea de retiro estratégico no es consistente con la información disponible. En todas las elecciones, nacionales y provinciales, el PJ ofertó como candidatos a sus más exitosos dirigentes. Un ejemplo de esto es la trayectoria de Mauricio “Camau” Espínola, quien gana la elección a Intendente en 2009, pierde para gobernador en el 2013, gana una senaduría nacional en el 2015, y nuevamente pierde para gobernador en el 2017 para ganar, nuevamente, la senaduría nacional en el 2021. Lo mismo cabe decir de otro dirigente de fuste, el ex Senador de la Nación y ex Intendente de la ciudad capital, Fabián Ríos, recientemente fallecido.

El PJ exhibe entonces una ambición tanto nacional y provincial, con lo que no es la pauta explicable por una estrategia alterna de esfuerzo y retiro. Tampoco, obsérvese, sería plausible imaginar que el resultado depende del oficialismo presidencial en sí mismo. El PJ gana y pierde elecciones nacionales con presidente a favor y con presidente en contra.

Cabe, entonces, volcar la atención al ECo, el oficialismo provincial. ¿Tuvo como línea estratégica el alternar entre esfuerzo y retiro entre elecciones? En primer lugar, y esto vale también para la conducta del PJ, hay que tener presente que, aunque no sean estrictamente elecciones entre los mismos contrincantes, la médula de ambas –la nacional y la provincial– es la confrontación UCR versus el PJ. En este sentido, el espacio de competencia partidaria está altamente nacionalizado. Más aún, todas las elecciones, nacionales y provinciales, han sido fuertemente bipartidarias, concentrando entre ambas fuerzas, en promedio, el 93% del voto en las elecciones provinciales y el 87% en las nacionales. Es obvio, entonces, que cada una de las elecciones debe ser tratada

por estos dos grupos rivales como una la antesala de la siguiente especialmente si hay pocos meses de diferencia.

En resumen, entonces, no es discernible una racionalidad estratégica que explique el porqué el oficialismo provincial, exitoso en la elección local, no puede sostener su victoria pocos meses después frente a (prácticamente) el mismo contrincante. Esta impotencia del oficialismo provincial sucede intermitentemente, pero no se trata de un proceso aleatorio: es visible una pauta. Lo mismo cabe concluir, por supuesto, del comportamiento de la oposición provincial.

### ***La explicación a partir de la conducta de los electores***

Si no se puede discernir una racionalidad estratégica, conviene apelar al segundo bloque de las posibilidades explicativas. En este, el núcleo argumentativo reside en el comportamiento autónomo del electorado. Przeworski (2018) ha señalado con toda corrección: el electorado es soberano. Desde el lado de la oferta, el electorado elige, aun cuando parezca que los partidos exponen fórmulas tan similares como el gin-tonic y el tonic con gin. Elige, también, nos dice cuando le es incierto a las dirigencias si su criterio de voto será prospectivo o retrospectivo. El electorado elige.

En lo que sigue se intenta aproximar a los criterios con los que los electorados han votado. Hay dos métodos para eso. El primero es apelar a la información que proveen las encuestas; el segundo es aproximar esos criterios con base en la correlación entre rasgos de ciertas unidades ecológicas. Hay que advertir que no se pretende una validez al nivel de individuos, sino al nivel de la unidad de análisis utilizada (en este caso, mesas electorales).

Si bien, en principio, la información de encuestas es la más rica y, al menos en apariencia, más decisiva, plantea en la práctica importantes dificultades. En particular, y para este caso, la verificación de un cambio o transferencia de votos entre uno y otro se expone con algunas ventajas. En primer lugar, se trata de elecciones muy cercanas en el tiempo –meses de diferencia– y observadas al mínimo nivel de agregación

–mesas electorales. A las mesas electorales, agregados de 350 electores en la mayoría de los casos, excepto en zonas rurales en las que este número puede ser menor–, le siguen en orden de agregación los Establecimientos Electorales –usualmente, las escuelas en las que se vota– que tienen muy diverso grado de agregación, puesto que hay escuelas que tienen una mesa y escuelas mastodónicas con más de 30 mesas. Luego le siguen los circuitos; luego, las secciones o departamentos, y finalmente los distritos o provincias. En las elecciones para presidente y vice, se considera el máximo nivel de agregación, puesto que el resultado se cuenta a partir de un distrito único que engloba todo el país.

### ***Sobre los datos***

Los datos sobre los que se realiza el análisis son el conjunto compatibilizado de mesas en las elecciones sucesivas de junio del 2019, provincial legislativa y la elección de octubre del mismo año, presidencial. Como ya se ha mostrado, mientras que el oficialismo provincial, el ECo, gana en junio por el 60% de los votos, la elección de octubre es ganada por el FdT (PJ) que obtiene el 51%. El ECo obtiene en octubre el 44% de los votos, por lo que su pérdida de votos en tres meses y medio es de 16 puntos.

La elección del año 2019 se debe a dos ventajas a los efectos de investigación. Por un lado, se trata de un año en el que se observa la pausa de desvinculación de las arenas provincial y nacional que interesa estudiar y, también, el hecho no menor de que para esta elección se cuenta con información detallada que proviene del padrón electoral.<sup>11</sup>

La tabla siguiente ilustra la estadística básica de las mesas estudiadas. Dos puntos deben destacarse: hay diferencias en la cantidad de mesas entre las elecciones de junio, provincial, y de octubre, nacional. Se trata de 116 mesas, diferencia que obedece a la incorporación

<sup>11</sup> Un funcionario de uno de los partidos intervenientes tuvo la cortesía de proveernos una base de información en la que, con origen en el padrón, se enlistaban los electores distinguidos por mesa con su sexo y edad (sin nombre, apellido o DNI). Se agradece a este funcionario, que prefiere permanecer anónimo, su buena disposición.

para la elección nacional de los menores de 16 y 17 años. Estos votantes tienen un promedio de 10 votantes por mesa (es decir, alrededor del 3% de los electores habilitados).

En segundo lugar, con un promedio similar de electores hábiles por mesa, se observa una diferencia de casi un 10% en la concurrencia, así como unos 6 puntos de diferencia en el voto positivo (diferencia debida a la importante distancia en cuante al voto en blanco en ambas elecciones). Se puede concluir, entonces, que en cierto sentido se trata de elecciones diferentes en cuanto a la atención que el electorado concede.

Tabla 2. Indicadores sobre las elecciones provincial y nacional, año 2019

	Nacional	Provincial	PROMEDIOS Y PROPORCIONES		Promedio de electores menores de 18 años, por mesa
Electores hábiles	871855	833689			
Mesas	2583	2467	337.5	337.9	10.3
Concurrencia	706468	583621	81.0%	70.0%	
Votos Válidos	700459	566494	99.1%	97.1%	
Votos positivos	693397	540183	98.1%	92.6%	
Votos en blanco	7062	26311	1.0%	4.5%	

Fuente: Elaboración propia con base en información de fuentes oficiales provincial y nacional.

En cuanto a los errores de medición, hay al menos tres que deben ser tenidos en cuenta. Primero, el examen sobre las características de sexo y edad tal y como surgen del padrón puede estar afectado por una diferente concurrencia, dato que desafortunadamente no está disponible. El único recurso es sencillamente obviarlo y tratar a este error como producto de un proceso aleatorio, el que dada la cantidad de casos relevados se torna inocuo. El segundo error reside en el problema ecológico. Futuras iteraciones de este trabajo podrán abordarlo de modo más sofisticado, aunque vale observar que el nivel de detalle supera a los tratamientos que suelen hacerse con matrices de transferencia y también al error de medición que tiene usualmente una encuesta poselectoral.

Finalmente, el tercer error, el que emerge de la diferencia entre mesas en una y otra elección, 116 en total, fue tratado del siguiente modo: puesto que la diferencia de mesas depende del incremento del padrón debido al voto desde la edad de 16 años que sucede en elecciones nacionales, y que la asignación de electores a mesas no depende de la edad, ni sexo, sino del apellido, se puede prever que hay un desplazamiento de mesas a partir de la concurrencia de aquellos. El análisis se realizó emparejando mesas controlando por la cantidad total del circuito; es decir, se supone que las mesas de la elección nacional son las mismas que las de la elección provincial, igualando la cantidad para cada circuito. Eso produce un error de alrededor del 3% por mesa entre cada elección, porque 3% es la proporción promedio por mesa de votantes menores de 18 años.

### ***Analizando la desvinculación***

En cuanto a la desvinculación entre elecciones, sabemos, desde lo apuntado en la Tabla 1, que el oficialismo provincial, alineado con Juntos por el Cambio a nivel nacional, pierde unos 16 puntos entre estas elecciones: habiendo ganado por el 60% de los votos la elección provincial, logra un 44% en la elección nacional. El PJ, por su parte, obtiene el 51% de los votos, con lo que resulta victorioso en esta elección nacional por alrededor de 7 puntos. La elección está claramente desvinculada.

Mirado en el detalle de las mesas, se tiene la estadística ofrecida en la tabla a continuación:

*Tabla 3. Indicadores sobre la desvinculación*

N	Media	Mínimo	Máximo
2114	-.1771	-.87	.62

Fuente: Elaboración propia con base en información de fuentes oficiales provincial y nacional.

Nota: la base de datos registra solamente 2114 mesas porque, primero, el cálculo debe ser hecho compatibilizando la diferencia de 116 mesas entre ambas elecciones (2583 en la elección nacional y 2467 en la provincial). También, la base de datos de la elección nacional tiene sus propias dificultades, puesto que ha sido capturada desde la información del escrutinio provisorio. Por dar un ejemplo, la Mesa 5 no registra información en el provisorio. La corrección de estos errores es viable, aunque muy engorrosa porque la Cámara Nacional Electoral tiene publicado el escrutinio definitivo al nivel de circuito. Cabe también poner de resalto que los análisis de correlación que luego se exponen tienen una leve pérdida de mesas: se elabora sobre 2096 mesas.

Los 2114 casos, es decir, mesas, contabilizados muestra una media de pérdida entre elecciones del 17.7%, con un valor mínimo del 87% -es decir, hay mesas en las que prácticamente todo el voto ECo no se pudo transferir a sus candidaturas nacionales, así como un valor máximo, positivo, del 62% -es decir, el voto de Juntos por el Cambio creció en ese valor respecto del voto ECo. Ese valor máximo negativo se obtiene en el Departamento Ituzaingó, en el circuito 117A, en la isla Apipé. El valor máximo se encuentra también en el interior, en Bonpland, circuito 53, 4<sup>a</sup> sección.

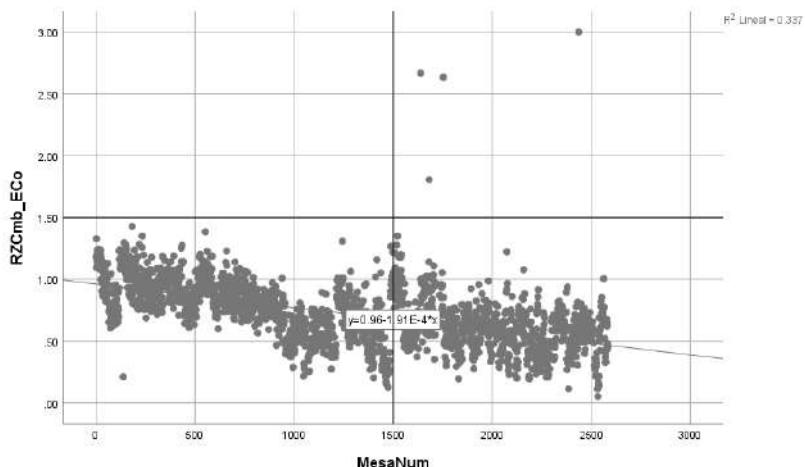
### ***La diferencia de comportamiento electoral: factores correlacionados***

¿Qué factores aparecen correlacionados con esta diferencia?

Se ha calculado un indicador de la diferencia como una razón. Esto es, se divide el porcentaje obtenido por Juntos por el Cambio en una mesa por el obtenido por el ECo en esa misma mesa. Una arena eleccionaria vinculada para la agrupación ECo debería mostrar una correlación perfecta =1.

El gráfico que sigue muestra que esa relación dista de ser 1 para las 2114 mesas consideradas.

*Gráfico 1. La razón de voto entre ambas elecciones para el oficialismo y su distribución a lo largo de las mesas estudiadas*



Fuente: Elaboración propia con base en información de fuentes oficiales provincial y nacional.

Nota: RzCmb\_ECo es la razón entre el voto a Juntos por el Cambio y el ECo. Mesanum: el número de mesa.

Se puede observar de la gráfica que la relación baja a medida que aumenta el número de mesa. Como las primeras mesas, hasta la número 840, se encuentran en la Capital, puede decirse que la pérdida de voto ha tendido a suceder en el interior.

En cuanto a las características del electorado que ha desvinculado arenas, la correlación entre ambas características es la siguiente (Ver la tabla 4).

- En primer lugar, hay que observar que existe una relación positiva entre la cantidad de votos emitidos y la afinidad del voto a Juntos y ECo. En este sentido, parece haber habido un retiro del votante ECo.
- También, resalta la relación entre la pérdida de voto y la edad de los votantes registrados. Hay una clara relación negativa entre las mesas que muestran una edad media menor y

también con aquellas que muestran mayor proporción de los segmentos de edad más jóvenes. Del mismo modo, a la inversa, se observa una relación positiva –vinculación de voto– con los segmentos de edad mayor a 30 años.

- Hay también una clara diferencia de género. La proporción de mujeres en la mesa se correlaciona positivamente con una razón positiva en el voto de Juntos y el ECo. Para el sexo masculino, por su parte, la correlación es negativa: a mayor presencia masculina en la mesa, menor la vinculación.
- Finalmente, es de interés observar otras dos correlaciones: negativa con el voto al FdT y positiva con el voto a Lavagna y a liberales; lo que quiere decir, entonces, es que el voto con ambición de cambio no se dirigió a los flancos ideológicos sino se orientó a la agrupación rival.

*Tabla 4. Factores sociales y desvinculación del voto*

	Correlación de Pearson	Sig. (bilateral)	N
Total Mesa	.123**	0	2096
Sexo_F	.249**	0.002	2096
Sexo_M	-.178**	0	2096
Ed18_30Pct	-.276**	0	2096
Ed31_64Pct	.345**	0	2096
Ed65ymásPct	.068**	0	2096
Edad_media	.171**	0	2096
Edadhl7_Pct	-.227**	0	2096
VtMesaPct_136	-.802**	0	2096
VtMesaPct_137	.301**	0	2096
VtMesaPct_87	.324**	0	2096

Fuente: Elaboración propia con base en información de fuentes oficiales provincial y nacional.

Un último test se puede aplicar a los partidos que componen la alianza ECo. ¿Tienen alguna relación con la desvinculación?

La tabla que sigue muestra que las pérdidas sucedieron, como era de esperarse, menos por el núcleo de la alianza que por los socios

políticos de la misma. Así, la UCR registra una correlación negativa, pero no significativa. Del mismo modo, el ARI, el Encuentro Correligionario, el PRO exhiben una correlación positiva, es decir, a mayor porcentaje obtenido en la mesa, menor la desvinculación.

La pérdida, entonces, se ubica en partidos socios, pero en aquellos algo más alejados del núcleo. Acción por Corrientes, un partido de raíz peronista, Cambio, Austeridad y Progreso, y los tres grandes partidos provinciales: Liberalismo, Nuevo y Popular.

Tabla 5. Desvinculación del voto y factores de arrastre de etiquetas partidarias

	Promedio del % obtenido la elección	Correlación de Pearson	Sig. (bilateral)	N
ECo_UnionCivicaRadical_3	17.2%	-0.025571	6.68325E-06	2096
ECo_AccionPopulardelosTrabajadores_34	0.3%	-.044*	0.192458739	2096
ECo_AccionporCorrientes_14	1.5%	-.082**	2.86002E-44	2096
ECo_AccionporlaRepublica_44	1.1%	-0.013261	0.222515601	2096
ECo_AfirmacionparaunaRepublicaIgualitariaARI_47	1.5%	.300**	0.543986307	2096
ECo_Autonomista_52	1.9%	-.195**	1.66853E-27	2096
ECo_CambioAusteridadyProgreso_28	1.9%	-.258**	0.008102129	2096
ECo_ConservadorPopular_31	0.4%	-0.02848	1.8877E-118	2096
ECo_DemocrataProgresista_9	1.2%	-.052*	0.00094947	2096
ECo_ELIEncuentroLiberal_18	5.7%	-.165**	1.63686E-10	2096
ECo_EncuentroCorreligionario_27	1.5%	.058**	0.639408549	2096
ECo_FE_23	0.4%	-0.027224	0.125520286	2096
ECo_Federal_8	1.1%	.072**	2.61721E-44	2096
ECo_LaboristaAutonomo_17	0.9%	-.139**	0.555285142	2096
ECo_Ladrilleros Unidos_11	0.0%	na	0.160653215	2096
ECo_Liberal_51	3.3%	-.234**	7.09334E-05	2096
ECo_MovimientoSiempreCorrientes_4	1.9%	-.054*	0.241917747	2096
ECo_Nuevo_90	2.5%	-.144**	1.966E-52	2096
ECo_Popular_169	3.5%	-.174**	3.30587E-11	2096
ECo_PROPPropuestaRepublicana_64	2.1%	.134**	9.56473E-12	2096

	Promedio del % obtenido la elección	Correlación de Pearson	Sig. (bilateral)	N
ECo_ProyectoCorrientes_57	3.1%	-.148**	5.04379E-09	2096
ECo_Socialista_50	0.4%	-.087**	8.3227E-45	2096
ECo_UnidosporCorrientes_15	1.6%	-0.012891	0.000167247	2096
ECo_UnionCelesteyBlanco_173	2.4%	.111**	3.59059E-09	2096
ECo_UnionPopular_25	1.7%	-.067**	4.63446E-50	2096

Fuente: Elaboración propia con base en información de fuentes oficiales provincial y nacional.

La tabla precedente muestra un panorama intrigante. En primer lugar, y retomando lo obtenido en las tablas previas, está claro que la desvinculación sucede por diferentes composiciones etarias y de género. Ahora bien, pueden ser tratados esos factores como predisposiciones que toman impulso a partir de apropiados catalizadores.

En este punto, ingresan los partidos. Más precisamente se hace presente la vulnerabilidad de la alianza oficialista provincial en el momento del juego nacional y presidencial. La información no permite explicar, no obstante, lo que es una relativamente clara evidencia: los partidos socios de la coalición oficialista desertan en el momento de la arena nacional y ello, junto a los factores más de ín-dole socio-estructural, explican la desvinculación, es decir, la escasa capacidad de retener el perfil y cuantía electoral lograda por el oficialismo provincial al momento de sostener sus candidaturas nacionales. ¿Tiene eso que ver con la capacidad de adhesión de las figuras nacionales? ¿Tiene que ver con la disponibilidad de pagos laterales? Es difícil responder cabalmente a estas preguntas con la información hasta ahora procesada.

## Conclusión

Este trabajo ha discutido el concepto de nacionalización con el objetivo de poner de resalto la necesidad de ir más allá de la imagen

hoy más recurrida: la idea de una homogeneización de partidos. Esta imagen, se propone, debe ser complementada por una más analíticamente fértil que se asienta en la mirada clásica, en la que la nacionalización concierne sobre todo a la participación y a los electorados.

A continuación, el trabajo avanzó más allá de la imagen clásica, examinando una condición inmediatamente visible en los países federales y, en muchos casos, en países unitarios también: la existencia de elecciones simultáneas en múltiples arenas y su interrelación.

Interesa, en este caso, tener presente una idea que Rokkan supo plantear: el proceso de nacionalización es simultáneamente un proceso de emancipación del elector. Si esto es así, entonces, la condición normal en un país con múltiples arenas es la potencial desvinculación entre una arena y otra y es esta potencial desvinculación una temática que debe ser elaborada y profundizada en un estudio sobre la nacionalización. La desvinculación es un problema para los partidos, pero ello implica lo contrario que en la imagen primera: la desvinculación es un problema que cada partido debe resolver de acuerdo con las preferencias electorales de cada lugar. No se trata de uniformar electorados, sino, al revés, de ajustar partidos a preferencias, lo que no quiere decir que se suscriba una visión simplificada en la que los partidos se ajustan a preferencias ya dadas de los electores, sino a un necesario ajuste mutuo.

Una primera exploración sobre esta cuestión se hace sobre el caso de las elecciones en la Provincia de Corrientes, en donde aparece una pauta de desvinculación que precisa ser mejor entendida y explicada. Se ensaya entonces un esbozo explicativo indudablemente incompleto, pero que puede tener potencial. En especial, se verifica que la desvinculación es un fenómeno que tiene raíz en dos tipos de procesos: el primero, factores sociales convencionales; el segundo, factores de orden político-partidario.

## Bibliografía

- APSA (1950). Towards a Responsible Party System. <https://www.jstor.org/stable/i333592>
- Bartels, Larry M. (2010). The study of electoral behavior. En Jan E. Leighley (ed.), *The Oxford handbook of American elections and political behavior*, Oxford: Oxford University Press.
- Došek, Tomas (2015). La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina: Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región. *Política y gobierno*, 22(2), 347-390.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Flora, Peter (1999). *State formation, nation-building, and mass politics in Europe: the theory of Stein Rokkan: based on his collected works*. Oxford: Clarendon Press.
- Franklin, Mark N. (2004). *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge University Press.
- Gibson, Edward y Suárez-Cao, Julieta (2010). Federalized party systems and subnational party competition: Theory and an empirical application to Argentina. *Comparative Politics*, 43(1), 21-39.
- Greenstein, Fred (1974). *Democracia y Partidos Políticos en Norteamérica*. Barcelona: Labor.
- Jones, Mark y Mainwaring, Scott (2003). The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and an application to the Americas. *Party politics*, 9(2), 139-166.

- Lipset, Seymour y Rokkan, Stein (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. New York: The Free Press.
- Przeworski, Adam (2018). *Why Bother with Elections?* Cambridge: Polity Press.
- Rokkan, Stein (1961). Mass suffrage, secret voting and political participation. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 2(1), 132-152.
- Rokkan, Stein (2009). *Citizens, elections, parties: Approaches to the comparative study of the processes of development*. Essex: ECPR Press.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza.
- Schattschneider, Elmer E. (1967). *El Pueblo Semi-soberano*. México: UTEHA.
- Suárez-Cao, Julieta (2011). ¿Federal en teoría, pero unitaria en la práctica?: Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. *Revista SAAP*, 5(2).
- Thorlakson, Lori (2013). Measuring vertical integration in parties with multi-level systems data. *Party Politics*, 19(5), 713-734.
- Wolinetz, Steven (2006). Party systems and party system types. En Crotty y Katz eds. *Handbook of party politics*, Sage, 51-62.

# Desnacionalización y sistemas partidarios en el *boom* extractivista del Norte Argentino<sup>1</sup>

*Federico J. Cisternas Ferri*

## Introducción

En los últimos años, en Argentina se ha experimentado un creciente interés por la explotación de recursos naturales, entre ellos el litio, el oro y el petróleo (Nacif, 2014). Esta atracción por la explotación de los recursos naturales ha surgido en gran medida por el aumento del precio de los minerales en el mercado internacional lo que los ha transformado en recursos estratégicos que determinan parte de la matriz económica y política de la nación y, en particular, de las provincias, dado que, a partir de la reforma constitucional de 1994, la tierra y sus recursos pertenecen a las mismas.<sup>2</sup>

Generalmente, los trabajos politológicos que abordan el sistema político relacionado a los recursos extractivistas se orientan hacia las teorías rentísticas, que suelen estar dirigidas a comprender la calidad de la democracia subnacional. Sin embargo, siguiendo el argumento de gran parte de este tipo de literatura, es posible sostener que el incremento de la recaudación por regalías generaría a las

<sup>1</sup> Este capítulo se desprende de la Tesina del autor para optar al título de Licenciado en Ciencia Política en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

<sup>2</sup> Sobre el apoyo de los presidentes y legislativo en este periodo a la política de extracción minera se puede revisar Del Pilar Bueno (2014).

provincias incentivos para la provincialización de los sistemas partidarios, aunque ello no redunde necesariamente en la creación de un régimen híbrido subnacional. Esto es así debido a que los ingresos por regalías son de libre disponibilidad para los actores subnacionales, es decir, dinero no orientado a un fin específico.

En esta investigación, nos centramos en la coordinación estratégica de las élites partidarias provinciales y no en la relación entre la renta y la democracia, fenómenos que pueden estar interrelacionados pero que no son idénticos. Por ello, el objeto de estudio es el vínculo que se gesta entre la orientación nacional del sistema partidario local y las nuevas rentas recaudadas. De este modo, este capítulo se interroga: ¿cómo impacta en la trayectoria del sistema partidario la consecución de regalías? O, más concretamente, ¿estos recursos generan comportamientos provincializados en las élites partidarias?

Para responder a estos interrogantes, nos proponemos analizar los casos de las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, y San Juan, puesto que, desde el año 2003 hasta el 2019, el aumento de la recaudación ha sido exponencial. Por ejemplo, en el caso de Jujuy en los últimos cuatro años, se ha triplicado su recaudación por regalías. A partir de esta información, realizaremos para cada caso un doble análisis: por una parte, el juego de alianzas entre niveles de los actores políticos provinciales (en especial oficialistas) en las elecciones a gobernador para determinar el grado de provincialización de sus estrategias. Por otra parte, analizaremos si los sistemas partidarios desarrollaron estructuras de competencia abiertas o cerradas durante el *boom* de commodities. Esto permite explorar la hipótesis que supone que el desanclamiento de la competencia entre niveles podría llegar a generar sistemas políticos cerrados.

## Marco teórico

En el presente apartado se disponen los instrumentos teóricos con los que se analizará la pregunta de investigación. Así, en primer

lugar, se analiza la nacionalización del sistema de partidos y, en segundo lugar, se conceptualizan las estrategias de entrada y fallos de coordinación.

### ***Sistema de partidos y su (des)nacionalización***

Según Mainwaring y Torcal (2005), un sistema de partidos es un conjunto de partidos que interactúan entre sí en un plano normado conocido a lo largo del tiempo. El plano normado son tanto las normas electorales como sus tiempos. Por este encuadramiento, los partidos se organizan y desarrollan estrategias para ganar elecciones. En este sentido, se estudian dos categorías analíticas que dan cuenta acerca del nivel de distribución de los actores y su fuerza electoral. La primera de estas es la horizontal, donde las preferencias territoriales determinan el voto, es decir, que se analiza de manera comparada la conformación política de espacios institucionales de un mismo nivel jerárquico, como intendencias o provincias. La segunda categoría analiza de manera comparada la distribución de los partidos políticos elegidos para las diversas jerarquías políticas (como intendente y gobernador) en relación al voto (Calvo y Escolar, 2005; Escolar, 2014a; Leiras, 2013). En el caso de que un partido o varios logren obtener resultados similares en ambas categorías, se lo denomina *nacionalizado* y, en caso contrario, se lo denomina *desnacionalizado*. Es decir, se estudia la homogeneidad de la distribución de fuerzas políticas en un territorio. De este modo, la desnacionalización “puede ser planteada como la progresiva diferenciación entre la vida política nacional y la provincial, o como la progresiva heterogeneidad en la distribución de las fuerzas políticas a lo largo del territorio” (Vareto, 2017, p. 99). En este mismo sentido, la provincialización es cuando los estados centrales otorgan poder a las provincias y estas, a su vez, crean estructuras partidarias locales para retenerlo (Chhibber y Kollman, 2004, p. 230).

### ***Estrategias de entrada y fallos de coordinación***

Las estrategias de entrada refieren a los mecanismos e incentivos que tienen los actores a la hora de competir en las distintas arenas. De este modo, los actores buscan obtener las posiciones institucionales más importantes dentro de todas las arenas de competencia, es por ello que crean sus estrategias en función de los incentivos que las arenas puedan proveer. Cox plantea que “la naturaleza de los incentivos depende de tres amplias consideraciones, cuáles son las metas de los competidores, como piensan que reaccionaran los votantes frente a cualquier opción específica, y cuáles son las reglas electorales” (Cox, 2004, pp. 21-22). De este modo, los incentivos y estrategias estarán determinados por las reglas electorales de cada arena, los intereses de las élites políticas –carrera política, garantizar u obtener un espacio en el partido u obtener mayor acceso a recursos económicos y de gestión– (Rotman y Varetto, 2017; Abal Medina, 2010; Katz y Mair, 2015) y la reacción de los votantes frente a su etiqueta partidaria.

En virtud de lo expuesto, es posible señalar que existe más de un tipo de interés y, por consiguiente, más de una estrategia para lograr resultados. Es por ello que los actores tienden a buscar formas de coordinarse como estrategia para obtener mejores resultados. En este sentido, Cox aclara que “la buena coordinación electoral implica necesariamente la reducción del número de competidores, pero dicha reducción a su vez implica, también necesariamente, la selección de los competidores que habrán de sobrevivir” (Cox, 2004, p. 21). En el mismo sentido, Chhibber y Kollman (2004) agregan que dentro de los escenarios multinivel puede generarse una integración horizontal y vertical de las estrategias de un mismo partido o coalición, expresando homogeneidad en el electorado, a la vez que puede cristalizar en qué medida se encuentra integrada esa coalición o partido a nivel nacional. A esta estrategia se la denomina agregación partidaria. De este modo, es posible sostener que la agregación distrital del partido y/o la conformación de coaliciones son herramientas

centrales de los partidos políticos para disputar o mantener espacios de poder.

No obstante, Escolar (2013) expone que no se puede presuponer que siempre los partidos o coaliciones se coordinan eficazmente, ya que existen múltiples factores que pueden ocasionar fallos en la misma. En este sentido, las razones por las que falla la coordinación partidaria pueden tener una naturaleza institucional (las condiciones electorales o del régimen político vigente) o una naturaleza política (relacionado a la agenda partidaria o al grado de descentralización), como señalan Cox (2004), Lago y Montero (2008) y Peralta (2018). Asimismo, Escolar (2014b) indica que los competidores pueden tener una estrategia efímera, en donde la coalición se caracteriza por ser el resultado del juego político no integrado. En otras palabras, el autor señala que puede darse que las estructuras no fusionen las actividades por completo, sino que cada parte mantenga su autonomía e individualidad como partido pudiendo lograr, una vez conseguido el resultado buscado, abrirse del juego y seguir de manera autónoma.

A su vez, el autor establece que esta forma de vinculación entre partidos nacionales y subnacionales también puede ser entendida como una manera de maximización de las ventajas competitivas de cada arena (Escolar, 2014b). Es decir, Escolar (2014b) plantea la noción de la segmentación estratégica como el orden establecido entre las élites locales y nacionales, que buscan maximizar sus posibilidades de competencia en cada territorio, de forma tal que no estén necesariamente vinculados entre ellos a pesar de ser del mismo partido. En este marco, la cooperación entre las élites locales y del estrato superior puede permitir hacer uso de diferentes herramientas tales como desdoblar las contiendas electorales o utilizar diferentes formas de emparentamiento de listas (como alianzas, listas colectoras, sumatorias, etc.).

Por este motivo, los escenarios electorales pueden contener una gran cantidad de etiquetas y alianzas efímeras (Escolar, 2013; Peralta, 2018), visibilizando la incongruencia interpartidaria, tanto horizontal como vertical, y generando procesos desnacionalizantes, que

a su vez son la adaptación del sistema político argentino para priorizar alianzas territoriales (Escolar, 2013). En este marco, en relación al objeto de estudio de este capítulo, se puede suponer que el ingreso de dinero de libre disponibilidad – como ejemplo de descentralización de recursos– puede ser un detonante para el fallo de coordinación o de la búsqueda de formas de coordinación segmentadas.

En virtud de lo expuesto, se puede inferir que la aparición de dinero no condicionado puede despertar intereses locales y fragmentar el sistema político. Sin embargo, esta fragmentación puede ser entendida como una forma de estrategia en la que se busca maximizar los beneficios de las élites locales y nacionales. A su vez, esta maximización permite a las estructuras partidarias locales organizar coaliciones que tienen un carácter momentáneo o al menos endeble, ya que no necesariamente existe congruencia capaz de mantenerlos unidos por un tiempo prolongado. Al mismo tiempo, estas alianzas efímeras pueden ser contenidas por estructuras de un estrato superior a través de dinero descentralizado por pertenecer a la misma etiqueta partidaria en un escenario de simultaneidad electoral (Escolar, 2013).

## **Abordaje y operacionalización de variables**

En el presente capítulo, nos focalizamos en el estudio de un posible efecto de desnacionalización partidaria en algunas provincias del norte argentino por efecto de la recaudación de regalías. En este sentido, se estudian los siguientes sistemas partidarios: i) Catamarca, ii) Jujuy, iii) San Juan y, iv) Salta. Esta selección se basa en tres motivos: en primer lugar, los sistemas de partidos de esas provincias se encuentran relativamente poco estudiados<sup>3</sup>; en segundo lugar, las cuatro provincias tienen contextos partidarios diferentes y, en tercer

<sup>3</sup> Tal como afirman Došek y Varetto (2021) existe una tendencia a una mayor cantidad de estudios subnacionales sobre CABA y la Provincia de Buenos Aires, y en menor medida sobre otras provincias centrales como Córdoba y Santa Fe, relegando como objeto de estudio las provincias periféricas.

lugar, los cuatro casos perciben la recaudación de regalías<sup>4</sup> por la extracción de minerales e hidrocarburos de manera diferente en sus economías, a pesar de pertenecer a una misma región geográfica. Es decir, si bien es factible imaginar que la recaudación de regalías en cada provincia varía según su capacidad extractiva y según los yacimientos que se encuentran en cada una de ellas, también es una buena oportunidad para observar si existen modificaciones en el sistema partidario frente a un cambio abrupto o progresivo en su recaudación.

De este modo, el estudio de los casos se realiza bajo una lógica de observación y seguimiento, entre los años 2003 y 2019. Es decir, se realiza el análisis pertinente de cada etapa electoral y luego, se profundiza en el proceso como un único caso. A su vez, cada etapa es analizada a través de los datos obtenidos de los correspondientes tribunales electorales, material periodístico y las nóminas de autoridades provinciales. Así, observando la trayectoria, se puede estudiar el resultado de la recaudación de regalías en relación con la desnacionalización y los sistemas de partidos. Los resultados estarán dispuestos mediante cuadros de doble entrada, utilizando como criterios la ocurrencia o no de los siguientes atributos: 1) irrupción novedosa del nivel de regalías en la provincia mediante una recaudación extraordinaria, 2) existencia de una estructura de competencia de carácter competitivo del sistema de partidos políticos provincial y, 3) nacionalización del sistema de partidos.

Las regalías son la variable independiente que cambia en función del tiempo y entre provincias. A su vez, los datos obtenidos mediante los presupuestos oficiales e informes de las provincias destacan diferencias entre los procesos recaudatorios, que se pueden observar si se los relaciona con el porcentaje que representaron las regalías en los presupuestos. Al mismo tiempo, demuestra que no fueron todos al unísono, sino que cada caso vivió su propio auge y caída de la recaudación

<sup>4</sup> Según el Art. 124 de la Constitución Nacional de Argentina, a las provincias les corresponde el dominio de los recursos que existan en su territorio.

en relación al presupuesto. Sin embargo, no todas las provincias experimentaron una extraordinaria recaudación. El caso de Jujuy, a pesar de haberse triplicado, es ejemplo de una provincia en donde la recaudación de renta no orientada a un fin específico ya existía, aunque cabe mencionar que los montos de esta “leve” recaudación alcanzan los 180 millones de pesos, por lo que no son valores despreciables.

De esta manera, la distinción que hemos hecho al respecto es, en primer término, en relación al presupuesto organizando los casos según su recaudación mediante regalías. Aquellas provincias que recaudaron hasta un 4% de su presupuesto en regalías fueron categorizadas como de recaudación moderada o débil y aquellas que recaudaron hasta un 8% de su presupuesto, como recaudación extraordinaria. En segundo término, se complementa el análisis con datos en función de la recaudación en términos absolutos. Es decir, se suman al gráfico anterior dos gráficos adicionales, en los cuales se observa también el crecimiento de las regalías, pero en relación al valor total de la recaudación anual y divididos entre aquellos que tuvieron una recaudación extraordinaria y aquellos en la que fue débil o moderada. En síntesis, si bien no podremos observar entre aquellas provincias que poseen recursos extractivos y las que no, tendremos variabilidad al interior de la muestra en tanto el peso de la misma se diferencia en cada caso.

Asimismo, utilizando el criterio de pluralidad de sistemas de partidos que aplica Varetto (2017, p. 68) o los subsistemas de partidos de Gibson y Suárez-Cao (2010, p. 37), se dispone de un marco analítico en donde se estudia el sistema de partidos de cada provincia por separado como subsistemas con razonable autonomía. De este modo, si cada provincia tiene un sistema de partidos, estos pueden ser ordenados mediante un criterio unificador que nos otorga herramientas para lograr un análisis comparado. En este marco, se utiliza el sistema de clasificación de Mair (2015), a través del cual se clasificará a los sistemas de partidos como de competencia abierta o cerrada, ya que se debe tener en consideración que cada provincia tiene un contexto partidario único. En este sentido, estas categorías nos orientarán a distinguir si ocurrió un cambio al momento de establecerse la renta

extraordinaria. Si bien la clasificación Mair está orientada a analizar gobiernos de sistemas parlamentarios, es posible adaptar los criterios de este autor a un sistema multinivel y presidencialista. En este mismo sentido, autores como Abal Medina y Suárez-Cao (2003) establecen, citando a Mair (1997), que los criterios que se utilizan para distinguir el sistema de partidos son aplicables a más de un tipo de sistema, teniendo en cuenta características necesarias como la competencia interpartidaria y la competencia por un gobierno, entre otros (2003, p. 68). De este modo, las variables a tener en consideración para el análisis de la estructura de competencia del sistema de partidos serán: 1) la alternancia entre partidos y/o coaliciones en el poder, pudiendo ser total (si cambian todos los partidos), parcial (si cambia o se integra al menos uno de los partidos a la coalición), y nulo (si no cambia ningún partido); 2) las fórmulas ganadoras, pudiendo ser familiares (si se repite el gobernador de una formula anterior) o innovador (si cambia la figura de gobernador); y, 3) el acceso a los partidos a la coalición ganadora y/o el gabinete, pudiéndose distinguir entre una alternancia total (si cambian todos los partidos de la coalición y/o gabinete), la alternancia parcial (si cambian algunos representantes partidarios en el gabinete y/o se integran partidos en la coalición) y nula (si el gabinete y la coalición se mantiene uniforme con respecto al periodo de gobierno anterior).

A partir de estas definiciones, esta investigación considera un sistema de partidos abierto si tiene al menos dos de las siguientes características: a) alternancia parcial de partido de gobierno, b) una fórmula innovadora y, c) una alternancia parcial o total de partidos en la coalición o en el gabinete. En caso de no contar con ninguna o una sola de las características previamente mencionadas, se considerará al sistema de partidos como cerrado. Se contemplará como casos intermedios, a los que denominaremos de *apertura parcial*, a aquellos que cuenten con dos cambios parciales o un cambio parcial junto a un cambio completo en otra dimensión. De esta manera, será posible generar una escala que nos permita contemplar con mayor claridad la variabilidad de las modificaciones en la estructura de competencia.

Por otra parte, es importante remarcar que la decisión de analizar únicamente al gobernador dentro de la dimensión *fórmulas ganadoras*, remite a la centralidad otorgada a los roles ejecutivos en Argentina, a quienes se les atribuye el éxito o fracaso de su gobierno (Ollier y Palumbo, 2016). A su vez, hemos interpretado las reelecciones como tendencias más que como resultados concretos, ya que no se puede considerar una o dos reelecciones con el mismo gabinete como un cierre del sistema de partidos. También es importante aclarar que las coaliciones electorales son diferentes a las de gobierno, es decir, el gabinete (Chasquetti, 2001). De esta manera, queda claro que mientras ambos tipos de coaliciones son diferentes, también demuestra la necesidad de apertura al juego conjunto de los partidos a la hora de presentarse a elecciones o gobernar. Por este motivo, en este trabajo se presenta este tipo de alternancia como un solo bloque. Finalmente, es fundamental destacar que el criterio de apertura o cierre del sistema partidario está fuertemente relacionado a lo que Mair (2015) denomina como el carácter de previsibilidad. Este criterio establece que, a medida que es más previsible cómo se van a suceder los gobiernos, más cercano a un sistema cerrado se encontrará el sistema de partidos y viceversa.

De este modo, se utilizará el siguiente cuadro por provincia para establecer la situación partidaria por proceso electoral.

*Cuadro N°1*

Elección	Estructura de competencia			
	Partido de Gobierno	Fórmula	Coaliciones y/o gabinete	Resultado
2003				
2007				
2011				
2015				
2019				

Fuente: Elaboración propia.

Para describir el grado de nacionalización del partido del gobierno provincial, utilizaremos como índice la coincidencia o no de etiquetas partidarias, esto es, el nombre de los partidos, entre la etiqueta nacional y la local. Por otra parte, se analizará el nivel de coordinación con el que se presentan los partidos. Es decir, se intenta determinar el nivel de coordinación que existe entre el partido de nivel local y el de nivel nacional. De este modo, el nivel de coordinación tendrá un carácter *alto* si el partido local tiene el apoyo del nivel nacional (por ejemplo, sumando la lista nacional a la lista local); *medio* si existe más de un partido local apoyado por el mismo partido nacional; y *bajo* si la estrategia es de carácter únicamente local. También se contempla si las alianzas son congruentes entre el nivel nacional y local. Diremos que son incongruentes cuando las alianzas entre los partidos más importantes (Partido Justicialista (PJ), Frente para la Victoria (FPV), Unión Cívica Radical (UCR) y Propuesta Republicana (PRO) no coinciden entre nivel local y nivel nacional. Por otra parte, caracterizamos como alianzas congruentes cuando tanto a nivel local como a nivel nacional se encuentran los mismos partidos, o al menos los más importantes. Asimismo, diremos que una alianza es congruente con enraizamiento local si, además de coincidir en los partidos más importantes a nivel nacional, a la coalición local se le suman partidos locales. En este punto, el criterio de congruencia es tomado a partir de los ejes principales que analiza Clerici (2016), por lo que dicho criterio remite al análisis comparado de las estrategias aliancistas de los partidos tanto a nivel local como a nivel nacional.

Por último, se observará si existe simultaneidad en el calendario electoral, es decir, si coinciden las fechas electorales de la provincia y de la nación. De esta forma, se analizará cada provincia y, en función de las tendencias que se observen, se determinará si el sistema partidario está más cercano al criterio de nacionalización o si, por el contrario, se encuentra mayormente desnacionalizado. Para establecer si el sistema de partidos es nacionalizado, se verificará si cumple los siguientes requisitos: coincidencia con la etiqueta partidaria nacional, un nivel alto en la coordinación y ser congruente o de congruencia enraizada. En caso de no coincidir, se lo denominará desnacionalizado.

Con estos criterios, utilizaremos el siguiente cuadro como herramienta visual para describir el resultado final.

*Cuadro N° 2*

Año	Indicadores de la nacionalización			
	Coincidencia con etiqueta nacional	Nivel Coordinación	Alianzas	Resultado
2003				
2007				
2011				
2015				
2019				

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, considerando las diferencias partidarias provinciales, se realizará un análisis que se abocará a observar el vínculo existente entre la recaudación de regalías, la estructura de competencia del sistema partidario y la desnacionalización partidaria. Los cuadros para realizar este análisis son los siguientes:

*Cuadro N° 3*

Sistema de partidos	En relación al presupuesto	
	Recaudación extraordinaria	Recaudación leve o moderada
Abierto		
Cerrado		

Fuente: Elaboración propia.

*Cuadro N° 4*

Sistema de partidos	En relación al presupuesto	
	Recaudación extraordinaria	Recaudación leve o moderada
Nacionalizado		
Desnacionalizado		

Fuente: Elaboración propia.

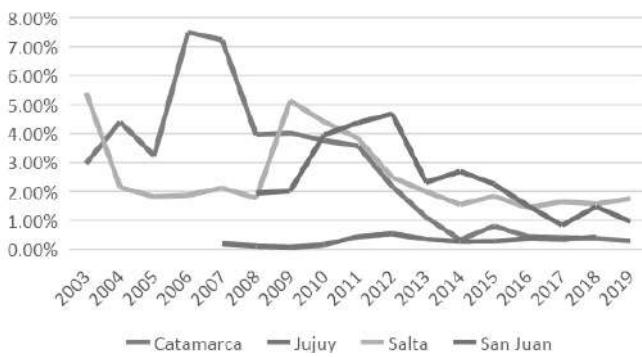
## Análisis de casos

Como se mencionó anteriormente, las cuatro provincias seleccionadas tuvieron diferente performance a la hora de la recaudación, ya sea por la inversión en sus yacimientos, por la cantidad de estos o por los insumos que estos proveían. Los motivos de esta variación no serán profundizados en esta investigación, ya que nos centraremos en la relación entre el incremento de la recaudación mediante regalías y los sistemas partidarios.

En relación a los valores absolutos recaudados, los cuales revisen importancia dado que suponen una mayor autonomía económica para las provincias, en los casos estudiados varían entre los 140 millones y 1380 millones de pesos. Además, deberían considerarse las externalidades positivas económicas que generan a la hora de establecer los distintos yacimientos. Estas externalidades pueden ser: el planeamiento urbano, los transportes, las empresas alimenticias, y los impuestos que se recaudan a través de estos movimientos económicos.

Por otra parte, es importante observar cómo se comporta esta recaudación en relación a los presupuestos provinciales, ya que esto nos dará una idea acerca de lo que significan en sus economías. De esta manera, como se puede observar en el gráfico N° 1, la relación pareciera casi insignificante en algunos casos, sin embargo, esto nos muestra lo robustos que son los presupuestos.

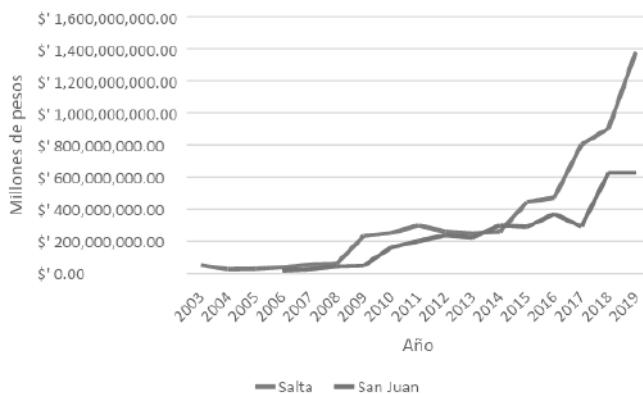
Gráfico N°1: Relación de las regalías en el presupuesto, por provincia



Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos provinciales.

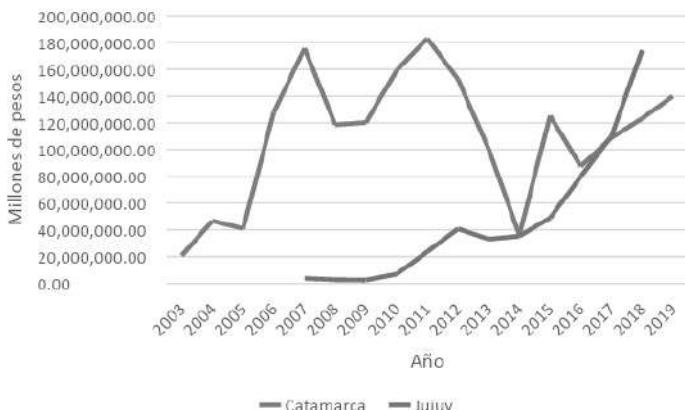
No obstante, la impresión que arroja el gráfico N°1 podría indicar que el *boom* de recaudación existe. Es decir, a pesar de que en el gráfico N°1 no se puede observar un aumento significativo y constante a través del tiempo de las regalías, estas han ido aumentando y creciendo de una manera considerable en valores nominales. Para ilustrar lo dicho hasta aquí, podemos observar los siguientes gráficos dispuestos en función de los que lograron una recaudación más importante y los que han tenido una recaudación menor.

Gráfico N°2: Recaudación mediante regalías de las provincias de Salta y San Juan



Fuente: Elaboración propia con datos a partir de los presupuestos provinciales.

Gráfico N°3



Fuente: Elaboración propia con datos a partir de los presupuestos provinciales.

De esta manera, considerando que existe una dicotomía entre la representación de los valores según el presupuesto y según su valor absoluto, dado que la provincia que más recaudó porcentualmente no es la que más recaudó en términos absolutos, tomaremos los valores según el presupuesto. Esta decisión metodológica nos permitirá un análisis más adecuado ya que establece el peso del recurso sobre el presupuesto total. De esta forma, sostendremos que las provincias con una recaudación extraordinaria son Catamarca, Salta y San Juan. Por su parte, caracterizamos a Jujuy como una provincia cuya recaudación es leve o moderada.

En lo que sigue, realizaremos un análisis individual de cada provincia. Este análisis busca observar tanto su sistema de competencia como los indicadores de nacionalización, en función de determinar si existe relación entre estos ejes y las regalías recaudadas.

### ***Catamarca: la provincia con mayor nivel recaudación se abre y se nacionaliza***

En el Cuadro N° 1, se resume la estructura de competencia para las elecciones celebradas en 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019. El Cuadro N°2 muestra los indicadores de la nacionalización para los mismos períodos electorales.

*Cuadro N°1: Estructura de competencia para las elecciones a gobernador/a desde 2003 a 2019 para la provincia de Catamarca*

Estructura de competencia				
<b>Elección</b>	<b>Partido de Gobierno</b>	<b>Fórmula</b>	<b>Coaliciones y/o gabinete</b>	<b>Resultado</b>
2003	Sin alternancia	Innovadora	Sin alternancias	Cerrado
2007	Alternancia parcial	Familiar	Parcial en coalición	Reelección con apertura parcial
2011	Alternancia total	Innovadora	Total en coalición	Abierto
2015	Sin alternancia	Familiar	Sin alternancias	Reelección cerrada
2019	Sin alternancia	Innovadora	Parcial en el gabinete	Parcialmente abierto

Fuente: Elaboración propia.

*Cuadro N°2: Indicadores de nacionalización para las elecciones a gobernador/a desde 2003 a 2019 para la provincia de Catamarca*

Indicadores de la nacionalización				
<b>Año</b>	<b>Coincidencia con etiqueta nacional</b>	<b>Nivel Coordinación</b>	<b>Alianzas</b>	<b>Resultado</b>
2003	No	Bajo	Incongruente	Desnacionalizado
2007	No	Alto	Incongruente	Desnacionalizado
2011	Sí	Alto	Congruente	Nacionalizado
2015	Sí	Alto	C. Enraizada	Nacionalizado
2019	Sí	Alto	C. Enraizada	Nacionalizado

Fuente: Elaboración propia.

Retomando lo que hemos señalado anteriormente en relación al aumento extraordinario en recaudación de regalías (Gráfico N°1), no parece poder ser asociado a un proceso de (des)nacionalización. En tal sentido, lo que los datos parecen indicar es que Catamarca vivió un proceso en donde el sistema de partidos se nacionalizó y la estructura de competencia se abrió. La provincia parece mostrar, desde el año 2003 hasta la fecha, un proceso de apertura lenta del sistema de partidos. En dicha apertura, los partidos más importantes se renovaron y los gobiernos reformularon sus gabinetes integrando partidos opositores y nuevos aliados. Además, se observa que la provincia alcanzó mayores niveles de coordinación con el nivel nacional, homogeneizando estrategias en al menos las últimas tres elecciones.

Con todo, podemos sostener que para este caso no hay evidencia suficiente que indique que el hecho de ser una provincia con regalías sea un factor importante a la hora de desanclar la competencia partidaria local de la nacional. Por otra parte, es importante señalar que la hipótesis desarrollada por Mair (2015) a la que hemos hecho mención anteriormente (alta rentabilidad en commodities, partido local asentado en el poder y un sistema partidario previamente cerrado), tomarían por supuesto que esta provincia debería mantenerse cerrada. Sin embargo, los resultados de la evidencia recopilada indicaron lo contrario, cumpliéndose el principio más importante para la apertura del sistema de partidos: la imprevisibilidad.

### ***Jujuy: el caso con menor nivel de recaudación se abre y se nacionaliza***

En el Cuadro N° 3, se resume la estructura de competencia para las elecciones celebradas en 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019. El Cuadro N°4 muestra los indicadores de la nacionalización para los mismos períodos electorales.

*Cuadro N° 3: Estructura de competencia para las elecciones a gobernador/a desde 2003 a 2019, para la provincia de Jujuy*

Estructura de competencia				
Elección	Partido de Gobierno	Fórmula	Coaliciones y/o gabinete	Resultado
2003	Sin alternancia	Familiar	Sin alternancia	Reelección cerrada
2007	Sin alternancia	Innovadora	Parcial en coalición	Parcialmente abierto
2011	Sin alternancia	Familiar	Sin alternancia	Cerrado
2015	Alternancia total	Innovadora	Total	Abierto
2019	Sin alternancia	Familiar	Sin alternancia	Reelección cerrada

Fuente: Elaboración propia.

*Cuadro N° 4: Indicadores de nacionalización para las elecciones a gobernador/a desde 2003 a 2019, para la provincia de Jujuy*

Indicadores de la nacionalización				
Año	Coincidencia con etiqueta nacional	Coordinación en la estrategia	Alianzas	Resultado
2003	Sí	Alto	Congruente	Nacionalizado
2007	Sí	Alto	Congruente	Nacionalizado
2011	Sí	Alto	C. Enraizada	Nacionalizado
2015	Sí	Alto	C. Enraizada	Nacionalizado
2019	Sí	Alto	C. Enraizada	Nacionalizado

Fuente: Elaboración propia.

En los cuadros presentados es posible observar que, nuevamente, no parece poder asociarse el hecho de que la provincia goce de altas regalías a un desacople del sistema partidario nacional. El motivo de esta afirmación remite a que todos los indicadores parecen mostrar que el sistema de partidos se nacionaliza o se mantiene nacionalizado. En relación a la estructura de competencia, se puede sostener que siguió un trayecto que la llevó desde una estructura cerrada hacia la

apertura, con posibilidad de haberse cerrado nuevamente, pero bajo un nuevo partido. El motivo es principalmente que cada uno de los partidos de gobierno y las coaliciones que lo acompañan han funcionado de manera cerrada, ya que pueden observarse cambios en los candidatos, pero no en los partidos que lo rodean.

Con todo, el caso merece seguimiento ya que no parece que nos encontremos ante una apertura fuertemente determinada. Esta duda se basa en que gobierna un solo partido por largos períodos, pudiendo volver fácilmente a cerrarse. Será interesante ver cómo evoluciona este sistema para la próxima elección, ya que Morales no puede volver a ser reelecto.

En este marco, las elecciones en Jujuy han demostrado que existe una tendencia a adecuarse al sistema nacional de partidos. Es decir, la cooperación en general se ha mantenido alta, siempre sosteniendo el apoyo del nivel nacional y viceversa, con la diferencia de que el territorio elige la fecha y sí amplía las alianzas. Por otra parte, como muestran los gráficos N° 1 y N° 3, la provincia no es de las que más ha recaudado en regalías, aunque pasar de recaudar alrededor de 4 millones en 2003 a 180 millones en 2019 no es menor. Asimismo, se puede observar que la imprevisibilidad que constituyó el cambio de partido, considerando que el sistema estuvo gobernado por el PJ desde 1983, dio por resultado una apertura del sistema. De esta manera, no parece haber evidencia suficiente para afirmar que la recaudación de regalías se encuentra asociada a una desnacionalización o cierre del sistema, sino todo lo contrario.

### ***Salta: la mayor recaudación con un sistema localista y semicerrado***

En el Cuadro N° 5, se resume la estructura de competencia para las elecciones celebradas en 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019. El Cuadro N°6 muestra los indicadores de la nacionalización para los mismos períodos electorales.

*Cuadro N° 5: Estructura de competencia para las elecciones a gobernador/a desde 2003 a 2019, para la provincia de Salta*

Estructura de competencia				
Elección	Partido de Gobierno	Fórmula	Coaliciones y/o gabinete	Resultado
2003	Sin alternancia	Familiar	Sin alternancias	Reelección cerrada
2007	Sin alternancia	Innovadora	Parcial en coalición	Parcialmente Abierto
2011	Sin alternancia	Familiar	Parcial en coalición	Reelección cerrada
2015	Sin alternancia	Familiar	Sin alternancia	Reelección cerrada
2019	Alternancia parcial	Innovadora	Parcial en gabinete	Parcialmente abierto

Fuente: Elaboración propia.

*Cuadro N° 6: Indicadores de nacionalización para las elecciones a gobernador/a desde 2003 a 2019, para la provincia de Salta*

Indicadores de la nacionalización				
Año	Coincidencia con etiqueta nacional	Coordinación en la estrategia	Alianzas	Resultado
2003	Sí	Alto	C. Enraizada	Nacionalizado
2007	Sí	Medio	Incongruente	Desnacionalizado
2011	Sí	Medio	C. Enraizada	Desnacionalizado
2015	Sí	Alto	C. Enraizada	Nacionalizado
2019	No	Bajo	Incongruente	Desnacionalizado

Fuente: Elaboración propia.

De los cuadros N° 5 y N° 6, se desprenden algunas consideraciones. En primer lugar, la provincia de Salta presenta un sistema de partidos aparentemente cerrado en el cual desde hace muchos años el peronismo es casi el único jugador capaz de competir y, en ese juego, transforma casi todas las elecciones en internas partidarias. El sistema de partidos denota estrategias locales, en donde la prioridad es definir la conducción local y desde ahí establecer cómo se discutirá con la estructura nacional. Esto se puede observar por el bajo nivel de

la coordinación con las estructuras nacionales, a la vez que, algunas veces, las alianzas son incongruentes con respecto a estos mismos partidos. De este modo, considerando que las regalías son de las más altas dentro de las provincias seleccionadas, pareciera que podría haber una asociación. Este caso, mediante los indicadores, podría decirse que es el único que encaja con la teoría rentista clásica, ya que, si bien el monto con el que comenzó era cercano a los 50 millones de pesos y en la actualidad es cercano a los 1300 millones de pesos, y que tuvo un papel de importancia en relación al presupuesto (como muestra el gráfico N° 1), pareciera que la desnacionalización es un proceso intermitente y el sistema de partidos permanece cerrado. Con esto, nos referimos a que no es el partido nacional el que gobierna en la provincia, sino más bien uno de carácter local. Retomando a Mair (2015), parece predecible que el PJ en sus distintas variantes seguirá gobernando, ya sea en alianza con otros partidos o bien como figura principal. Sin embargo, este funcionamiento bien puede estar vinculado a fenómenos diferentes a la explotación de recursos que generan regalías, ya que las disputas por el liderazgo y control de la gobernación local entre facciones de tradición peronista son anteriores al boom rentista, por lo que parece prudente indicar que existen resultados en los indicadores que ameritan una mayor profundización del estudio.

### ***San Juan: se mantiene cerrado pero nacionalizado***

En el Cuadro N° 7, se resume la estructura de competencia para las elecciones celebradas en 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019. El Cuadro N°8 muestra los indicadores de la nacionalización para los mismos períodos electorales.

*Cuadro N°7: Estructura de competencia para las elecciones a gobernador/a desde 2003 a 2019, para la provincia de San Juan*

Estructura de competencia				
Elección	Partido de Gobierno	Fórmula	Coaliciones y/o gabinete	Resultado
2003	Alternancia total	Innovador	Parcial en coalición	Abierto
2007	Sin alternancia	Familiar	Parcial de gabinete y en coalición	Reelección cerrada
2011	Sin alternancia	Familiar	Sin alternancias	Reelección cerrada
2015	Sin alternancia	Innovadora	Sin alternancias	Cerrado
2019	Sin alternancia	Familiar	Sin alternancias	Reelección cerrada

Fuente: Elaboración propia.

*Cuadro N°8 Indicadores de nacionalización para las elecciones a gobernador/a desde 2003 a 2019, para la provincia de San Juan*

Indicadores de la nacionalización				
Año	Coincidencia con etiqueta nacional	Coordinación en la estrategia	Alianzas	Resultado
2003	Sí	Alto	Congruente	Nacionalizado
2007	Sí	Alto	C. Enraizada	Nacionalizado
2011	Sí	Alto	C. Enraizada	Nacionalizado
2015	Sí	Alto	C. Enraizada	Nacionalizado
2019	Sí	Alto	C. Enraizada	Nacionalizado

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, con la información detallada anteriormente y con lo que puede observarse en los cuadros N°7 y N°8, podemos sostener que San Juan contaba con un sistema de partidos abierto. Sin embargo, desde la llegada del FPV este sistema se fue cerrando de manera paulatina. No obstante, la existencia de una estructura de competencia cerrada no implicó un proceso de desnacionalización partidaria, de hecho, pareciera que lo que sucedió fue todo lo contrario:

a medida que las regalías fueron aumentando, el FPV sanjuanino logró una importante similitud en la composición y armado del partido en ambos niveles. Además, con excepción del 2019, en las últimas elecciones la provincia acompañó también con el calendario, aunque siempre mantuvo un alto nivel de coordinación. De esta manera, podríamos afirmar que en este caso no se verifica que exista una relación entre el aumento de regalías y la territorialización del sistema partidario. Con todo, es importante aclarar que la provincia de San Juan nunca perdió su histórica formación de partidos locales. Es decir, a pesar de tener o no recaudación de regalías, el fraccionamiento de las élites locales ya se encontraba en escena. De este modo, se puede argumentar que el FPV cumplió un rol nacionalizador del sistema partidario sanjuanino, poniendo a la cabeza de la provincia un partido fuertemente ligado a una lógica nacional, pero con una previsible continuidad en el poder local.

## Conclusiones

Este capítulo se propuso estudiar la relación entre la recaudación de regalías, mineras y/o petrolíferas, por parte de las provincias y la desnacionalización de las mismas. Para ello, revisamos cuatro casos –Catamarca, Jujuy, Salta y San Juan– con características extractivistas y los clasificamos según la estructura de competencia del sistema partidario y el grado de nacionalización. En función de ello, nos propusimos determinar el estado de la estructura de competencia en cada provincia, a partir de los siguientes indicadores: alternancia en el partido de gobierno, las fórmulas, y la alternancia en las coaliciones electorales y en sus gabinetes. Por otra parte, revisamos los siguientes indicadores para determinar el grado de (des)nacionalización de las provincias estudiadas: coincidencia con la etiqueta nacional, si existía un claro apoyo mutuo entre las estrategias de la provincia y la nación –coordinación en la estrategia–, y si las alianzas eran las mismas en ambos niveles.

A partir de los datos analizados, podemos afirmar que no encontramos evidencias que sustenten una relación entre las regalías y el proceso de desnacionalización o territorialización de los sistemas partidarios, como tampoco en relación a su grado de competencia. Lo expuesto nos permite sostener que la existencia de dinero no condicionado mediante las regalías no influye de manera determinante en cuanto a la composición de etiquetas ni la coordinación de estas con el nivel nacional.

En caso de que existiese un fuerte vínculo entre posesión de regalías y sistema de partidos, deberíamos haber encontrado que los cuatro sistemas evolucionaran hacia sistemas políticos cerrados y provincializados. A su vez, si pudiéramos esperar que solo afectara a las provincias con recaudaciones fuertes, sólo Jujuy podría haber seguido otro camino, ya que es la provincia que posee una recaudación más moderada o leve en relación al presupuesto. Por lo expuesto, los cuadros que se presentan a continuación nos permiten observar que los hallazgos de esta investigación sugieren que no es posible ser concluyentes acerca de la existencia de una asociación directa y robusta entre recaudación de regalías y desnacionalización del sistema de partidos.

*Cuadro N° 9: Peso de las regalías en relación al presupuesto, según el sistema de competencia de partidos*

	<b>Peso de las regalías en relación al presupuesto</b>	
<b>Sistema de partidos</b>	<b>Recaudación extraordinaria</b>	<b>Recaudación leve o moderada</b>
Abierto	Catamarca	Jujuy
Cerrado	San Juan/	

Fuente: Elaboración propia.

*Cuadro N°10: Peso de las regalías en relación al presupuesto, según el estado de desnacionalización del sistema de partidos*

Peso de las regalías en relación al presupuesto		
Sistema de partidos	Recaudación extraordinaria	Recaudación leve o moderada
Nacionalizado	Catamarca	Jujuy
Desnacionalizado	Salta	

Fuente: Elaboración propia.

De su observación, se puede sostener que las regalías no parecen estar asociadas a los sistemas de partidos, ni en su territorialización ni en su estructura de competencia. En todo caso, estas tablas muestran resultados muy divergentes, en donde no es posible observar un patrón claro: solo un caso se muestra desnacionalizado y solo un sistema partidario se encuentra cerrado en los términos aquí trabajados. Así, podemos observar que Salta parece coherente con los presupuestos teóricos en tanto la competencia se ha cerrado por un largo tiempo en el peronismo, aunque en la actualidad eso podría estar cambiando. A la vez, se observa que ha mantenido relativamente desnacionalizada la competencia. No obstante, una observación más minuciosa muestra que su estructura de competencia ha mostrado relativa apertura –aunque dentro de las disputas mayormente peronistas– en el último período electoral, permitiendo el ingreso de opositores históricos al gobierno local. Por otra parte, al observar la cronología de los gobernadores, se puede verificar que el predominio del peronismo no es exclusivo del período del *boom* rentístico, por lo que es evidente que se necesita profundizar en este tipo de estudios para determinar las razones de su actual estructura de competencia y su nivel de desnacionalización. En relación al resto de las provincias, Catamarca, Jujuy y San Juan no coinciden con las expectativas teóricas.

Para el caso de Catamarca, es la provincia que más dinero obtuvo a raíz de las regalías en relación al presupuesto y si bien resulta claro que esto estuvo concentrado en el tiempo, no se puede negar que un

impacto de las regalías entre el 4% y el 8% en el presupuesto provincial debería mostrar indicios en alguno de los índices que observamos. Sin embargo, los resultados indican que, a partir de la aparición de Corpacci en el 2007, no solo existe una tendencia a la nacionalización de su sistema partidario, sino que también existe una tendencia de apertura de su estructura de competencia.

En relación a Jujuy, este configura un caso similar a Salta en cuanto a la historia de peronistas en el poder, sin embargo, la provincia siempre estuvo fuertemente nacionalizada. Es decir, su sistema partidario no muestra signos de provincialización y, por lo tanto, no coincide con la teoría rentista –aunque esto podría deberse al hecho de ser la que menos ha recaudado mediante regalías. Por otra parte, en cuanto a su sistema de competencia, si bien tiene una tradición peronista y que, al igual que Salta, es evidente que parece que el sistema puede cerrarse o abrirse, esta provincia muestra un patrón diferencial. En las elecciones del 2015, mostraron una alternancia que demuestra que existe una tendencia a la apertura de su sistema de competencia.

Finalmente, en el caso de San Juan, al igual que en el de Jujuy, parece haber un fuerte indicio de nacionalización partidaria, aunque en relación a su sistema de competencia es todo lo contrario. La competencia en esta provincia parece haberse cerrado desde la aparición de Gioja. Este resultado se da quizás por un motivo similar al de Salta, esto es, la cantidad de reelecciones posibles en su constitución. Sin embargo, la existencia de otros partidos no peronistas en la competencia local y su historia modifican en gran medida este argumento. San Juan ha convivido con variedad partidaria durante largos períodos. A pesar de ello, desde el año 2003 hacia adelante, los gobernadores han tenido no solo la habilidad para coordinar estrategias y nacionalizar su partido, sino que también se ha logrado convencer a opositores para incorporarse a su gobierno. Por lo tanto, San Juan tampoco solo podría clasificarse parcialmente acorde a las expectativas de las teorías trabajadas, ya que a pesar de que su presupuesto se

ve afectado por el ingreso de regalías, el sistema sí tendió a cerrarse, pero no fue acompañado de una desnacionalización del mismo.

En conclusión, el estudio de las lógicas partidarias subnacionales puede seguir siendo fuente de futuras investigaciones. Este trabajo ha puesto de relieve que aún quedan por esclarecer patrones de funcionamiento en los territorios subnacionales que podrían estar asociados a lógicas nacionales más que a provinciales. Se puede observar que las grandes fuerzas nacionales se disputan escaños y posiciones institucionales en las provincias más allá del conjunto de partidos locales que compitan. Al mismo tiempo, esta observación coincide con los resultados obtenidos, al examinar nuestros cuatro casos de estudio (Catamarca, Jujuy, Salta y San Juan). El motivo de esta coincidencia es que con los resultados a la vista no se puede establecer una relación contundente entre las regalías y los sistemas partidarios locales o en su sistema de competencia, sino más bien parece no ser una relación determinante.

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2010). *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Abal Medina, Juan Manuel y Suárez-Cao, Julieta (2003). Más allá del bipartidismo. *Revista Iberoamericana*, 3 (9), 65-87.
- Chasquetti, Daniel (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En Lanzaro Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismos y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 319-359). Buenos Aires: CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Chibber, Pradeep y Kollmann, Ken (2004). *The formation of national party systems: federalism and party competition in Canada*,

*Great Britain, India, and the United States.* United Kingdom: Princeton University Press.

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral.* Buenos Aires: Prometeo Libros.

Clerici, Paula (2016). Juegos de congruencia: Las estrategias de alianzas electorales de la UCR y el PJ en Argentina. *Revista Uruguayana de Ciencia política*, 25 (2), 15-33.

Cox, Gary (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten.* Barcelona: Gedisa.

Del Pilar Bueno, Maria (2014). La política minera en la Argentina y el modelo extractivista. *Revista Foro Internacional*, 54 (1), (Enero-Marzo),106-130.

Došek, Tomaš y Varettó, Carlos (2021). Conflict or Cooperation? Political Relations between Governors and Mayors in Major Cities in Argentina. *Bulletin of Latin America research*, 40 (2), 235-250.

Escolar, Marcelo (2013). La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina. *Revista SAAP*, 7(2), 441-451.

Escolar, Marcelo (2014a). Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos multinivel. En Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina (eds.), *Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina* (pp. 29-78). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Escolar, Marcelo (2014b). Juntos pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras. En Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina (eds.), *Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina* (pp. 217-254). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Gibson, Edward y Suárez-Cao, Julieta (2010). Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. *Journal Comparative Politics*, 43(1) (Octubre), 21-39.

Mair, Peter (2015). Los cambios en los modelos de organización y democracia partidaria: la emergencia del partido cartel. En Bértoa Fernando y Scherilis Gerardo (eds.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia* (pp. 23-50). Buenos Aires: Eudeba.

Lago, Ignacio y Montero, José Ramón (2008). Coordinación entre arenas electorales en países con sistemas políticos multinivel. *Revista de Estudios políticos*, 140 (Abril-Junio), 33-68.

Leiras, Marcelo (2013). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. En Tulia Faletti, Lucas González y Martín Lardone (eds.), *El federalismo en perspectiva comparada* (pp. 25-71). Buenos Aires: EDUCA.

Mainwaring, Scott y Torcal, Mariano (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 41, 141-173.

Nacif, Federico (2014). El litio en Argentina: de insumo estratégico a commodity. *Revista Herramienta*, 54, 101-117.

Ollier, María M. y Palumbo, Pablo (2016). ¿Caso testigo o caso único? Patrones de la formación de gabinete en el presidencialismo argentino (1983-2015). *Colombia Internacional*, 87, 53-80.

Peralta, Belén (2018). El proceso de descentralización y la desnacionalización del sistema de partidos: Reevaluando su relación en Argentina entre 1983-2013. [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de San Martín.

Rotman, Santiago y Vareta, Carlos (2017). Carreras y ambición política a nivel subnacional. Análisis de las carreras políticas de los intendentes en la Provincia de Buenos Aires (Argentina), 1983-2015. *Política. Revista de Ciencia Política*, 55 (1), 65-98.

Vareta, Carlos (2017). *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*. Villa María, Córdoba: Eduvim.

# Reglas electorales y dinámica partidaria

## Un análisis de los municipios del conurbano bonaerense (1983-2013)<sup>1</sup>

*Gabriela Porta*

### **La provincia de Buenos Aires como protagonista del análisis**

La provincia de Buenos Aires es, históricamente, un escenario de intensas luchas políticas y electorales. Ello se debe, en buena medida, a la gravitación que ejerció y aún ejerce sobre la política nacional. Ferrari, Ricci y Suárez (2013) sostienen que el peso político que posee queda evidenciado no solo en la supremacía numérica de su electorado –con 12.641.013 electores representa el 36,93% del padrón nacional– sino también en la impronta que les confiere a los aparatos partidarios mayoritarios.

Desde su fundación en 1820, la provincia nació a la vida política con ventajas político-estratégicas sobre sus pares (Otero, 2012), ventajas que radican principalmente en el Conurbano o Gran Buenos Aires puesto que, siguiendo a Leiras, “los resultados electorales que se registran en esta región son decisivos para la elección de diputados y senadores nacionales, para la elección de gobernador (...) y para la elección del presidente de la Nación” (Leiras, 2007, p. 203). Asimismo,

<sup>1</sup> Lo presentado en este capítulo se desprende de la Tesis para optar por el título de Máster en Análisis, Derecho y Gestión electoral (UNSAM).

dicho conglomerado –formado por 24 municipios<sup>2</sup> también posee variables geográficas, demográficas, económicas y políticas, que contribuyen a que se constituya como una zona clave de estudio en sí misma. Tal es así que la importancia geográfica se pone de manifiesto al realizar una división de la zona en *cordones* cercanos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En términos demográficos, en el 2013 se podía observar que el 63,46% (16.841.135) de la población de la provincia vive en dichos 24 municipios, y en términos económico-productivos, la tasa de actividad en la zona es del 47,3%, mientras que la tasa de trabajo se ubica en un 44,3% (INDEC, 2013).<sup>3</sup> Finalmente, en términos políticos, con 7.629.548 de electores habilitados, el GBA representa el 61,38% del padrón de la provincia y el 23,74% del nacional.<sup>4</sup> Asimismo, debemos destacar el rol de las intendencias que, debido al tipo de financiamiento municipal, poseen relativa independencia del gobierno provincial y por ende quedan en una posición menos subordinada (Leiras, 2007).

La combinación de estas dimensiones pone en evidencia cuán relevante es analizar el entramado político que conforman las dinámicas políticas y los municipios en el territorio bonaerense, a partir de la centralidad que adquiere la provincia de Buenos Aires en la política nacional.

El objetivo del presente artículo es analizar el sistema electoral municipal en los 24 distritos que conforman el Conurbano entre 1983 y 2013. Para ello, se incluirá el análisis interrelacionado de la magnitud del distrito o circunscripción electoral, la concurrencia entre la elección de cargos ejecutivos y legislativos, la fórmula electoral y la estructura de la boleta, y, en segundo lugar, a partir de un

<sup>2</sup> Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López (INDEC, 2005).

<sup>3</sup> Encuesta permanente de Hogares realizada por el INDEC (2013).

<sup>4</sup> Datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires para las últimas elecciones del año 2015.

detallado análisis histórico electoral, dar cuenta de la competencia partidaria en dicho territorio (teniendo en cuenta las reglas electorales, los actores políticos que compiten en cada elección y los Concejos Deliberantes).

Este estudio abarca el período comprendido entre 1983 y las elecciones legislativas nacionales de 2013. Dos hechos fundantes de la historia reciente marcan estos años: el retorno a la democracia y la crisis del 2001, que le imprimirán a la vida política argentina rasgos peculiares.

Durante treinta años, se fue consolidando una dinámica de competencia municipal organizada en torno al proceso de descentralización político-administrativo. Este proceso implicó la delegación de un conjunto de funciones del nivel nacional hacia las provincias, cambiando a su vez la composición del gasto público nacional/provincial (Calvo y Escolar, 2005), y el aumento de la territorialización de la competencia partidaria. En este sentido, el proceso de descentralización<sup>5</sup> implicó dos dimensiones, una administrativa y otra política. La dimensión administrativa involucró la gestión y la reducción de las distancias entre “concepción y ejecución, y entre decisión, ejecución y control” (Cao y Vaca, 2007, p. 253), la política tendió a acrecentar la autonomía de los actores locales y a generar una nueva relación entre, en este caso, los intendentes y los ciudadanos, dando lugar a una mayor participación por parte de estos últimos. Se produjo entonces una transferencia de funciones desde el Estado Nación a las provincias y de estas a los municipios, no siempre con el consecuente traspaso de fondos y/o recursos que ello implicaba.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> “La descentralización fue una imposición exógena, sin participación de las provincias y municipios, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la Nación. Se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales en forma desordenada, sin preparación administrativa y funcional, sin coordinación, con soluciones homogéneas que no contemplaban las especificidades provinciales” (Manzanal, 2006, p. 39).

<sup>6</sup> “Las provincias y municipios recibieron la gestión de buena parte de los programas sociales, las grandes obras de infraestructura, los puertos, las redes de distribución de agua y energía eléctrica, las grandes obras hidroeléctricas, la potestad de administrar

## **Las reglas: el sistema electoral de la provincia de Buenos Aires y la fórmula “Hare a la Bonaerense”**

La provincia de Buenos Aires se encuentra dividida en 135 municipios y cada uno constituye un distrito electoral. El artículo 190 de la Constitución provincial sancionada en 1854 expresa que la Municipalidad, compuesta por un departamento ejecutivo (el intendente) y uno deliberativo (el Concejo Deliberante), será el órgano responsable de administrar los intereses y servicios locales en la Capital y en cada uno de los municipios que formen la provincia.

En torno a los Concejos Deliberantes, sus miembros durarán cuatro años en funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se escojan los intendentes, senadores y diputados provinciales. El artículo 191 establece que la cantidad de miembros del Concejo se fijará en relación a la población de cada distrito (número no menor a seis y no mayor de veinticuatro).

Por su parte, la Ley Electoral de la provincia de Buenos Aires (Nº 5.109) establece que la fórmula electoral utilizada es la del *cociente*. Según el artículo 109, una vez que se realiza la suma de la cantidad de votos de cada una de las secciones electorales y los obtenidos por cada uno de los partidos políticos, se dividirá el total de los sufragios por la cantidad de candidatos que se deben elegir en la convocatoria. El resultado de dicha división se denomina *cociente electoral*. Luego, se divide el número de votos obtenidos por cada lista/partido por dicho cociente y los nuevos resultados indicarán la cantidad de candidatos que resultan electos por cada lista. Las listas cuyos votos no alcancen el cociente carecerán de representación. Si la suma de todos los cocientes no alcanzase el número total de representantes que comprenden la convocatoria, se adjudicará un candidato más a cada una de las listas cuya división por el cociente haya arrojado mayor residuo hasta completar la representación con los candidatos

---

el subsuelo, el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi), funciones de regulación económica, etc.” (Cao y Vaca, 2007, p. 256).

de la lista que obtuvo mayor número de sufragios en la elección y, en caso de residuos iguales, se adjudicará el escaño al partido que hubiere obtenido mayoría de sufragios. Finalmente, el artículo 110 (Ley N° 6.698) establece que en caso de que ningún partido político llegase al cociente electoral, se tomará como base el 50% del mismo, a los efectos de adjudicar la representación. No lográndose el mismo, se disminuirá en otro 50%, y así sucesivamente hasta alcanzar el cociente que permita la adjudicación total de las representaciones: “si la cantidad de partidos políticos que alcancaren el cociente electoral fuera superior al de bancas a distribuir éstas les serán adjudicadas a los que hubieren obtenido mayor número de sufragios” (Ley N° 6.698, art. 110).

La fórmula explicada se denomina *Hare* en honor a su creador y si bien es un cálculo preciso, posee una gran limitación en tanto que no siempre la cantidad de votos que obtiene un partido político representa un múltiplo exacto del cociente (Varani, 2004). Por lo tanto, al existir votos sobrantes, quedan escaños sin asignar. En la provincia de Buenos Aires, dicho problema se solucionó, según Varani (2004), distorsionando el criterio de proporcionalidad y creando la “*Hare a la Bonaerense*”. Tal como establece Ollier (2010), esta fórmula tiende a favorecer a la figura del intendente puesto que contribuye a ensanchar las filas de concejales de su partido. Ahora bien, la distorsión en el criterio de proporcionalidad que introduce la fórmula implica que solo los partidos políticos que hayan superado el cociente pueden participar del reparto de bancas en caso de no haber sido asignadas en su totalidad en una primera instancia. Por ende, los partidos que no alcanzaron el cociente no son plausibles de asignación de escaños, incluso si sus porcentajes de votos son mayores que los restos de los partidos mayoritarios en la segunda etapa de asignación de bancas. Si aun así quedasen escaños por asignar, la ley establece que deberán ser adjudicados a la lista con mayor número de votos, favoreciendo nuevamente a los partidos mayoritarios ya que no considera “los votos adjudicados ni los residuos sobrantes” y dando lugar al fenómeno denominado *concejales sin votos*, es decir que en muchos

casos los Concejos Deliberantes están conformados por ediles que obtuvieron su puesto por el tipo de fórmula y no porque los hayan votado (Varani, 2004, pp.35-36).

Reynoso (2014, p. 287) señala que este método de reparto “introduce una fuerza de sobrerrepresentación sobre la proporción del contingente legislativo del partido más grande”. Con ello el intendente se ve notoriamente beneficiado pues cuenta con una mayor cantidad de concejales. Esta situación se da a su vez ya que la boleta del ejecutivo se encuentra unificada a la de los candidatos a concejales, obteniendo así una representación legislativa mayor al porcentaje de votos conquistados.

En cuanto a la duración de los mandatos, los intendentes son elegidos por un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos de forma indefinida (durante el período estudiado, 1983-2013, la ley establecía la reelección indefinida de los ejecutivos municipales; sin embargo, en agosto de 2016, se sancionó una nueva legislación que modifica la Ley Electoral de la PBA en esta materia).

Por otra parte, la Ley Orgánica de las Municipalidades (Nº 6.769/58) establece la distribución de los concejales según el número de habitantes. El volumen del cuerpo legislativo resulta un factor de incidencia sobre la proporcionalidad y el grado de multipartidismo, puesto que los partidos más pequeños ven reducidas sus posibilidades de acceder a una banca en cuanto la cantidad de escáños a repartir disminuye (Liphjart, 1992; De Luca, 2010).

En cuanto a la estructura de la boleta municipal, la misma presenta rasgos distintivos. En primer lugar, posee una estructura cerrada y bloqueada, que impide que el elector realice modificaciones en el orden en el que se encuentran ubicados los candidatos, así como introducir reemplazos o realizar recortes de los mismos. Al mismo tiempo, la boleta municipal presenta la característica singular de ofertar la candidatura ejecutiva junto con todo el cuerpo legislativo comunal. En ese caso, el elector votará al intendente y a sus candidatos a concejales sin poder elegir otro partido político para el cuerpo legislativo municipal. Lo que lleva a expresar un voto fusionado (Cox, 1997).

De esta manera, las listas municipales comparten la misma estructura que las listas a nivel provincial y nacional, es decir, son cerradas y bloqueadas, denominadas generalmente como *listas sábana*. Sin embargo, mientras que para las categorías nacionales y provinciales es posible *cortar boleta* entre cargos ejecutivos y legislativos (i.e. presidente y diputado nacional o gobernador y diputado provincial), no lo es en el nivel de cargos municipales.

Con respecto a la concurrencia entre la elección de cargos ejecutivos y legislativos, la Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires (art. 148) faculta al Poder Ejecutivo a adherir la Provincia al régimen establecido por la ley N° 15.262 de simultaneidad de elecciones, que establece la posibilidad de realizar elecciones provinciales y municipales simultáneamente con las nacionales, previa adopción del Registro Nacional de Electores. Es por ello que el art. 4 expresa la simultaneidad de las elecciones municipales con las legislativas (Senadores y Diputados).

De las elecciones estudiadas, con excepción de las celebradas en el 2003, todas fueron concurrentes con las elecciones nacionales. El grado de concurrencia es un factor crucial para nuestro análisis puesto que la simultaneidad o no de las elecciones otorga un efecto de restricción a la competencia. Según Molina (2001), el calendario electoral puede organizarse según la simultaneidad o no de las elecciones. En la Provincia de Buenos Aires, el calendario electoral es mixto, puesto que las elecciones, si bien son separadas, establecen que la mitad del Concejo Deliberante se elija de manera simultánea con el intendente, renovándose la otra mitad a los dos años.

Las consecuencias de dicho calendario electoral en elecciones concurrentes son: en primer lugar, el efecto arrastre, es decir, la transferencia de los votos que obtienen los candidatos ejecutivos hacia los partidos/candidatos que los apoyan; la concentración del voto en aquellos candidatos que parecen o aparentan ser los ganadores, puesto que los electores inclinados por candidatos minoritarios terminan votando por aquellos al verse desmotivados ante una posible derrota; y en tercer lugar, lo que Molina (2001, p. 19) establece como

traslado de la decisión, es decir, “muchos ciudadanos prestan atención solamente a la elección que aparece como principal, la presidencial, y una vez tomada su decisión a este nivel, la trasladan a las otras elecciones que se realicen simultáneamente”. La combinación de ambos efectos puede facilitar la formación de mayorías legislativas, favoreciendo claramente la gobernabilidad y la estabilidad, así como también un sistema de partidos multipartidista moderado.

Ahora bien, es necesario advertir que la realización de una reforma a los sistemas electorales municipales no es endógena a la distribución del poder partidario municipal (Reynoso, 2014). Los actores políticos municipales no pueden modificar sus reglas electorales debido a que esta es una atribución de la legislatura provincial.

Para finalizar, es relevante destacar, ya que serán objeto de nuestro análisis, las reglas existentes a nivel provincial para la conformación de partidos provinciales y agrupaciones municipales (Ley N° 9.889). En primer lugar, los partidos provinciales son aquellos que se encuentran habilitados para presentar candidatos a cargos electivos provinciales y municipales en toda la Provincia (art. 8). Para obtener dicha habilitación, deberán acreditar “la afiliación con relación al último registro oficial de electores de un número no inferior al tres por mil del padrón provincial” (art. 9, inc. b). Por su parte, son considerados agrupaciones municipales aquellos que actúan en el ámbito estrictamente local. En este caso, quedarán habilitados al acreditar un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de inscriptos en el último registro oficial de electores de la Comuna correspondiente, no pudiendo ser inferior a doscientos cincuenta afiliados (art. 11º b).

## **Desempeño electoral de los partidos políticos en el Conurbano Bonaerense. ¿Cambios o continuidades?**

Para evidenciar la relación entre las variables antes mencionadas, nos parece pertinente presentar un análisis de los resultados electorales desagregados por elección, ya sea ejecutiva y/o

legislativa, detallando el desempeño electoral de los principales partidos políticos.

Al mismo tiempo, buscaremos poner de manifiesto la existencia o no de cierta influencia de los niveles nacional y subnacional sobre el escenario político local, a partir del grado de autonomía que los actores políticos municipales poseen y de su capacidad de influir en el armado de alternativas partidarias.

Durante el período estudiado, se realizaron 16 elecciones generales y dos primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO – 2011 y 2013), de las cuales ocho (1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007 y 2011) fueron ejecutivas y legislativas, es decir, se eligió al intendente y a la mitad del Concejo Deliberante, y las ocho restantes (1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009 y 2013) fueron sólo legislativas.

Consideramos adecuado utilizar un criterio de relevancia para mostrar los datos obtenidos, destacando solo aquellos partidos que hayan obtenido más del 4% de los sufragios.

Tal como plantean Tula y De Luca (2011, p. 74), entre 1983 y 2001 el sistema partidario argentino se caracterizó por la presencia de dos actores de alcance nacional: el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Ambos partidos, solos o en coaliciones, se alternaron en los principales puestos ejecutivos a nivel nacional y provincial, la arena política municipal bonaerense no fue la excepción.

Al mismo tiempo, emergen en la competencia electoral un grupo de partidos denominado *terceras fuerzas nacionales* –PI, UCeDÉ, MODIN, FREPASO, APR– que tuvieron su apogeo, pero de manera efímera, sin lograr ampliar los apoyos más allá de la región metropolitana de Buenos Aires. Éstos dejaron de ser identificados por los votantes como potenciales alternativas de gobierno u opositores, cuando formaron algún tipo de acuerdo electoral o parlamentario con la UCR o el PJ (Tula y De Luca, 2011, p. 74).

### **1983: el efecto arrastre del radicalismo**

En las elecciones de 1983 se disputaron la totalidad de las bancas del Concejo Deliberante de cada municipio puesto que representaba la primera elección democrática. En cuanto a los cargos ejecutivos, de los 18 municipios en juego, nueve quedaron en manos del radicalismo (Avellaneda, Esteban Echeverría, Gral. San Martín, Morón, Quilmes, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López), mientras que los nueve restantes, en manos del Partido Justicialista (Almte. Brown, Berazategui, Florencio Varela, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno y San Fernando).

Al mismo tiempo, el Partido Intransigente (PI) se constituyó como la tercera fuerza electoral en Almte. Brown, Avellaneda, Gral. San Martín, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Morón, Quilmes y Tres de Febrero, siendo el único partido en lograr superar el umbral del 4%. Es importante mencionar esto ya que el PI logró representación en los Concejos Deliberantes de 13 municipios (los anteriores mencionados más Berazategui, San Isidro y Vicente López).

Mientras que en Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Quilmes, San Isidro y Vicente López se observa la aparición de partidos de corte vecinal e incluso algunos partidos de derecha, tales como el Partido Demócrata Cristiano en Moreno o el Movimiento de Integración y Desarrollo en Quilmes, en Tigre, solo las principales fuerzas (PJ y UCR) lograron superar dicho umbral.

El efecto arrastre o derrame del triunfo a nivel nacional del radicalismo, si bien repercutió en el ejecutivo de la provincia, no fue tal en los ejecutivos municipales puesto que solo la mitad de los municipios quedaron en manos de la UCR.

En cuanto a los resultados legislativos locales, la UCR obtuvo 203 escaños, representando un 48,8% de las bancas en juego en la totalidad de los municipios, mientras que el PJ alcanzó 188, lo que da un porcentaje de 45,2%.

El PI por su parte conquistó 15 bancas, mientras que los partidos vecinalistas, 7 y la categoría *otros* (Partido Comunista, Democracia

Cristiana y MID), solo 3, representando un 3,6%, 1,7% y 0,7% del 100% (416) de lugares en juego.

### **1985: ¿unidos o divididos? Efectos de un PJ fragmentado**

En la primera elección legislativa de 1985, luego de la dictadura militar, la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires debió realizar un sorteo entre la totalidad de los actores políticos que componían los distintos Concejos Deliberantes para definir quiénes debían dejar vacante su escaño y permitir así que las legislaturas municipales se renueven por mitades tal como dispone la ley.

El PI logró mantener su puesto de tercera fuerza, agenció representación en 13 municipios (Lomas de Zamora, Berazategui, La Matanza, Morón, Merlo, Lanús, Almte. Brown, Gral. San Martín, Quilmes, San Isidro, Avellaneda, Tres de Febrero y Vicente López) y alcanzó un incremento del 60% en la cantidad de bancas obtenidas.

Al mismo tiempo, sobresale la aparición de la Alianza del Centro UCD-PCA –cuya base era el partido UCeDe– y logra colarse en los Concejos Deliberantes de Moreno y Vicente López, con el 13,6% (2 concejales) y el 8,5% (1 concejal) de los sufragios respectivamente.

En cuanto a los partidos vecinales, en San Isidro y Vicente López se mantuvieron como segundas fuerzas la Alianza San Isidro por el Municipio y Unión Vecinal Vicente López; mientras que, en Tigre, el partido Acción Comunal del Partido de Tigre ganó la contienda con el 29,58% de los votos y se consolidó como un partido con peso electoral propio hasta 2015.

Un factor relevante en esta elección es la presentación del PJ en dos listas divididas, el Frente Renovador Justicia, Democracia y Participación (FREJUDEPA) y el Frente Justicia de Liberación (FREJULI). Ferrari, Ricci y Suárez (2013, p. 163) advierten que después de la etapa de reorganización iniciada en 1982 durante la cual Herminio Iglesias fue la figura emergente del peronismo, el PJ mutó dos veces, en torno a la conducción de Antonio Cafiero primero y al liderazgo de Eduardo Duhalde después, dándose un proceso de circulación de dirigentes

cuyas propuestas, estilos de conducción y sus prácticas políticas diferían. En las elecciones legislativas, el PJ se encontraba dividido. Por un lado, los seguidores de Herminio Iglesias con el FREJULI y, por el otro, bajo la conducción de Antonio Cafiero, el FREJUDEPA. A este se sumaron el PDC, el Partido de Izquierda Nacional, el Socialismo Auténtico y la Unión Popular, mientras que al FREJULI, el MID, conservadores populares y varios partidos menores (Ferrari, 2014).

A raíz de ello, si sumamos los resultados de ambos frentes, el PJ logró superar a la UCR en número de bancas obtenidas con 86 frente a 83, representando un 42,2% y 40,7% correspondientemente. Por su parte, los partidos vecinalistas con 8 escaños obtuvieron el 3,9% del total en juego (204).

En términos estrictos, la UCR se impuso tanto en el territorio municipal (obtuvo la victoria en el 88,9% de los territorios) como a nivel subnacional (con el 39,90% en Diputados y el 43,18% en Senadores provinciales) y nacional (41,46% Diputados nacionales), confirmado el efecto arrastre de las arenas electorales superiores a las inferiores.

### ***1987: “el peronismo unido, jamás será vencido”***

Los resultados de la elección ejecutiva municipal de 1987 dejaron en claro el peso que ostentaba el Peronismo desde el Frente Justicialista Renovador, el cual se presentó a elecciones en alianza con la Democracia Cristiana. En esta oportunidad, el efecto arrastre de las arenas superiores impactó sobre los resultados locales puesto que en dichas secciones también se impuso el justicialismo.

Los municipios de Almte. Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Gral. San Martín, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes y Tres de Febrero eligieron nuevos intendentes bajo la etiqueta del Frente Justicialista Renovador. Mientras que Vicente López y Tigre lo hicieron bajo la UCR y Acción Comunal del Partido de Tigre respectivamente.

Un dato no menor es que las intendencias de Gral. San Martín, Morón, Quilmes y Tres de Febrero, que se encontraban lideradas por los radicales, pasaron a manos del Frente Justicialista. En cuanto a los distritos de Florencio Varela, La Matanza, Lanús y San Fernando, los intendentes del PJ renovaron sus mandatos, mientras que en Avellaneda y San Isidro hicieron lo propio desde la UCR.

En resumen, de las 18 intendencias en juego, tres quedaron en manos del partido radical, 14 en el PJ y 1 bajo liderazgo vecinalista.

Es preciso destacar que sólo la Alianza UCeDe-PDP-UC-UCD en Moreno, Alianza San Isidro por el Municipio de San Isidro y Unión Vecinal en Vicente López lograron representación en los Concejos Deliberantes. En el resto de los municipios, se repartieron los escaños entre las principales fuerzas electorales (UCR y PJ).

### ***1989: Alianza del Centro: la tercera fuerza del Conurbano***

En las elecciones de medio término de octubre de 1989, la Alianza del Centro se constituyó como tercera fuerza del Conurbano obteniendo representación en nueve municipios (Tres de Febrero, Avellaneda, Quilmes, Gral. San Martín, Morón, Lomas de Zamora, San Fernando, San Isidro y Vicente López). Por su parte, la Alianza Izquierda Unida superó el umbral del 4% en la gran mayoría de los distritos, pero no logró representación alguna.

En dicha contienda, el PJ formó el Frente Justicialista de Unidad Popular, FREJUPO, donde participaron el PI, el PTP (Partido de los trabajadores del Pueblo del PCR), el Movimiento Patriótico de Liberación y el MID entre otros (Ferrari, Ricci y Suárez, 2013). Este logró imponerse en 16 de los 18 municipios (Almte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Gral. San Martín, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, Tigre y Tres de Febrero), mientras que la Unión Cívica Radical retuvo la mayoría en San Isidro con el 34,01% y en Vicente López con 32,74% de los votos.

En cuanto a la distribución de bancas, el PJ obtuvo el 49,6% del total de los escaños en juego y la UCR el 41%. En esta contienda, el PI, cuyo rendimiento electoral en 1983 y 1985 le permitió obtener representación y constituirse como tercera fuerza, se presentó junto al FREJUPO. Simultáneamente, las categorías Otros y Vecinalistas retuvieron el 3% y el 2,5% de los escaños respectivamente. Con la victoria del Frente Justicialista en todas las instancias superiores, se corroboró una vez más el efecto arrastre generado en la contienda local.

### ***1990: la elección del plebiscito***

En 1990, un año antes de las elecciones ejecutivas municipales, Cafiero impulsó un plebiscito para realizar una consulta a la ciudadanía sobre la posibilidad de reformar la Constitución Provincial. El punto nodal de dicha reforma era la reelección del cargo ejecutivo, ostentado por Cafiero en ese momento, pero no tuvo eco en la ciudadanía. El proyecto reformista hacía hincapié en la descentralización administrativa y la defensa de las autonomías municipales, y en la posibilidad de reelección inmediata del gobernador (Ferrari, 2014).

Ahora bien, debemos resaltar que en los inicios de los años noventa, seguían coexistiendo al interior del peronismo bonaerense diferentes líneas internas o grupos políticos (Erbetta, 2011). En primer lugar, el Frente Renovador Menemista que impulsaba la candidatura de Carlos Brown, el Frente Federal de Eduardo Duhalde, un tercer frente integrado por los seguidores de Cafiero y, por último, el denominado “grupo de los 8” integrado por el ubaldismo.

Eduardo Duhalde, vicepresidente del país en ese momento, ganó la interna del partido y llevó adelante su candidatura junto con Rafael Romá para las elecciones de 1991.

En dichas elecciones, el PJ se presentó bajo la etiqueta del Frente Justicialista Federal, FREJUFE, una alianza inexpugnable que unió a las líneas internas de Duhalde y Cafiero en el que se acopló el Partido Conservador Popular (Ferrari, Ricci y Suárez, 2013, p. 166).

Desde las elecciones de 1983 hasta 1991, el PJ fue mutando según las líneas internas del partido y las diferentes alianzas partidarias que conformaba para cada contienda, presentándose en ocasiones de forma separada según la línea política (1985) y en otras uniéndose (1991). Sin embargo, en tanto fuente principal de sufragios de cada uno de los frentes y/o alianzas conformadas, poseía el monopolio de la nominación de las fórmulas ejecutivas y lideraba la negociación de la ubicación de sus candidatos en las listas (Ferrari, Ricci y Suárez, 2013).

En 1991, ingresaron a la arena política un gran número de partidos conservadores y/o de derecha. El Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN), conducido por Aldo Rico, líder carapintada y protagonista del levantamiento militar contra el gobierno de Raúl Alfonsín (Ferrari, 2014), se constituyó como la tercera fuerza del Conurbano bonaerense obteniendo representación en los Concejos Deliberantes de Almte. Brown, Berazategui, Florencio Varela, Gral. San Martín, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Quilmes y Tres de Febrero, es decir, en el 55,5% de los territorios en juego.

Por su parte, la Unión del Centro Democrático (UCeDe) logró superar el umbral del 4% en casi todos los distritos, pero solo obtuvo representación legislativa en Tres de Febrero.

En esta oportunidad, el PJ agenció la renovación del cargo ejecutivo en Almte. Brown con el 33,54%, Berazategui con el 41,01%, Esteban Echeverría con el 34,97%, Florencio Varela con el 39,88%, Lanús con el 47,07%, Morón con el 47,33% y San Fernando con el 43,67%. Mientras que en los municipios de Avellaneda, Gral. San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora, Merlo, Quilmes y Tres de Febrero se eligieron nuevas autoridades bajo la etiqueta peronista Frente Justicialista Federal.

La UCR renovó cargos ejecutivos en los dos municipios en los cuales mantenía el gobierno comunal, San Isidro con el 45,51% y Vicente López con el 47,09%. El partido vecinal Acción Comunal hizo lo propio en Tigre con el 43,5% de los votos, mientras que la Unión Vecinos de Moreno se quedó con la intendencia con el 36,07%.

Los datos más salientes en términos legislativos muestran que el justicialismo retuvo el 50% de los curules legislativos municipales, mientras que el radicalismo el 29,5%. Por su parte, los partidos vecinalistas alcanzaron el 7,6% y quedaron debajo del 9,5% obtenido por el MODIN.

### ***1993: se afianza el MODIN***

En las elecciones legislativas de 1993, el Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN) se mantuvo como tercera fuerza en todo el Conurbano obteniendo representación en 14 de los 18 municipios, lo que constituye el 13,9% de las bancas en juego e incrementando el 9,6% obtenido en 1991.

La ventaja del justicialismo se refleja también en los escaños alcanzados, lo que se traduce en 53,8% para el PJ y 27,9% para la UCR. En el municipio de Tigre, el partido vecinalista Acción Comunal logró nuevamente una victoria con el 36,08% de los sufragios en disputa, mientras que San Isidro y Vicente López quedaron en manos de la UCR por una diferencia del 0,56% y 14,3% respectivamente.

### ***1995: se requiere consulta previa***

En octubre de 1994, se llevó a cabo la consulta popular para reformar la Constitución de la Provincia de Buenos Aires donde el gobernador Eduardo Duhalde logró el triunfo con el 61,5% de los votos y quedó habilitado para presentarse a un nuevo período (Ollier, 2007). Se reformó así el texto constitucional provincial en vistas de una nueva reelección del cargo ejecutivo.

Las elecciones ejecutivas de 1995 marcaron un quiebre político puesto que apareció en escena el Frente del País Solidario (FREPASO), una alianza entre la agrupación PAÍS de José Octavio Bordón y el Frente Grande (formado por peronistas y radicales disidentes, sectores de izquierda y centro izquierda, la Unidad Socialista y la Democracia Cristiana) que dejó fuera de la competencia a los

pequeños partidos que venían pujando por un lugar en los Concejos Deliberantes.

Dicho Frente –FREPASO– obtuvo representación legislativa en 22 municipios: Almte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

Los seis nuevos municipios (San Miguel, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Ezeiza, Malvinas Argentinas) eligieron por primera vez intendentes, todos ellos del Frente Justicialista Federal (PJ).

El PJ retuvo así 21 de las 24 intendencias en juego, 8 de ellas mediante reelección. Solo los municipios de Vicente López y el de San Isidro quedaron bajo el ala del radicalismo, mientras que el de Tigre bajo la etiqueta partidaria municipal (en los tres casos sus jefes comunales fueron reelectos).

### ***1997: el desembarco de la ALIANZA***

Para las elecciones legislativas de 1997, el Frente del País Solidario conformó una coalición junto a la UCR y otros partidos de centro izquierda, dando lugar a la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación. Esta fuerza política logró representación legislativa en 20 de los 24 municipios obteniendo destacados márgenes de victoria en territorios tales como Avellaneda con 17,8%, Morón con 26,5%, Vicente López con 26,2% y San Isidro con 32,1%.

El dato más saliente aquí es que Graciela Fernández Meijide, quien hasta ese entonces había competido como candidata en la Ciudad de Buenos Aires, desembarcó en la Provincia para hacerle frente al liderazgo de Duhalde. La candidata del FREPASO ganó el duelo que se había planteado en el territorio bonaerense contra Hilda González de Duhalde, con el 48,3% de los votos, socavando así las posibilidades de ganar las elecciones ejecutivas nacionales del líder peronista provincial (Ollier, 2001).

Por su parte, el Justicialismo se quedó con las diez victorias restantes, puesto que Tigre siguió en manos vecinalistas. La ALIANZA alcanzó el 42,6% de los escaños, mientras que el PJ retuvo el 40,9% de un total de 235 bancas.

Debemos destacar también que, si bien la alianza entre el FREPASO y la UCR compitió a nivel nacional y subnacional, en los municipios de Merlo, Moreno, Tigre y Vicente López se presentaron de manera separada.

La UCR ganó el 5,5% del total de las bancas en juego, mientras que el FREPASO el 4,3% y los vecinalistas el 6%.

El efecto arrastre o derrame de las arenas nacional y provincial impactó en el nivel local. La ALIANZA se alzó con las victorias en la contienda para Diputados y Senadores provinciales, así como también para Diputados Nacionales, mientras que el PJ quedó en un cercano segundo lugar.

### ***1999: la fortaleza del peronismo bonaerense***

En las elecciones ejecutivas de 1999, la ALIANZA, a pesar de haber logrado una presencia homogénea en todo el país, solo conquistó la victoria en seis de las 24 intendencias en juego (Avellaneda, Gral. San Martín, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes y Vicente López), dando cuenta que en esta oportunidad el efecto derrame de la arena política nacional al nivel municipal no tuvo lugar. En otras palabras, esto podría explicarse a partir del triunfo que obtuvo la fórmula justicialista a nivel subnacional (Gobernación de la PBA) de Carlos Ruckauf – Felipe Solá con el 48,3% de los votos, que impidió que la victoria de la ALIANZA a nivel nacional, Fernando De la Rúa-Álvarez con el 44,47%, generara un efecto arrastre en los candidatos ejecutivos municipales.

Por su parte, la Concertación Justicialista para el Cambio, una alianza entre el PJ y la UCeDe conformada a nivel nacional, se alzó con 15 intendencias de las cuales solo en José C. Paz, La Matanza y

San Miguel eligieron nuevos intendentes, renovando mandatos en las doce restantes.

Asimismo, Unión Vecinalista en Esteban Echeverría, Alianza Frente por San Isidro y Acción Comunal del Partido en Tigre, fueron los únicos tres partidos vecinalistas/municipales que compitieron y alcanzaron la victoria.

De las bancas municipales en juego, el PJ se alzó con más de la mitad –51,9%, mientras que el 38,8% fue para la UCR, el 6,4% a los vecinalistas y el 3,2% restante para otros partidos.

### ***2001: crónica de una crisis anunciada***

La contienda electoral de 2001 fue la antesala de la crisis, no solo económica y política sino también institucional, que detonó en diciembre de ese mismo año. La sociedad manifestaba un malestar creciente y comenzaban a surgir consignas tales como “que se vayan todos”.

En un contexto de inestabilidad política y económica, con denuncias al gobierno nacional por el pago de coimas a Senadores para aprobar la Ley de Flexibilización laboral y la posterior renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez, así como la dimisión del Ministro de Economía y la designación en ese cargo del ex funcionario menemista Domingo Cavallo, la Unión Cívica Radical y sus aliados perdían credibilidad y legitimidad en la sociedad, mientras que el PJ parecía impermeable a todo. Los datos más salientes demuestran la victoria en 21 municipios (Almte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Ezeiza, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Miguel y Tres de Febrero).

Como mencionamos anteriormente, dada la coyuntura económica y política, se distingue a su vez la emergencia de una gran cantidad de competidores políticos. Partidos de izquierda y/o socialistas lograron posicionarse superando el 4% de los votos. Entre

ellos podemos destacar al Partido Socialista, el Frente Polo Social, la Alianza Izquierda Unida y el Partido Humanista.

La derecha estuvo representada por el Partido Unidad Federalista (PAUFE), que en 1999 se había fundado con el nombre Partido Unidad Bonaerense, dirigido por Luis Patti, intendente del municipio de Escobar entre 1995-2003 y condenado por cometer crímenes de lesa humanidad en la última dictadura militar.

El PJ se quedó con el 71,7% de las 272 bancas en juego, mientras que la UCR con el 0,7%. Por su parte, el Partido Socialista consiguió el 3,7% de las bancas (Avellaneda, Lanús, Morón, Tres de Febrero y Vicente López) y el Frente Polo Social el 2,9% (Avellaneda, Berazategui, Quilmes y Tres de Febrero), ante el 1,5% de PAUFE (Gral. San Martín y Malvinas Argentinas). Los vecinalistas por su parte mantuvieron una representación legislativa considerable con el 9,2% de los escaños.

Los datos demuestran que, pese a la crisis generada por la coalición de gobierno, la ALIANZA obtuvo representación legislativa en Quilmes, Tres de Febrero, Gral. San Martín, Almte. Brown, Hurlingham, San Miguel, San Fernando, Lanús, Morón y Lomas de Zamora, es decir, el 10,3% del total de las bancas en juego.

Los resultados obtenidos por el PJ, la ALIANZA y los partidos de izquierda y derecha en las arenas subnacional y nacional (Diputados y Senadores provinciales y nacionales) se muestran en consonancia con los presentados en los municipios.

### ***“Que se vayan todos”***

Debemos distinguir una de las características más notorias de la contienda electoral de 2001, el “voto bronca” –denominado así por los medios de comunicación–, donde se incluyen los porcentajes de votos en blanco, nulos y abstenciones, que en esta elección osciló entre el 36 y 53% y que guarda relación con la disconformidad creciente y los cuestionamientos por parte de la ciudadanía hacia la política en general. Tal como señala Zícaro (2014, p. 276), “una gran porción del electorado se expresó a través de claros signos de malestar,

transformando el acto eleccionario de octubre en una señal anómica para el “normal” funcionamiento de las reglas de juego vigentes, volviendo al futuro un campo potencialmente crispado que podía emerger revestido de múltiples formas”.

Debemos advertir que esta forma de protesta electoral no tiene un impacto concreto a nivel institucional, es decir, dado nuestro sistema electoral, las bancas o cargos en juego se distribuyen entre los votos válidos, no pudiendo quedar cargos sin asignar. Por ello, aun cuando en algunos de los distritos estudiados el “voto bronca” representó un porcentaje mayor que el obtenido por los partidos políticos, los cargos se distribuyeron entre aquellos que obtuvieron mayores porcentajes de votos positivos, distorsionando, tal como señala Zicari (2014), la traducción de la participación efectiva.

Sí es evidente que aquellos municipios del GBA considerados más *ricos* (Vicente López, San Isidro y Gral. San Martín) exhiben un mayor porcentaje de “voto bronca” que aquellos considerados *más pobres* (Berazategui, Florencio Varela).

Asimismo, si analizamos el desempeño del voto en blanco, nulo y ausentismo electoral en los 24 municipios en las 16 elecciones estudiadas, podemos advertir que la tendencia fue a disminuir en las elecciones realizadas en los años ochenta conservando un promedio entre 15 y 17 puntos, y a mantenerse estable en los años noventa, con un aumento del promedio que osciló entre los 22 y 23 puntos.

El acontecimiento destacado, como mencionamos con anterioridad, lo marca la elección de 2001, donde se observa el ascenso de los porcentajes de votos en blanco y nulos comparando con los bajos niveles de la elección anterior en 1999 y de la inmediatamente posterior en 2003.

El promedio de votos en blanco durante el 2001 asciende a 10,28% y 11,87% en el caso de los votos nulos, mientras que el ausentismo electoral osciló en 22,1%, muy por encima del promedio obtenido en 1999 que fue de 7,54%, 1,28% y 14,1% respectivamente. La explicación, tal como fue presentada con anterioridad, se debe al fenómeno

político denominado “voto bronca”. La suma de los promedios en esta elección alcanzó el 44%.

Si bien en los años posteriores el promedio descendió, nunca lo gró llegar a los niveles alcanzados en las décadas anteriores, aunque los altos totales (34,34% y 38,82%) observados en las Primarias Abiertas, Simultáneas y obligatorias (PASO) se puede deber a que el electorado aún no se encontraba familiarizado con la nueva herramienta electoral propuesta.

Por su parte, el rendimiento del voto nulo, con excepción del 2001, es parejo y se mantiene en niveles bajos, entre el 0,48 y el 2,02.

### ***2003: elecciones no concurrentes***

En el 2003, las elecciones ejecutivas municipales no fueron concurrentes con la elección nacional, puesto que las presidenciales se adelantaron cinco meses (mayo de 2003). Esto implicó que gran parte de los intendentes del conurbano se alinearan detrás del candidato presidencial electo Néstor Kirchner. Con excepción de Morón, Gral. San Martín, San Miguel, Tigre, Vicente López y San Isidro, los restantes municipios estudiados quedaron en manos peronistas.

El PJ se hizo entonces de 17 intendencias. En diez de ellas (Ezeiza, Florencio Varela, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Malvinas Argentinas, Merlo, San Fernando y Tres de Febrero) sus líderes renovaron mandatos, mientras que siete fueron elegidos por primera vez en sus cargos (Almte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Hurlingham, Lomas de Zamora, Moreno y Quilmes).

En San Isidro, Vicente López, Gral. San Martín y Morón –donde en las elecciones ejecutivas anteriores (1999) había ganado la ALIANZA– sus líderes ejecutivos renovaron mandatos, pero con partidos vecinalistas. Acción vecinal San Isidro es distinto, Frente Comunal de Vicente López, San Martín con Honestidad y Nuevo Morón fueron las etiquetas utilizadas, mientras que el partido vecinalista de Tigre, Acción comunal de Tigre, renovó su intendencia. Situación similar sucedió con el intendente justicialista de Esteban Echeverría,

quien fue reelegido con el partido local Unión Vecinalista de Esteban Echeverría.

San Miguel, por su parte, quedó en manos del Frente Popular Bonaerense, partido liderado por el ex intendente Aldo Rico, quien en esta elección compitió como candidato a gobernador. Si bien sólo conquistó la victoria en dicho municipio, logró representación en los Concejos Deliberantes de Almte. Brown, Berazategui, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando y Tres de Febrero.

Tal como se expresa en el gráfico nº 39, el PJ se alzó con el 55,5% de las bancas, el Frente Popular Bonaerense con el 13,2%, mientras que Afirmación para una República igualitaria (ARI) el 2,9%, los partidos vecinalistas el 26,1% y la categoría Otros el 2,2%.

### ***2005: plebiscitando la gestión***

Las elecciones legislativas de 2005 representaron el primer termómetro para el Frente para la Victoria (FPV) del presidente de la Nación, Néstor Kirchner, simbolizando una manera de medir el poder político real que poseía dicho líder al interior de la provincia de Buenos Aires.

Para el proyecto presidencial, la competencia en la provincia representó el campo privilegiado de lucha para suplir su evidente déficit de origen y contar con apoyo partidario propio en las cámaras legislativas (Rodríguez, 2006, p. 103), es decir una suerte de plebiscito de su gestión.

Durante las elecciones y luego del quiebre político que se dio entre Néstor Kirchner y Eduardo Duhalde, irrumpió en el escenario electoral el Frente para la Victoria (FPV). Este ganó las elecciones legislativas en 19 municipios, y provocó el derrumbe de la estructura político-partidaria de Eduardo Duhalde, hegemónica durante más de diez años (Rodríguez, 2006).

Dicha victoria no alcanzó los municipios de Tigre (Acción comunal del partido de Tigre), Morón (Agrupación Municipal Nuevo Morón), Esteban Echeverría (Todos por Esteban Echeverría), Gral. San Martín (S. M. con Honestidad y trabajo) y San Isidro (Acción vecinal San Isidro es distinto) que quedaron en manos de partidos vecinalistas.

Al mismo tiempo, emergió un nuevo actor, el partido Propuesta Republicana, una alianza de partidos de centro derecha (Recrear para el crecimiento, Compromiso para el Cambio, Acción por la República, entre otros), que en la elección siguiente (2007) se conocería como PRO (Ver apartado “2009: PRO”).

En cuanto a la representación legislativa, el 51,8% de las bancas quedaron en manos del FPV, el PJ por su parte logró el 22,1%, el ARI el 4%, Propuesta Republicana el 4,8% y los partidos vecinalistas el 16,5% de los escaños.

### ***2007: de colectoras y otras yerbas***

La elección ejecutiva de 2007 se destacó por la obtención de victorias por amplios márgenes, ya sea del PJ, el FPV y de algunos partidos vecinales.

El dato más saliente fue la utilización de listas *colectoras*, término empleado para definir al conjunto de listas de diversos partidos que presentan candidatos propios (diferentes) para una cierta categoría pero que adhieren a una misma lista de candidatos para otra categoría en la que no presentan candidatos propios (Mustapic, Scherlis, Page, 2011, p. 5). En este caso, posibilitaron que distintos candidatos a intendentes presentaran su lista adherida a la misma boleta del candidato de otro partido, o del mismo, a nivel nacional y provincial, y de esta manera evitar internas partidarias para dirimir la oferta de candidatos, así como también permitir un efecto arrastre en ambos sentidos, de arriba hacia abajo y viceversa.

Scherlis (2012, p. 209) advierte que dicha herramienta permitió “incorporar a la coalición kirchnerista a partidos no peronistas

(especialmente a los radicales kirchneristas) y contener a las diferentes facciones del peronismo, aunque esos partidos y facciones compitieran entre sí en los diferentes distritos". En este sentido, Lenarduzzi (2015, p. 8) señala que el Frente para la Victoria decidió otorgarle la *lista oficial* a los intendentes que decidieron buscar su reelección, pero resolvió habilitar también otra lista a jefe comunal en algunos distritos, básicamente en los que el intendente apareciera *mal posicionado*.

Debemos señalar también que el PJ y FPV se presentaron de manera separada en Almte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. San Martín, Hurlingham, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Quilmes, San Fernando y San Miguel. Entre tanto, el FPV logró quedarse con el ejecutivo local en 12 municipios, mientras que el PJ en ocho. En Tigre (tras la muerte del intendente) y Esteban Echeverría, perdieron partidos vecinalistas y se impuso el FPV. Esto se puede explicar a partir del efecto arrastre que produjo la candidata a presidenta electa Cristina Fernández de Kirchner sobre el nivel municipal.

En cuanto a la representación legislativa, el FPV obtuvo el 34,2% de las bancas superando así el 23,2% obtenido por el PJ. El resto se distribuyó entre ARI (15,1%), el PRO (10,7%), partidos vecinalistas (11,76%) y otros partidos (5,14%).

## **2009: PRO**

En el 2009, las cifras reflejan el ascenso de un actor político, el Partido Propuesta Republicana (PRO). Si bien ya había conquistado curules en los Concejos Deliberantes del Conurbano en las elecciones de 2005 y 2007, en esta contienda logró un incremento del 86%.

Agenció victorias en Vicente López y Lanús y logró representación legislativa en 19 Concejos Deliberantes (Almte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Lanús, Lomas de

Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, San Fernando, San Miguel, Tigre y Vicente López).

Si observamos la evolución del voto PRO desde 2005 a 2013, vemos que el marcado descenso de representación legislativa municipal puede deberse a que en las elecciones de 2011 y 2013 no presentó candidatos a nivel subnacional (Nación y Provincia), lo que impidió que se dé un efecto derrame de los niveles superiores al municipal.

Por otro lado, el partido Nuevo Encuentro, que en elecciones anteriores había competido sólo en el municipio de Morón como una opción vecinalista, no sólo logró la victoria en dicho municipio con el 42,25% sino que también lo hizo en Ituzaingó con el 21,7%, y obtuvo a su vez representación en los Concejos de Hurlingham, La Matanza, Merlo y Tres de febrero.

Estos resultados y los del FPV no se pueden explicar sin antes mencionar el conflicto que enfrentó al gobierno nacional con productores agropecuarios, nucleados en la Mesa de Enlace Agropecuaria (Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas y Federación Agraria Argentina y Confederación Intercooperativa Agropecuaria) por el establecimiento de la Resolución 125 que implicaba un esquema de retenciones a dicho sector. Conocida públicamente como “la crisis del campo”, duró más de 120 días, involucró cortes de ruta, movilizaciones, huelgas del sector, desabastecimiento y hasta la renuncia del Ministro de Economía, Martín Lousteau, finalizando con el rechazo de dicha Resolución cuando era tratada en el Congreso Nacional.

El oficialismo se presentó con la etiqueta FPV a nivel nacional, para la categoría Diputados nacionales, y perdió frente al PRO, 32,18% a 34,68%. En el nivel provincial, compitió con la etiqueta Frente Justicialista para la Victoria, obtuvo el triunfo en diputados provinciales y cayó en el Senado provincial (35,88% y 31,70% respectivamente).

A nivel municipal, sólo compitió en los municipios de Quilmes y Merlo con la etiqueta Frente Justicialista para la Victoria y obtuvo la victoria en el primer distrito mencionado con el 37,42%. Al mismo tiempo, en Lomas de Zamora y San Miguel, el Partido de la victoria,

que en elecciones pasadas formó parte del FPV, presentó listas separadas sin obtener representación. En el resto de los territorios, la etiqueta utilizada fue la del PJ.

En 17 municipios, los candidatos kirchneristas compitieron con la etiqueta pura del Partido Justicialista, para separarse de la imagen del gobierno y así retener la mayoría en sus Concejos. Tal es así, que el PJ obtuvo la victoria en 12 de ellos.

En cuanto a la distribución de bancas, el PJ conquistó la mayor parte con 41,9% de los escaños, seguido por el PRO con 19,9%, la categoría Otros con 11,8% y la CC-ARI con 10,3%. El resto se repartieron entre el FPV, NE, UCR y Vecinalistas.

Finalmente, debemos mencionar el auge de un fenómeno que si bien no fue novedoso, alcanzó su apogeo en estas elecciones: las denominadas candidaturas testimoniales. Según Burdman (2010, p. 35) los candidatos testimoniales “son los postulantes a un cargo (legislativo, en este caso) que no asumirán, renunciando a él para dar paso a quien/es lo/s siguen en la lista. Se presume que no asumirán por señales que enviaron durante la campaña electoral, o porque no sería lógico que lo hicieran”. En esta oportunidad, los competidores destacados fueron el ex presidente Néstor Kirchner, el gobernador Daniel Scioli y el Jefe de Gabinete, Sergio Massa. Los tres ocupaban los primeros lugares de las listas a diputados nacionales por la Provincia de Buenos Aires.

Ante los acontecimientos mencionados, estas propuestas respondían a una idea de “defender la gestión en una competencia de poder electoral; la propuesta era tan partidista como personalista: votarlos era apoyar al partido de gobierno en una coyuntura polarizada, pero este apoyo sólo podía estar representado por los mismo gobernantes” (Burdman, 2010, p. 36).

### ***2011: la primera vez de las PASO***

En 2011, se desarrollaron por primera vez las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). La singularidad de

dichas elecciones fue la merma en la cantidad de partidos que compitieron en la contienda electoral. De un promedio de diez partidos, se redujo a ocho posibles listas y/o candidatos, debido a los aspectos que introdujo la reforma política (Ley N° 26.571) mencionados con anterioridad.

Ahora bien, durante la celebración de dichas elecciones, el FPV se quedó con 18 de los municipios del Conurbano obteniendo victorias por más del 37-40% (Hurlingham 47,8%, Ituzaingó 41,78%, Lanús 40,7%, Merlo 47,89%, Moreno 48,02%, Quilmes 37,3% y Tres de Febrero 45,36%), del 50% (Avellaneda 55,99%, Florencio Varela 50,58%, San Miguel 53,43%), del 60% (Berazategui 67,63%, Esteban Echeverría 63,26%, Ezeiza 66,79%, José C. Paz 65,28%, La Matanza 60,56% y Lomas de Zamora 66,22%) e incluso el 70% (Almte. Brown 71,88% y Tigre 73,14%). Reteniendo también la totalidad de las bancas disputadas del Concejo Deliberante de Almte. Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Hurlingham, José C. Paz, La Matanza, Lomas de Zamora y Tigre.

Por su parte, Nuevo Encuentro se mantuvo al frente de Morón, y la alianza entre De Narváez y Ricardo Alfonsín –Unión para el desarrollo Social (UDESO)– obtuvo la victoria en San Isidro, mientras que en Vicente López y Malvinas Argentinas, podemos observar la irrupción y victoria de un partido de corte conservador –Frente Popular– liderado por Eduardo Duhalde.

### ***2013: un nuevo jugador en el horizonte, el Frente Renovador***

En las elecciones de 2013, ocurrió algo similar a la elección anterior: el número de partidos y, por ende, la oferta electoral se redujo. Dicha contienda estuvo signada por la aparición de un nuevo competidor político, el Frente Renovador (FR), liderado por Sergio Massa, Intendente del Municipio de Tigre. El FR obtuvo la victoria en 17 municipios, mientras que el FPV solo conquistó seis de ellos.

El único municipio en donde ninguno de los dos Frentes (FPV y FR) pudo obtener la victoria fue San Isidro, ya que el partido Unión

Popular (UP) se quedó con la mayor cantidad de bancas en juego (5). Dicho partido, que había decidido apoyar la candidatura del ex Gobernador de la Provincia Eduardo Duhalde en las elecciones ejecutivas de 2011, se presentó como un corriente del *peronismo disidente* y obtuvo representación en los Concejos de Avellaneda y Merlo.

Recapitulando el análisis antes presentado, podemos establecer que las elecciones ejecutivas a nivel municipal marcan una clara tendencia hacia el voto PJ, mientras que la UCR, luego de una muy buena elección en 1983, tendió a perder los ejecutivos y a resguardarse en coaliciones y/o alianzas con partidos vecinales.

Las excepciones están representadas, en primer lugar, por dos municipios de zona Norte, San Isidro y Vicente López, donde, hasta 2011, obtuvo la victoria la UCR o partidos Vecinales de corte radical. En segundo lugar, los casos de Morón y Gral. San Martín, que a fines de los años noventa lograron desde la Alianza, arrebatarle al PJ el largo dominio del ejecutivo local. En ambos casos, en la elección siguiente (2003), los ejecutivos locales fueron reelegidos con opciones vecinales. Y finalmente, el municipio de Tigre, liderado por el vecinalista Acción Comunal de Tigre desde 1987 a 2003.

Ahora bien, ¿la supremacía numérica del peronismo –en términos de cantidad de ejecutivos locales– lo convirtió en un partido competitivo? Los datos más salientes muestran que el PJ suele ser menos competitivo electoralmente en las elecciones ejecutivas que la UCR, con algunas excepciones (1983 y 1999: en ambos casos ganó también la Presidencia de la Nación). Esto significa que, a lo largo de las elecciones ejecutivas aquí estudiadas, el partido justicialista obtuvo márgenes de victoria más amplios que el radicalismo.

En las elecciones legislativas, donde las distintas alternativas opositoras tendrían la posibilidad de contrarrestar el poder legislativo de los oficialismos, la tendencia no se da en esa dirección sino todo lo contrario. Debemos destacar que a pesar de que el FPV, tanto a nivel provincial como nacional, ha perdido las últimas dos contiendas legislativas (2009 y 2013), ese comportamiento no se ha traducido de manera directa al nivel municipal, ya que como se mencionó,

se conformaron alternativas electorales locales o, como en el año 2009, se apeló a la boleta del PJ.

Desde 1987 hasta 1995, el PJ retuvo la mayor cantidad de municipios en disputa, entre 14 y 21, mientras que, en el año 1997, la ALIANZA, agrupación formada por la UCR y partidos de centro izquierda, se quedó con la mayoría legislativa en 12 distritos. Para 1999, la Alianza, a pesar de haber ganado a nivel nacional, solo conquistó seis distritos, mientras que el PJ, 15 de ellos.

Influenciados por la crisis económica y social que atravesaba el país en el año 2001, los electores se volcaron a votar nuevamente por el Partido Justicialista (PJ), quien conquistó 21 municipios del Conurbano, y en las elecciones siguientes (2003), el número descendió a 17.

Como advierte Casullo (2015), aun cuando la crisis del 2001 pareció haber generado una fractura del sistema de partidos, los hechos muestran que el peronismo no ha perdido su hegemonía.

La disputa electoral de 2005 proporciona una fuerte victoria y consecuente apoyo a la figura del presidente del FPV (incluido dentro de la categoría PJ), obteniendo mayoría parlamentaria en 19 Concejos Deliberantes. En las ejecutivas de 2007, como la etiqueta PJ y FPV compitió de forma separada, la distribución quedó 8 a 12 respectivamente.

Como ya se explicó anteriormente, la denominada “crisis del campo” marcó las elecciones legislativas de 2009, donde gran parte de los oficialismos municipales que hasta ese momento acompañaban la gestión presidencial optaron por competir en las elecciones con la etiqueta del PJ y no del FPV para evitar la pérdida de votos, y ganaron en 12 distritos. Ya en 2011, el Frente logró revertir la situación y conquistar 18 de las 24 intendencias en juego. Finalmente, el 2013 es un año signado por la aparición y contundente triunfo del partido Frente Renovador quien obtiene la victoria en 18 de los municipios en disputa quedando los seis restantes en manos del FPV.

En síntesis, desde 1983 a 2013, el PJ ha obtenido la victoria en el 73,6% de los municipios en disputa, dejando un 13,2% para la UCR

(sola o en coalición), 9,2% a partidos vecinales y un 4% a otras agrupaciones.

## **Partidos políticos: ¿siempre los mismos?**

Dedicaremos este último apartado a destacar la cantidad de partidos/frentes que compitieron en cada elección en los distintos municipios del Conurbano.

Si bien el promedio de partidos por cada municipio oscila entre 7 y 20, solo tres o cuatro competidores superan el umbral del 4% de los votos. Ello podría deberse a la fuerza política que poseen las dos grandes etiquetas partidarias, PJ y UCR en la Provincia de Buenos Aires, en detrimento de los nuevos y pequeños partidos que intentan competir.

El descenso marcado de competidores en 1989 se podría explicar a partir de la conformación del Frente Justicialista de Unidad Popular, FREJUPO, que reunió al PJ, el PI, el PTP, el Movimiento Patriótico de Liberación y el MID entre otros.

Al mismo tiempo, y a pesar de dejar en claro que la mayor parte de las victorias a nivel ejecutivo las obtuvo el partido justicialista, la cantidad de competidores en el total del Conurbano bonaerense aún sigue siendo muy elevada.

El número de partidos decae en las elecciones de 1997 y 1999 y luego comienza a repuntar en 2001 con más de 450 competidores y en 2003 alcanza los 463. En dicha contienda, se destaca el municipio de Quilmes con 26 competidores.

En el 2005, el número ascendió nuevamente a 490 partidos y se constituye en la elección con mayor caudal de competidores. A partir de 2007, comienza a descender, alcanza en 2013 la suma total de 160 partidos, el número más bajo percibido en la totalidad de las elecciones estudiadas.

Otro dato a destacar es la diferencia en la cantidad de partidos que compiten según el tipo de elección, ejecutiva o legislativa. Hasta

1997, el número decrecía en las elecciones legislativas, mientras que en 2001 y 2003, por las razones antes expuestas, se invierte la relación, es decir, encontramos mayor número de partidos en las elecciones legislativas en detrimento de las ejecutivas. A partir de 2007, se vuelve al esquema de los años ochenta.

Al mismo tiempo, los datos demuestran que, si bien las reglas electorales utilizadas en los municipios generan incentivos para la conformación de alianzas, los partidos se presentan en listas de manera independiente. Esto podría entenderse a partir de un análisis de la política multinivel de nuestro país, ya que, al no conformarse coaliciones o alianzas electorales en niveles superiores, nacional o provincial, las oportunidades de que se concreten coaliciones a nivel distrital o municipal son muy escasas. No se daría aquí lo que podríamos denominar como un efecto *derrame* de las coaliciones.

En muchos casos, esta falta de incentivos para agruparse en los niveles más altos podría explicarse a partir de la teoría de Cox (1997) que establece dicho acontecimiento como una falta de estrategia de coordinación de las élites políticas.

Siguiendo al autor, existen tres variables a tener en cuenta a la hora de pensar en la coordinación estratégica, las motivaciones políticas, las expectativas públicas y los partidos políticos o instituciones electorales. Para que exista el voto estratégico, las élites políticas deben coordinarse presentando un número reducido de candidatos, por lo general una opción binaria. Si esto no sucede, la cantidad de competidores se multiplica.

Ahora bien, al agrupar los partidos bajo una misma categoría con una ideología común, o al establecer un umbral mínimo de sufragios (4%), podemos observar que, en muchos casos, si se hubieran confecionado alianzas o frentes electorales amplios, hubiesen obtenido al menos una banca en el Concejo Deliberante.

## Concejos Deliberantes: análisis de la distribución de las preferencias electorales legislativas

Para agilizar la lectura, destacamos al PJ, UCR, FPV (Frente para la Victoria), CC-ARI (Coalición Cívica, Acción para la República Igualitaria), NM/NE (Nuevo Morón, Nuevo Encuentro), PRO (Propuesta Republicana), PI (Partido intransigente), MODIN (Movimiento por la Dignidad y la independencia), FREPASO (Frente País Solidario), FR (Frente Renovador), Otros y vecinalistas. El PJ mantuvo la representación legislativa municipal en todas las contiendas con excepción del 2013, donde no compitió con dicha etiqueta partidaria. Desde 1983 hasta 2003, la representación se mantuvo por encima del 40%, con picos crecientes en 1989 (60,6%) y 2001 (71,7%). A partir de 2005, su caudal de escaños comienza a disminuir. Esto se debe en gran medida a la aparición del FPV, Frente también peronista que logra replicar las victorias a nivel nacional y subnacional en los territorios municipales. La excepción está dada en 2009 cuando se invierte la relación con el FPV. Como ya mencionamos con anterioridad, el FPV no se presenta a nivel municipal, exceptuando en Quilmes y Merlo, y sí lo hace el PJ, que se queda con el 41,9% de las bancas.

Por su parte, el FPV obtuvo en 2005 el 51,8% de las bancas en juego en los 24 municipios, manteniendo un alto rendimiento en la elección siguiente (2007) con el 34,2%. En el 2011, lideró la representación legislativa en los Concejos Deliberantes municipales con el 65,1%, mientras que en 2013 su caudal de votos se vio mermado por la aparición del Frente Renovador, y lo superó por más del 14%.

En cuanto a la UCR, su caudal de bancas obtuvo un pico máximo en las elecciones de 1983 con el 48,8%, y en las elecciones de 1997 y 1999, cuando compitió a través de la coalición denominada Alianza y obtuvo 48,05 y 38,8% respectivamente, perdió representación parlamentaria en las elecciones subsiguientes. En el 2001 solo retuvo el

11,03% a raíz de la crisis económica y política explicada en el apartado anterior.

Debemos señalar que, en las contiendas electorales legislativas de 2003, 2005 y 2007, a pesar de haber competido con la etiqueta partidaria propia (UCR) no logró ningún escaño.

En el 2011, al presentarse de forma conjunta con el partido Unión Celeste y Blanco bajo la alianza UDESO, logró obtener un mayor número de bancas, el 6,98%; y en el 2013 compitió con la etiqueta Frente Progresista Cívico y Social obteniendo un muy bajo rendimiento con 20 bancas en el total de los municipios (7,14%).

Al mismo tiempo, se observa la aparición de terceras fuerzas, que en muchos casos siguieron el destino de las terceras fuerzas políticas a nivel nacional (de irrupción y auge a rápido declive). En las elecciones de 1983 y 1985, el Partido Intransigente (PI) se posicionó en tercer lugar con el 3,6% y 11,8% de las bancas. En 1991 y 1993, sucedió algo similar con el Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN), con el 9,52% y 13,9% de los escaños. En 1995, dicho lugar lo ocupó el FREPASO con el 23,1% y, en menor medida, en 1997 ya que se presentó en alianza con la UCR, aunque en Merlo, Tigre y Vicente López compitió de forma separada. En 1999, ningún partido se impuso en tercer lugar, solo Acción por la República y Unidad Bonaerense obtuvieron representación en Morón, Moreno y San Isidro, y en José C. Paz y Malvinas Argentinas respectivamente (decidimos agruparlos en la categoría *otros* por su baja representación local).

En 2001, encontramos una fuerte presencia de partidos/frentes de izquierda y/o socialistas, el Partido Socialista y el Frente Polo Social y de derecha, como el Partido Unidad Federalista (PAUFE). Ninguno de ellos se constituyó como tercera fuerza, por ello, tal como en el caso anterior, mostramos los datos agrupados en la categoría *otros* (8,08%).

Entre 2003 y 2005, se destaca la aparición de los siguientes actores políticos: CC-ARI, NE y PRO. En 2011, la Coalición Cívica-ARI, no obtuvo representación legislativa municipal y en 2013, compitió junto con la UCR y el FAP bajo el nombre Frente Progresista Cívico y

Social (FPCyS). Por su parte, NE se fundó como un partido municipal bajo el nombre Nuevo Morón, y pasó a competir en toda la Provincia a partir de 2009 bajo el nombre Nuevo Encuentro.

En cuanto al desempeño del PRO, desde su irrupción en la escena política en el año 2005, la representación legislativa fue constante, obtuvo su mayor victoria en las elecciones de 2009 con el 19,9% de los escaños y disminuyó notoriamente en las elecciones siguientes con el 0,73% en 2011 y 1,42 en 2013. Tal como planteamos en los apartados anteriores, una explicación posible se encuentra en el hecho de que, en 2011 y 2013, no presentó oferta en los niveles nacional y subnacional sino solo a nivel local (2011: Lanús, Merlo y San Fernando; 2013: Lanús, San Fernando y San Isidro).

Los partidos vecinales representan un caso a destacar ya que, con excepción de las elecciones de 2011, obtuvieron altos porcentajes de representación legislativa en todas las contiendas. Por *partidos vecinales* entendemos a todos aquellos frentes o agrupaciones que compiten por cargos públicos en el ámbito puramente local/municipal.

La categoría *otros*, está constituida por partidos o frentes que no han presentado candidatos en más de dos elecciones. Tanto la categoría *otros* como *vecinalistas* nos muestran un rendimiento electoral con un fuerte ascenso de nuevos y pequeños partidos. Esto no quiere decir que mantengan un rendimiento sostenido en el tiempo, sino más bien representan apariciones esporádicas, con victorias significativas pero que no logran sostenerse de una elección a otra.

## Conclusiones

Como ya quedó en evidencia, existe una fuerte influencia de las reglas electorales sobre el sistema de partidos de la Provincia de Buenos Aires, puntualmente en el nivel municipal. A pesar de la presión que ejercen la estructura de la boleta y la fórmula electoral para que las élites políticas se coordinen, la cantidad de partidos políticos que se presentan a competir por los cargos en disputa municipal

sigue siendo elevada. El promedio de actores que compitieron en el período osciló entre 15 y 16 con picos en los momentos de crisis. En el año 2001, se disparó a 19, explicado a partir de la crisis de legitimidad que sufría la política argentina para ese entonces. Con la implementación de las PASO y las modificaciones introducidas al reconocimiento de los partidos (Ley N° 26.571), la tendencia fue en dirección a disminuir la cantidad de competidores, reduciéndolo a un promedio de siete u ocho partidos.

Por otra parte, en el sistema de partidos provincial se puede observar la participación de terceras fuerzas que logran muy buenos resultados electorales en los municipios estudiados. Tal es el caso del PI, MODIN, FREPASO, CC-ARI, PRO y FR, pero que en muchos casos, salvo contadas excepciones, siguieron el camino de irrupción y auge a rápido declive, tal como sucede en el nivel nacional.

Existe al mismo tiempo una tendencia al bipartidismo en los Consejos Deliberantes, esto se explica a partir de las reglas electorales que no permiten la posibilidad de que los partidos más pequeños obtengan representación legislativa.

En síntesis, el sistema de partidos de la Provincia (focalizado en el Conurbano) se caracteriza por la presencia de dos partidos fuertes, UCR y PJ y de terceras fuerzas vecinales, producto, en muchos casos, de la necesidad de los ejecutivos de retener el poder o hacerse de él ante el aparato del justicialismo bonaerense.

### ***Municipios blindados***

¿En qué medida los municipios del Conurbano se encuentran blindados políticamente en relación a las arenas nacional y provincial? La dinámica electoral en dicho territorio bonaerense en estos últimos treinta años nos permite establecer que si bien existe una articulación entre las instancias nacional, provincial y municipal y un arrastre electoral mutuo de una arena a la otra (Calvo y Escolar, 2005), en algunos casos los municipios son más vulnerables a la influencia de los niveles superiores, es decir, quedan subsumidos a las decisiones

que sus agrupaciones políticas toman desde arriba; mientras que en otros, un gran número de municipios logran establecer un blindaje, es decir, algunos intendentes en pos de retener el poder y ante la crisis de sus propios partidos a nivel nacional, conforman partidos/ agrupaciones vecinales, se presentan con boletas cortas, sin candidatos a nivel nacional, o enlazan su boleta a varios de los candidatos a gobernador sin importar el partido político con el cual compiten.

Asimismo, y en relación a la influencia de las instancias de decisión política nacional y provincial, los anidamientos territoriales resultan complejos de generar, puesto que debe existir una coordinación estratégica de parte de los actores políticos en juego, reflejada a través de coaliciones. Esto se puede deber también a la falta de coordinación desde las instancias superiores, no permitiendo que se dé un efecto derrame de las coaliciones electorales en instancias inferiores.

### ***Reglas de juego***

La normativa vigente en la Provincia de Buenos Aires se dirime entre el camino de la autonomía municipal y el encorsetamiento de los actores políticos, e influye de manera determinante sobre la vida política electoral.

Los tres elementos claves a la hora del análisis son la Constitución Nacional y Provincial modificadas en 1994, la Ley Orgánica de las Municipalidades (Nº 6.759) y la Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires (Nº 5.109).

En primer lugar, las modificaciones introducidas en materia constitucional en 1994, a través del artículo 123, otorgan a los municipios cierta autonomía en materia institucional, política, administrativa, económica y financiera, aunque el gobierno provincial sigue manteniendo la potestad sobre cuestiones presupuestarias. En segundo término, las reglas electorales establecidas por la Ley Electoral de la PBA, puntualmente la estructura de la boleta y la forma de traducir votos en bancas, tienden a la concentración del poder

del líder local y a imposibilitar la conformación de minorías legislativas, dejando así con escasa o nula representación a partidos pequeños. Y finalmente, la Ley Orgánica de las Municipalidades define la estructura municipal autárquica, es decir, poseen potestad sobre cuestiones administrativas y legislativas sólo a nivel local, pero no son territorios autónomos. Asimismo, los distritos de la Provincia no tienen independencia para elaborar sus propias cartas orgánicas.

La falta de autonomía revela que, a pesar del poder que poseen los líderes locales, se ven imposibilitados de modificar sus propias reglas electorales ya que ello es competencia de los legislativos provinciales.

## Bibliografía

Burdman, Julio (2010). Alfas, ranas y testimoniales: la cultura política de las elecciones legislativas de medio término en Argentina. *POSTData*, 15(1), 33-74.

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros / Fundación PENT.

Casullo, María Esperanza (2015). Argentina: del bipartidismo a la democracia peronista. *Nueva Sociedad*, (257), julio-agosto, 16-28.

Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios* 4(7), 249-267.

Cox, Gary ([1997] 2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.

De Luca, Miguel (2010). Elecciones y sistemas electorales. En Aznar L. y De Luca M. (comp.), *Política. Cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Editorial Cengage

Erbetta, María Cecilia (10, 11 y 12 de noviembre de 2011). La llegada de un *peronista biológico* a la gobernación de Buenos Aires. Una interpretación de la victoria duhalista en las elecciones de 1991. [Trabajo presentado]. *VI Jornada de Jóvenes Investigadores del IIGG/UBA*. Buenos Aires.

Ferrari, Marcela (2014). Entre historia y memoria: la política bonaerense desde la reconstrucción democrática. En Barreneche, O. (Director), *Historia de la Provincia de Buenos Aires – Tomo 5: Del Primer peronismo a la crisis del 2001*. Buenos Aires: UNIPE-EDHASA.

Ferrari, Marcela, Ricci, Lila y Suárez, Fernando (2013). El peronismo y las elecciones bonaerenses. De la derrota a la consolidación en el gobierno provincial, 1983-1991. *Revista SAAP*, 7(1) 161-190.

INDEC (2005). *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* INDEC: Buenos Aires.

Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Lenarduzzi, Julieta (2015). La renovación política en el nivel local. Estudio de los casos de Quilmes, Lanús y Almirante Brown (2007-2009) [ponencia]. *V Jornadas de Jóvenes Investigadores*. IIGG, FSOC, UBA.

Lijphart, Arendt (1992). Las consecuencias políticas de las leyes electorales 1945-1985. *Estudios Públicos* (46), 109-134.

Molina, José (2001). Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura. *América Latina Hoy* (29), 15-29.

Mustapic, Ana María, Scherlis, Gerardo y Page, María (2011). De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente. *Documento de Políticas Públicas* N°90. Buenos Aires: CIPPEC.

Ollier, María Matilde (2010). Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007). Buenos Aires: UNSAM Edita.

Ollier, María Matilde (2007). El peronismo bonaerense: inserción nacional y liderazgos. *Revista SAAP*, 3(1), 157-184.

Ollier, María Matilde (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Otero, Hernán (2012). *Historia de la Provincia de Buenos Aires – Tomo 1: Población, ambiente y territorio*. Buenos Aires: UNIPE – EDHASA.

Reynoso, Diego (2014). Sistemas electorales, número de partidos y tamaño del ganador en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 8 (1), 259-297.

Rodríguez, Darío (2006). Liderazgos y Partidos partidos: La fractura del justicialismo y la reconfiguración del escenario político en la provincia de Buenos Aires. Cheresky, I. (comp.), *La Políticas después de los partidos*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.

Scherlis, Gerardo (2012). El Kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político. En Malamud A. y De Luca M. (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

Tula, María Inés y De Luca, Miguel (2011). Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner. En Malamud, A. y De Luca,

M. (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

Varani, Javier (2004). La imprescindible reforma de la ley electoral bonaerense. El caso de la integración de los Concejos Deliberantes. En Tula M. I. (ed.), *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Zícaro, Julián (2014). Las elecciones legislativas del 2001. Entre el voto bronca y el final del gobierno de la ALIANZA. *Anuario N° 26 Escuela de Historia – Revista Digital* (5), Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.



# Género y partidos políticos en Argentina

## Perspectivas de análisis y nuevas agendas

*Natalia Magnético, Mario Bedosti y Abril García Mur*

### **Introducción**

Las desigualdades de género contemplan múltiples dimensiones. En lo relativo a la participación política, estas se expresan en las dificultades para el acceso de las mujeres a espacios de toma de decisión relativas a la esfera pública como así también en normas culturales que obstaculizan la participación ciudadana de las mujeres en igualdad de condiciones con respecto a los varones.

Según indica Freidenberg (2020), los estudios de la ciencia política han ignorado la perspectiva de género en sus investigaciones, por lo que rara vez se interrogaron por el lugar de las mujeres en sus análisis. En tal sentido, se hace énfasis en la *generización* de la disciplina en general, y la desarrollada en América Latina en particular. Si nos detenemos en el análisis de la participación de las mujeres, no es sino hasta fines del siglo XX que los estudios de género comienzan a ganar espacio, impulsados por la denominada segunda ola del feminismo. Esta condición generizada de la ciencia política como disciplina puede encontrar parte de sus orígenes en la dicotomía que guió las teorías sobre la democracia y a los teóricos contractualistas: la división de esferas de lo público y lo privado (Pateman, 1989). De

esta forma, la teoría política ha acotado sus estudios a la esfera pública, entendida como el ámbito asociado a la economía, al poder y al Estado (Pateman, 1989, p. 15) y asignada a los varones,<sup>1</sup> ya que se ha considerado que eran estos los sujetos que *naturalmente* debían ejercer la vida pública. Asimismo, los estudios de la política han tomado al varón como el ciudadano universal, por lo que la variable de género no ha sido considerada.

Para el análisis, hemos tomado el enfoque del neoinstitucionalismo feminista, ya que sintetiza los principales aportes de la corriente neoinstitucionalista en ciencia política y la ciencia política feminista (Krook y Mackay, 2011). El neoinstitucionalismo feminista propone una epistemología que cuestiona el andocentrismo que atraviesa a los paradigmas científicos, incorpora al género como factor relevante y transversal para explicar la realidad, visibiliza la escasa participación de mujeres en la actividad científica, y problematiza la objetividad que se le atribuye al conocimiento científico, postulando que las experiencias y valores sociales en relación al género, raza, clase, e identidad influencian nuestra mirada sobre la realidad (Freidenberg y Gilas, 2020). Considerando al género como una construcción social, se lo incorpora como categoría analítica y concepto relacional para analizar cómo opera dentro de instituciones formales e informales (Lovenduski, 1998). Para Franceschet y Piscopo (2014), el género como proceso reproduce y estructura normas, reglas, valores, prácticas e identidades. En este sentido, resulta un desafío teórico no solo captar los patrones generizados para el acceso a la participación, sino también explicar las normas de género que perpetúan la inequidad y prácticas excluyentes dentro de las instituciones.

<sup>1</sup> A los efectos del presente trabajo, se hará referencia mayoritariamente a los géneros “mujer” y “varón” por ser los preponderantes en la bibliografía analizada. Sin desconocer la existencia de más géneros que los anteriormente mencionados, y sin intenciones de invisibilizaciones discriminatorias, nos atendremos al uso de dichas categorías identitarias por una cuestión de correspondencia con las producciones académicas abordadas.

Krook y Mackay (2011) sostienen que las instituciones formales e informales dan forma y delimitan las prácticas políticas generizadas, al mismo tiempo que están en sí mismas constituidas por nociones tradicionales de género. Para las autoras, el reconocimiento de esta relación recíproca, en donde el género aparece transversalizado, permite generar hallazgos que promuevan la capacidad de agencia y cambio que tienen las mujeres sobre estas instituciones. En este sentido, la mera presencia de mujeres en política no implica la transformación de las estructuras desiguales de género dado que, para que eso suceda, deben gestarse cambios en los valores, las actitudes, el comportamiento y el compromiso de las personas (Lovenduski, 2008). La sola presencia de mujeres puede *feminizar* la cara pública de la política, pero no así transformar la cultura política, ni configurar una agenda de políticas públicas que se proponga la igualdad y la equidad (Lovenduski, 2008).

Los aportes desde el género como categoría para el análisis desafían la idea monolítica y esencialista del sistema sexogenérico y cómo este opera en el nivel institucional. En esta línea, varias autoras plantean la necesidad de problematizar la idea de *mujer* como un grupo social homogéneo, al mismo tiempo que complejizan la idea de *intereses de mujeres* en tanto estáticos y fijos (Krook y Mackay, 2011; Schwindt Bayer, 2014). Childs y Lovenduski (2013) afirman que conceptualizar los *intereses de mujeres* como bloque, implica meramente referirse a los intereses de las mujeres que conforman una élite. En tal sentido, proponen capturar la diferencia a partir de la noción de interseccionalidad (Crenshaw, 1989), la cual comprende que las personas están atravesadas por múltiples desigualdades que se exacerbaban entre sí, por ejemplo en la interacción entre género, raza y clase. Desde esta óptica, una mirada interseccional permite situar el análisis de la participación política de las mujeres y la generización de las instituciones en tiempo y espacio geográfico, lo que nos convoca a producir conocimiento desde experiencias latinoamericanas y, para el caso específico, desde las experiencias y especificidades de Argentina.

Caminotti y Freidenberg (2018) señalan que América Latina se caracteriza por ser una región con importantes avances en materia de derechos de género, específicamente respecto del acceso a cargos representativos por parte de mujeres. En cuanto a derechos políticos y electorales, las autoras reconocen que los marcos de protección en torno a garantías para las mujeres se han fortalecido (Caminotti y Freidenberg, 2018). No obstante, evidencian que estos avances normativos se dan en el marco de una persistencia de pautas culturales y prácticas informales que perpetúan las desigualdades de género, como por ejemplo la restricción a cargos y posiciones principales en la política formal (Caminotti y Freidenberg, 2018). Los desafíos concretos para alcanzar la equidad y la igualdad en la participación política se trasladan al ámbito de investigación y exigen la apertura y diversificación de las agendas de análisis político.

A la luz de lo expuesto, el capítulo se propone como objetivo principal relevar los estudios de género y partidos políticos en Argentina e identificar sus enfoques de análisis. En este sentido, se problematiza qué agendas y desafíos teóricos siguen pendientes en la investigación, teniendo en cuenta la vasta producción teórica que existe en la literatura de género y partidos políticos.

Como estrategia metodológica, se relevaron los artículos publicados en el Boletín de la Sociedad Argentina de Análisis político (SAAP) y la Revista SAAP desde 1997 hasta junio de 2022; las ponencias presentadas en los Congresos de la Sociedad Argentina de Análisis Político para los años 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021; las ponencias presentadas en los Congresos sobre Democracia que organiza la Universidad Nacional de Rosario, para los años 2014, 2016, 2018 y 2021 y las publicaciones de la Revista PostData de todos sus volúmenes (1996-2022). Para la selección, consideramos las revistas y congresos que condensan las principales discusiones académicas de la ciencia política en Argentina. El relevamiento propone reflejar la diversidad de artículos, enfoques, autoras y autores, al mismo tiempo que considerar la federalización de las agendas de investigación en nuestro país. Es por esto que no solo tomamos en

cuenta los artículos publicados en revistas, sino también ponencias presentadas en los congresos, habida cuenta de que en estos espacios de socialización académica las agendas se amplían, se federalizan, y cristalizan los desafíos teóricos presentes en nuestra disciplina a nivel nacional. A su vez, realizamos una extensa revisión bibliográfica de las autoras principales de la literatura de género y partidos políticos, para analizar los enfoques en función del desarrollo teórico previo con el que cuentan, tanto a nivel nacional como internacional.

A partir de una adaptación de las categorías que propone Freidenberg (2020), los artículos relevados fueron organizados en torno a cuatro dimensiones.<sup>2</sup> Las producciones sobre el caso argentino se organizarán respecto a: i) organización interna de los partidos políticos; ii) género y partidos desde un enfoque sociológico cultural; iii) representación política, quiénes, qué y cómo; iv) reglas institucionales y sistemas electorales.

El capítulo se estructura en tres partes. En la primera, a modo de estado de la cuestión, realizamos una revisión de lo investigado hasta el momento organizándolo dentro de las dimensiones mencionadas, considerando sobre todo a aquellas autoras que han realizado aportes teóricos centrales a la literatura. En la segunda parte, presentamos y ordenamos por dimensiones las producciones politológicas argentinas en torno al género y los partidos políticos. Finalmente, en la tercera parte, esbozamos consideraciones finales con el objetivo de recapitular las agendas en desarrollo en Argentina y problematizar aquellas que son necesarias impulsar para profundizar los estudios de género desde la ciencia política en nuestro país.

<sup>2</sup> Freidenberg (2020) establece las siguientes dimensiones de análisis para los partidos políticos: los partidos por dentro. Esto considera la organización interna, los valores socioculturales que el partido reproduce y la selección de candidaturas. La segunda dimensión propuesta es la actuación de los partidos en la sociedad y el sistema político del que son parte. En este sentido, desagrega esta dimensión en los recursos y estrategias de los partidos para movilizar a sus candidatos/as, las formas de representación y la coordinación para gobernar.

## **Perspectivas teóricas para los estudios de género**

En este apartado, realizamos una revisión conceptual de las teorías existentes en relación a los estudios sobre partidos políticos y género para cada una de las dimensiones propuestas. Como hemos señalado previamente, las dimensiones son: i) organización interna de los partidos políticos; ii) género y partidos desde un enfoque sociológico cultural; iii) representación política, quiénes, qué y cómo; iv) reglas institucionales y sistemas electorales.

### ***Organización interna de los partidos políticos***

La vida interna de los partidos políticos, es decir, el conjunto de procesos y prácticas que se desarrollan dentro de ellos, resulta relevante en tanto los partidos funcionan como un sistema político autónomo (Sjömbom, 1968) y, como herramienta para incidir en la arena política, requieren de una estructura organizativa capaz de otorgarles competitividad (Freidenberg, 2020). Por lo tanto, poder entender su funcionamiento interno es condición para poder analizar el sistema político en su conjunto.

Desde una perspectiva de la sociología de las organizaciones, el concepto de *organización generizada* adquiere relevancia en el análisis de los partidos como estructura que posibilita oportunidades. Siguiendo a Acker (1990):

Afirmar que una organización, o cualquier otra unidad analítica, está generizada significa que *las ventajas y las desventajas, la explotación y el control, la acción y la emoción, los significados y las identidades, cobran forma a través, y en términos de, una distinción entre varones y mujeres, y entre masculino y femenino*. (Acker, 1990, p. 146; énfasis propio).

Desde 1970, las mujeres han incrementado sus esfuerzos en pos de obtener mayor participación dentro de los partidos (Bashevkin, 1991; Kaplan, 1992; Lovenduski y Hills, 1981; Lovenduski y Randall,

1993; Randall, 1987) pero, dado que el género se encuentra presente en los procesos, las prácticas, las imágenes e ideologías de las instituciones, los partidos constituyen una red compleja de prácticas y normas compartidas que tienen efectos diferenciales para varones y mujeres (Lovenduski, 1998) en donde, si bien las mujeres constituyen un gran porcentaje de las personas que componen los partidos, rara vez cuentan con las mismas condiciones que los varones (Htun, 2005; Kittilson, 2013; Sundberg, 1995). Asimismo, la baja proporción de mujeres en los ámbitos de mayor jerarquía de los partidos no es consecuencia de una menor formación de las mujeres en relación a la de los varones, sino que es resultado de mecanismos informales de veto (Kittilson, 2013). Esta afirmación es también observada tempranamente por Duverger (1955), quien ha encontrado que, en la estructura interna de los partidos políticos, como así también del Estado, los sindicatos, y las empresas privadas, se produce un declive de la incidencia de las mujeres cuanto más alto sea el nivel de influencia analizado.

Dentro de los estudios sobre la vida interna de los partidos, existe una abundante producción dedicada al análisis de la selección de candidatas/os para las compulsas electorales. Este proceso puede dividirse analíticamente en cuatro etapas, que incluyen: que la persona sea formalmente elegible, que tenga la ambición de candidatarse, que sea electa por su partido y, en cuarto lugar, que acceda al puesto por elección popular (Krook y Norris, 2014). La literatura encuentra que, en cuanto a la instancia de ser elegida/o por el propio partido, el género de quien se postula es un factor condicionante. A la vez, si bien la evidencia señala que en democracias establecidas las y los votantes definen su voto guiadas/os más por la etiqueta partidaria que por las/os candidatas/os individuales (Matland, 2005), también existen estudios que analizan cómo las percepciones sociales sobre los roles de género influencian la intención de voto (García Beaudoux, 2018).

En cuanto a la relación entre la selección de candidaturas y las posibilidades de las mujeres de ser electas, investigaciones han

demostrado que estas varían según los tipos de organización interna y las metas partidarias (Aldrich, 2018). Esto se produce dado que factores institucionales como el grado de formalidad y cumplimiento de las reglas y procedimientos partidarios modifican la presencia y permanencia de las mujeres, en tanto estos aumentan o disminuyen la discrecionalidad de los actores con más poder (Levitsky y Freidenberg, 2007). Por otro lado, el nivel de centralización de los procesos de toma de decisiones adquiere relevancia ya que de esta variable dependerá el número de personas involucradas en la toma de decisiones.

Por el lado de la diáada formalidad-informalidad, Bjarnegård y Kenny (2016) señalan que cuando las reglas formales operan de modo deficiente, se abre un margen de acción amplio para la discrecionalidad. Dado que quienes suelen detentar el poder en las redes informales de los partidos son varones, estos tienen más posibilidades de excluir a las potenciales candidatas. Sin embargo, otras investigaciones sugieren que cuando la voluntad política de las élites dirigenciales es favorable a la inclusión de las mujeres, los partidos menos institucionalizados pueden fomentar la participación femenina de manera más rápida y eficiente (Htun, 2002; Roza, Llanos y Garzón, 2010). Por su parte, Hinojosa y Vázquez Correa (2018) señalan que los partidos con un alto nivel de institucionalización pueden ser un terreno más propicio para la carrera política de las mujeres, pero solo en contextos donde existen regulaciones por parte del Estado que les imponga dicha apertura política.

Sobre el binomio centralización-descentralización, Bjarnegård y Kenny (2016) sostienen que cuando los procesos de selección se dan en contextos partidarios descentralizados, las oportunidades de las mujeres disminuyen. En el mismo sentido, Hinojosa y Vázquez Correa (2018) abonan a la perspectiva de que la centralización resulta beneficiosa para las mujeres, argumentando que esta aumenta el poder discrecional de actores locales, usualmente varones.

### ***Género y partidos desde un enfoque sociológico cultural***

En este apartado, revisamos los aportes teóricos sobre los obstáculos para la participación de las mujeres en los partidos políticos vinculados a representaciones y valoraciones sobre el género que se encuentran enraizadas en las sociedades y culturas en las que actúan. En Occidente, las identidades femeninas y masculinas están asociadas a valoraciones sociales muy dispares, y esta diferencia contribuye a la desigualdad entre varones y mujeres. La distribución de tareas con el advenimiento del capitalismo terminó por configurar la llamada división sexual del trabajo, donde las mujeres se ocupan del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y, cuando se insertan en el mercado de trabajo, lo hacen en ocupaciones ligadas a su rol como reproductoras, mientras que los varones aparecen como los encargados de las actividades productivas remuneradas y políticas (Borner et al., 2009). En este sentido, existen estudios que demuestran cómo el peso de las responsabilidades familiares impacta mucho más en las mujeres, en tanto que evidencian que las mujeres que se dedican a la actividad política son menos proclives a estar casadas o tener hijas/os, en comparación a los varones que se dedican a la misma actividad (Franceschet y Piscopo, 2013).

Asimismo, las identidades masculinas están asociadas con atributos como la competitividad y la agresividad, y por lo tanto contaría con una predisposición *natural* para el liderazgo político (García Beaudoux, 2018). Por su parte, las mujeres serían esencialmente débiles y sumisas, por lo que la actividad política les estaría vedada (García Beaudoux, 2018; Pateman, 1989). La investigación social señala que cuando las mujeres ingresan a la política y desafían las normas que los estereotipos de género intentan imponerles, se enfrentan a reacciones discriminatorias y de rechazo (García Beaudoux, 2018). En lo que respecta a los partidos políticos, Freidenberg (2020) indica que, en su rol de actores colectivos, éstos tienen dos opciones frente a un sistema que distribuye poder de manera desigual: contribuir con

su reproducción o constituirse como agentes de cambio de la cultura política.

Otro aspecto de los estudios de corte sociocultural sobre género y partidos es el que analiza la disparidad de capitales con que mujeres y varones cuentan a la hora de ingresar, permanecer y avanzar en sus carreras políticas. Por capital nos referimos a aquella “fuerza inscripta en la objetividad de las cosas que determina que no todo sea igualmente posible e imposible” (Bourdieu, 2001, p. 131). Es decir que un capital puede entenderse como un tipo de recurso con el que cuentan los individuos y cuya posesión determina su capacidad de agencia sobre el mundo. La construcción de una carrera política requiere que una persona cuente con un repertorio variado de capitales económicos, sociales y culturales para abrirse paso y, en este sentido, las posiciones de disparidad entre varones y mujeres hacen que estos capitales también estén distribuidos de manera desigual.

Sobre esta línea de análisis, se enfatiza que “los procesos de socialización determinan las destrezas que aprenden y desarrollan las mujeres” (Bernal Olarte, 2006, p. 37). De esta forma, las mujeres encuentran una barrera de entrada en los estereotipos de género, obstaculizando la acumulación de capitales deseables para construirse como sujetas con capacidad de agencia. Como hemos afirmado, que la persona tenga ambición de presentarse por una candidatura se encuentra sujeta a dichos procesos, a la vez que los varones son quienes han sido históricamente socializados para concebir a la política como un ámbito *natural* de participación (Matland, 2005). En consecuencia, se encuentran con el desafío de competir dentro de sus partidos con varones que han contado en sus trayectorias con la posibilidad de acumular más capitales que ellas. Esta competencia reactualiza la desigualdad a la hora de seleccionar personas para las candidaturas, pues se imputa a las mujeres la responsabilidad de contar con menos recursos (Freidenberg, 2020) y, por ende, ser menos meritorias de ganar sus candidaturas.

### ***Representación política, quiénes, qué y cómo***

Otra dimensión central para los estudios sobre partidos políticos y género es la que analiza el fenómeno de la representación política. En su obra *The Concept of Representation*, Pitkin parte de una definición general de representación, según la cual esta implica “hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente literalmente o de hecho” (1985, p. 10). En su búsqueda por desentrañar el significado de “en algún sentido”, Pitkin conceptualiza las tres principales dimensiones de la representación: descriptiva, simbólica y sustantiva.

La dimensión descriptiva se refiere a la representación entendida como la “correspondencia o semejanza precisas con respecto de aquello que representa” (Pitkin, 1985, p. 65). Para la participación política de las mujeres, esto se traduce en la presencia efectiva de estas en espacios de decisión institucional. La literatura sobre género y partidos ha analizado los obstáculos formales e informales para el acceso de las mujeres a espacios de decisión político institucional (Caul, 1999), así como los posibles mecanismos para fomentarlo (Lovenduski, 2015). A su vez, se ha prestado especial atención a los procesos de selección de candidaturas, y a la desigualdad de oportunidades entre mujeres y varones que los atraviesan (Bjarnegård, 2013). Otro aspecto relevante se refiere al estudio de cuáles son los lugares que las mujeres ocupan una vez que acceden a puestos de decisión, tanto en las estructuras internas de los partidos como en el Estado y otras organizaciones e instituciones.

En cuanto a la dimensión simbólica, esta analiza cómo los representantes se constituyen en símbolos políticos que influyen subjetivamente y emocionalmente sobre los representados, generando sobre estos el efecto psicológico del vínculo de representación (Pitkin, 1985). De este modo, “un gobernante representa en la medida en que aquellos que están sujetos a su gobierno lo acepten, crean en él” (Pitkin, 1985, p. 114). Si nos referimos a la representación de las mujeres, la dimensión simbólica se relaciona con el vínculo subjetivo que se genera

entre las mujeres de la sociedad civil y sus representantes femeninas. Dentro de esta dimensión, se ha estudiado el impacto que tiene la presencia de las mujeres en puestos de decisión sobre las personas representadas en términos de los cambios que esta genera sobre la auto-valoración de las mujeres dentro del conjunto social (Verge y Pastor, 2017). Otros estudios encontraron que su presencia tiene un potencial movilizador y de activación política sobre otras mujeres de la sociedad civil (Stokes Brown y Dolan, 2010).

Por último, por representación sustantiva nos referimos a “un actuar por otros, una actividad en nombre de otros, en interés de ellos” (Pitkin, 1985, p. 124). En términos causales, esta dimensión estaría vinculada con la descriptiva en tanto que, al lograr una cantidad suficiente de mujeres dentro del Estado, se garantizarían los cambios de política pública necesarios para defender sus intereses. Es esta la teoría de la *masa crítica* (Dahlerup, 2014). No obstante, esta teoría ha sido cuestionada por estudios que subrayan la necesidad de ir más allá de la idea de *masa crítica*, al vincular la representación descriptiva con la sustantiva. Una manera de hacerlo es siguiendo a Childs y Krooks (2008, 2009 en Schwindt-Bayer, 2014), quienes proponen considerar los “actos críticos” y los “actores críticos” (Schwindt-Bayer, 2014; traducción propia). De este modo, sin descuidar la importancia de la representación descriptiva, se propone pensar que distintas personas pueden constituirse como *actores críticos*. Además, el cuestionamiento también apunta a subrayar que las mujeres pueden ser catalizadoras de cambios relevantes de política pública, más allá de su cantidad numérica (Krook y Schwindt-Bayer, 2013).

Dentro de los estudios sobre representación sustantiva, el concepto de *intereses de las mujeres* fue ampliamente problematizado ya que presupone la existencia de un grupo social homogéneo. Por un lado, existe un conjunto de tópicos en torno a los cuales existe cierto consenso acerca de su pertenencia a la agenda de políticas de género (Dahlerup, 2006): la erradicación de la violencia machista (Beckwith, 2007), la maternidad, el cuidado de personas, los problemas de las niñas y la seguridad social (Shvedova, 2005). No obstante, numerosos

trabajos han puesto en cuestión la idea de que exista una agenda de reivindicaciones de mujeres nítidamente definida. Es por ello que algunas investigaciones enfatizan la necesidad de incorporar la perspectiva de la interseccionalidad (Schwindt-Bayer, 2014), que toma en cuenta los clivajes de clase social, etnia, la orientación sexual, entre otras.

### ***Reglas institucionales y sistemas electorales***

Una de las dimensiones más estudiadas en relación a la participación de mujeres en ámbitos de representación es la que examina las reglas formales y los sistemas electorales, como así también sus reformas. El objetivo es analizar bajo qué condiciones normativas las mujeres cuentan con mayor oportunidad para acceder a cargos. En este sentido, diversos estudios han interrogado sobre qué sistema político las mujeres se ven más beneficiadas en su representación descriptiva (Norris, 1985).

En términos generales, existe consenso académico acerca de la existencia de algunas variables que inciden de manera positiva en el incremento de mujeres en la arena política. Duverger (1955) señala, por ejemplo, que los sistemas proporcionales resultan más favorables que los de mayorías para la participación femenina. Asimismo, también se ha estudiado el efecto de las reglas electorales sobre los sistemas de cuotas de mujeres. Un caso es el de la magnitud de los distritos electorales, es decir, el número de bancas que se eligen en una jurisdicción determinada. Tomando en cuenta que las cuotas actúan como un sistema que mecaniza la inserción de mujeres en las listas, cuanto más grande sea el distrito electoral, más posibilidades tienen las mujeres en el acceso a las listas, ya que los partidos se encuentran obligados a incorporar una mayor proporción de mujeres (Tula, 2009). Otro elemento es la estructura de la boleta de votación, dado que esta delimita la posibilidad de las/os electoras/es de modificarla. En este punto, las listas cerradas y bloqueadas favorecen la elección de candidatas mujeres (Archenti y Albaine, 2007; Archenti

y Tula, 2005; Marx, Borner y Caminotti, 2006). La fórmula electoral y la barrera legal son también instrumentos que impactan en la posibilidad de acceso de las mujeres a cargos del ámbito legislativo. Con todo, muchas veces los análisis institucionalistas no logran explicar por qué en algunos países con sistemas electorales similares, la diferencia del porcentaje de mujeres que son representantes es significativa (Norris, 1985). Aun así, Matland (2005) señala que modificar el sistema electoral suele ser un objetivo más realista para lograr cambios, dado que la cuestión socio-cultural que imprime desigualdades se encuentra profundamente enraizada y es por ende más difícil de alterar. No obstante, advierte que estas modificaciones son solo una parte de una estrategia que debe ser integral (Matland, 2005).

## **Estudios sobre género y partidos políticos en Argentina**

En el presente apartado, se presenta el resultado del relevamiento sobre estudios de género y partidos políticos producidos en Argentina. Los hallazgos se presentan ordenados en función de la clasificación propuesta en el apartado anterior. Como se mencionó, la revisión de las producciones académicas sobre el caso argentino se llevó a cabo siguiendo dos objetivos. Por un lado, ofrecer un estado de la cuestión sobre el abordaje de los desarrollos politológicos en el país y, por otro lado, identificar agendas y aspectos teóricos que permanecen en menor medida profundizados.

### ***Los estudios sobre la vida interna de los partidos políticos argentinos***

Las producciones académicas sobre cómo la vida interna y la organización partidaria influyen en la participación de las mujeres dan cuenta de que las medidas afirmativas podrían verse condicionadas por los filtros partidarios y el comportamiento de los actores (Caminotti y Freidenberg, 2016). Caminotti y Freidenberg señalan la necesidad de “trascender el examen de las reformas institucionales

(como la adopción de cuotas electorales y reglas de paridad) para analizar cómo estas interactúan con y se condicionan por las prácticas de selección de candidaturas, las formas de organización interna en los partidos políticos" (Caminotti y Freidenberg, 2018, p. 7). En línea con este diagnóstico, el relevamiento realizado evidencia que los estudios sobre vida y organización partidarias registran la problemática del impacto limitado de las medidas afirmativas, pero no dan cuenta de cómo operan específicamente los mecanismos que reproducen la desigualdad entre los géneros.

Entre las pocas investigaciones que estudian cómo la vida interna de los partidos políticos influyen en el acceso y permanencia de las mujeres, el libro de Borner et al. (2009) aborda desde la sociología la participación de las mujeres en el Congreso de la Nación, considerando, por ejemplo, las trayectorias y modos de selección de quienes acceden a cargos legislativos. Archenti y Albaine (2007), por su parte, focalizan su análisis en uno de los principales distritos del país y observan las elecciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En su trabajo, las autoras encuentran que, si bien la CABA presenta un escenario institucional favorable, la probabilidad de que las mujeres puedan acceder a cargos electivos depende mayormente del accionar de los partidos en la selección de las/os candidatas/os y su ubicación en las listas. Por su parte, Caminotti, Rotman y Vareta (2011), en un análisis que va desde 1983 a 2007 y que se enfoca en la provincia de Buenos Aires, encuentran que los partidos tienden a cumplir de forma *minimalista* la ley de cupo, por lo que, en concordancia con lo que muestran estudios anteriormente mencionados, las prácticas internas de los partidos terminan siendo el factor preponderante sobre la presencia de las mujeres.

Otro de los artículos relevados es el que realizan Caminotti y Del Cogliano (2019). Las autoras dan cuenta de la organización generizada del llamado *juarismo*, en Santiago del Estero, aunque no abordan especialmente su forma organizacional sino que realizan un análisis de la implementación de la ley de paridad en ese nivel subnacional.

Investigaciones como la que realiza Martín (2013), dan cuenta de la importancia de las acciones afirmativas para la participación de las mujeres al interior de los partidos, al mismo tiempo que enfatizan que no logran promover cambios sustantivos en la distribución generalizada del poder, más allá de lo estrictamente estipulado por la norma. Para la autora, este tipo de leyes no consigue penetrar en situaciones informales de desigualdad dentro de los partidos, como las jerarquías dirigenciales que las mujeres alcanzan o las temáticas de política pública que les son asignadas. Por otro lado, las producciones sobre el caso argentino encuentran que las leyes de cuotas legislativas no consiguen derramar su espíritu reparador en lo que respecta a la selección de mujeres para cargos ejecutivos (Camiontti, Rotman y Varetti, 2014). En el mismo sentido, Campari y Mondino (2018) reflexionan sobre el acceso de las mujeres a ejecutivos locales y señalan que las candidaturas a poderes ejecutivos, por ser unipersonales, privilegian a los varones por sobre las mujeres dado que, frente a la inexistencia de normativa que regule este tipo de candidaturas. Así, la decisión al interior del partido queda totalmente condicionada por la concentración del poder informal que los varones monopolizan (Campari y Mondino, 2018). En un contexto, tanto nacional como subnacional, donde los mecanismos informales de selección de candidatas/os predominan, la “exclusión masculina, discriminación, falta de solidaridad de género, ‘techos de cristal’ son las arenas donde deben dirimirse las actuales demandas de participación y representación femenina” (Vera, 2007, p. 18).

La literatura sobre el caso argentino coincide, de este modo, en que, entre lo no regulado por la normativa y las reglas que son incumplidas por los partidos, se sientan las bases para que la discrecionalidad y la administración informal del poder garanticen la primacía masculina en la vida política, tanto en la organización interna de los partidos como en la confección de las listas de candidatas/os. Por ello, resulta necesario que la investigación social, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo feminista, profundice el análisis sobre los mecanismos informales que permiten la perpetuación de la

desigualdad de género dentro de las estructuras partidarias. Esto es especialmente importante a la luz de que buena parte de los trabajos mencionados abordan la cuestión de la desigualdad de género al interior de las organizaciones partidarias solo tangencialmente, no siendo este el interés principal de dichas producciones académicas. Solo comprendiendo cabalmente los mecanismos informales que tuercen o malogran el espíritu de las acciones afirmativas formales será posible el desarrollo de estrategias políticas para desarmarlos. Asimismo, resultaría valioso que futuras investigaciones reparen también en la variable centralización/descentralización de los procesos de tomas de decisiones partidarias, ya que, como la literatura señala, es un factor relevante al analizar la estructura de oportunidades de las mujeres para hacer carrera dentro de los partidos políticos.

### ***Los estudios sobre los partidos políticos argentinos desde un enfoque sociológico cultural***

Las producciones sobre Argentina que se relacionan con esta dimensión son relativamente escasas. Sin embargo, algunos estudios han profundizado acerca de la construcción de los roles socialmente asignados. Borner et al. (2009), en el análisis de la composición del Congreso argentino, abordan aspectos socioculturales. Las autoras relacionan las ideas, las presencias y las jerarquías políticas, y dan cuenta de la existencia de una división sexual que ubica a los varones en funciones de producción y a las mujeres en funciones de reproducción. A la vez, afirman que los espacios que ocupan los varones están más valorados y las funciones son diferenciables en términos de jerarquía. Por su parte, Barnes, Ciocci y Loprete (2019), realizan un estudio sobre los gabinetes ministeriales y señalan que las mujeres son generalmente excluidas de las comisiones consideradas más prestigiosas. En sintonía con estos estudios, Campari, Otelo y Papalia (2016) analizan la labor parlamentaria de las mujeres, al observar las comisiones y los cargos de dirección desempeñados por éstas. Desde una perspectiva sociológica, denominan *discriminación difusa*

al “conjunto de mecanismos, prácticas y dispositivos informales que segregan y limitan la participación de la mujer en los diferentes ámbitos, públicos y privados, en los que desarrollan sus actividades” (Campari, Otelo y Papalia, 2016, s/p).

Otro punto desarrollado por los trabajos sobre argentina se refiere a las trayectorias políticas de las mujeres. Algunos estudios han observado las trayectorias de aquellas una vez ingresadas en el ámbito de competencia (Marx, Borner y Caminotti, 2007), mientras que otros han reparado en los vínculos, en tanto capitales sociales, con los que las mujeres cuentan. En este sentido, la mirada de los estudios se posa sobre dos ejes: los lazos familiares y las estrategias que se dan los grupos de mujeres. En relación al primero, se encuentra que muchas veces las mujeres logran ingresar al ámbito de la política siendo *apadrinadas* por varones que poseen lugares privilegiados en la toma de poder (Barnes, Ciocci y Loprete, 2019; Borner et al., 2009; Martín, 2015; Martin, 2017; Marx, Borner y Caminotti, 2007; Tula, 2003). En virtud de ello, Martin (2015) señala que los matrimonios políticos, “no constituyen una sociedad de pares” (2015, p. 18) sino que replican las lógicas de desigualdad persistentes en la sociedad. Otro aporte de la autora es ubicar la presencia de las mujeres en áreas de ejecución de políticas sociales, en consonancia con los roles tradicionalmente asignados por el género, como ocurre en los ámbitos legislativos y ministeriales anteriormente descritos.

En relación a las estrategias que se dan en los grupos de mujeres, no se encuentran estudios que observen estas relaciones con profundidad. A pesar de ello, creemos de importancia dar cuenta de algunas consideraciones que esbozan unos pocos trabajos. Rulli y Del Carmen (2020) señalan que los lazos que se construyen a partir de la confluencia de grupos de mujeres, a pesar de no pertenecer al mismo signo político, transversalizan las discusiones y las negociaciones y logran poner en agenda acciones que posibilitan el mayor acceso a puestos de decisión. Abonando la hipótesis de que las mujeres logran conformar grupos de estrategias conjuntas, Martin (2017) señala que en los *matrimonios políticos*, como consecuencia de su modalidad de

construcción de poder, las mujeres no logran establecer alianzas de género.

Finalmente, investigaciones de Albaine (2013, 2016, 2017) abordan la violencia política hacia las mujeres haciendo foco en los condicionantes sociales y culturales. En este sentido, la autora señala una tensión entre las prácticas orientadas a la participación política femenina y los avances logrados en el plano formal tendientes a promover acciones afirmativas. Albaine (2013) da cuenta de la reproducción de las relaciones sociales desiguales preexistentes, tanto en Argentina como en América Latina, lo cual fomenta la violencia política por razones de género. Para la autora, “los partidos políticos, independientemente de su ideología, son el ámbito donde se instalan el acoso y violencia política contra las mujeres. Este hecho se vincula a que estas instituciones constituyen una esfera de competencia de poder no sólo interpartidaria sino también intrapartidaria” (Albaine, 2013, p. 12).

En suma, encontramos que los estudios sobre Argentina cuya perspectiva de análisis es desde un enfoque sociológico cultural discurren entre las funciones atribuidas a varones y a mujeres, asociadas con el género socialmente asignado, las trayectorias y, finalmente, el producto de las desigualdades, a través del análisis de la violencia política hacia las mujeres. En este sentido, resulta necesario profundizar la investigación acerca de cómo los partidos políticos operan como instituciones que reproducen los roles tradicionalmente asignados a los géneros, como así también los lazos que las mujeres logran establecer para acceder a espacios de poder. Para ello, consideramos que la sociología política debe tener un rol clave en el avance de la teoría. Un aspecto central en este campo de los estudios sobre los partidos debiera ser el análisis del impacto que ha tenido la irrupción en la agenda política nacional de las reivindicaciones y demandas feministas. A partir del año 2015, con la aparición del movimiento Ni Una Menos, la discusión sobre la desigualdad de género ha tomado una relevancia inédita en la historia argentina reciente. Este fenómeno singular operó cambios en los tópicos y las iniciativas

de los partidos políticos. Es por ello que resulta de interés académico conocer cuáles fueron y cuáles son las implicancias sobre los partidos del fortalecimiento de un movimiento político que precisamente tiene en sus objetivos el cuestionamiento y la desnaturalización de los roles de género hegemónicos.

### ***Representación descriptiva, sustantiva y simbólica en los estudios sobre Argentina***

La producción académica sobre representación política para el caso argentino ha abordado sus diferentes dimensiones analíticas. En cuanto a la representación descriptiva, la literatura ha provisto evidencia científica sobre la necesidad de incrementar la representación de mujeres en instituciones representativas, demostrando los efectos de esta sobre la mejoría en términos de derechos para las mujeres y de fortalecimiento del sistema democrático (Caminotti, 2013; Veramendi, 2011). Por otro lado, numerosas publicaciones han estudiado la efectividad de las leyes de cuotas en tanto acciones afirmativas para promover la presencia de mujeres en el Congreso de la Nación y los parlamentos subnacionales (Archenti y Tula, 2009; Veramendi, 2011). En este sentido, trabajos como los de Archenti y Tula (2009) han señalado cómo estas leyes han cumplido su cometido de aumentar la presencia de mujeres en los poderes legislativos. Al mismo tiempo, las autoras llaman la atención sobre el escaso impacto de estas normativas sobre cambios sociales más amplios en favor de la igualdad de género, dado que, como hemos señalado en anteriores dimensiones, muchos partidos responden a los cambios institucionales ajustándose estrictamente a lo impuesto por la norma, sin buscar mayores niveles de participación de mujeres, en lo que ellas denominan una “interpretación minimalista de la ley” (Archenti y Tula, 2009, p. 20).

Otros estudios evidencian cómo, si bien las medidas de acción afirmativa han mejorado significativamente la representación descriptiva en ámbitos legislativos, este tipo de iniciativas no han sido

promovidas para los espacios ejecutivos. En consecuencia, las leyes de cuotas parecieran “haber encarrilado a las mujeres en un andarivel legislativo, mientras el acceso a otros puestos políticamente valiosos para el desarrollo de carreras políticas (como las gobernaciones e intendencias) continúa siendo excepcional y restringido” (Caminotti, 2013, p. 333). Los estudios sobre gabinetes en Argentina y Latinoamérica evidencian el escaso acceso de mujeres a puestos ejecutivos de importancia (Molina, 2017).

Otro de los aspectos explorados por la literatura sobre Argentina, como hemos señalado en la dimensión sociológica cultural, es la distribución de roles y cargos una vez que las mujeres han accedido a puestos legislativos. En ese sentido, se observa que, tanto la agenda legislativa como la distribución de presidencias de las comisiones parlamentarias se encuentran generizadas. Por un lado, existe una división tributaria de las temáticas socialmente percibidas como *femeninas* o *masculinas*. Por otro lado, también se ha encontrado que las mujeres suelen quedar encargadas de asuntos convencionalmente calificados como de menor relevancia (Borner et al., 2009; Caminotti, 2013). Estas observaciones tienen especial importancia para los estudios de representación descriptiva, porque problematizan la noción de *acceso* a espacios de decisión, proponiendo analizar qué tipos de cargos son accesibles para las mujeres, y qué jerarquía tienen. A nivel subnacional, el trabajo de Asin y Robles Rodríguez (2021) analiza, para el caso de Tierra del Fuego, cómo opera la distribución generizada de los cargos dentro de las Comisiones de Asesoramiento Permanente de la Legislatura provincial y da cuenta de cómo la asignación de roles se encuentra atravesada por la identidad de género de las y los decisores. Finalmente, y también a nivel subnacional, Glasserman Apicella (2021) realiza un mapeo de todas las legislaturas provinciales y de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para, en la misma clave interpretativa, “comprender la posición de poder relativa de las mujeres dentro de los esquemas internos de las legislaturas” (Glasserman Apicella, 2021, p. 1).

Por último, la literatura también ha explorado tópicos como los obstáculos que se interponen entre las mujeres y el acceso a cargos públicos, como por ejemplo la discrecionalidad de los partidos políticos a la hora de seleccionar a sus candidatas/os (Vera, 2007). Este tipo de trabajos ya fueron discutidos previamente, pero es importante destacar que también integran el área de atención de los estudios sobre representación descriptiva.

Los estudios sobre representación simbólica, tanto en la literatura en general, como en la producción argentina, cuentan con un menor grado de desarrollo. De hecho, el relevamiento llevado a cabo solo logró identificar una producción abocada exclusivamente a este aspecto de la representación política. Bedin (2017), en su trabajo sobre los proyectos de paridad legislativa en Argentina de 2014, utilizará la teoría de las declaraciones representativas (Saward, 2010), para revisar los argumentos en favor de la paridad política, y problematizar el vínculo entre representación descriptiva y simbólica. Bedin (2017) señala la importancia de este vínculo, en tanto es necesario profundizar en los estudios acerca del impacto que la presencia de mujeres en puestos de decisión tiene sobre la percepción de las mujeres con respecto a la política. Enfatiza también en cómo la representación constituye una acción performativa que *moldea* a los y las representadas, pudiendo operar cambios sobre su autopercepción, su lugar en la sociedad, los roles que las distintas identidades sexogenéricas pueden ocupar y, en suma, “quién cuenta y quién no como sujeto” (Bedin, 2017, p. 19).

Finalmente, en relación a la dimensión sustantiva, la literatura sobre el caso argentino ha explorado las agendas legislativas y el impacto del aumento de la presencia de mujeres en el Congreso Nacional sobre estas. Caminotti (2013) ha encontrado que se ha logrado llevar al recinto asuntos vinculados con la agenda internacional de derechos humanos de las mujeres. A la vez, la investigadora señala que se han aprobado un conjunto de leyes enfocadas a disminuir la discriminación hacia las mujeres. A pesar de ello, se indica que hay cuestiones pendientes de gran importancia para la vida cotidiana de

las mujeres que, o bien no han logrado ser tratadas, o no han sido aprobadas cuando se le dio tratamiento parlamentario (Caminotti, 2013). En este sentido, si bien las investigaciones han encontrado un vínculo causal positivo entre representación descriptiva y sustantiva (Lores, 2011), también evidencian que este no se da necesariamente de manera automática.

En función del breve repaso sobre el caso argentino y en comparación con los desarrollos teóricos presentados en la primera parte de este apartado, encontramos que futuras investigaciones necesitan profundizar tópicos de las dimensiones sustantiva y simbólica. En cuanto a la primera, es necesario seguir complejizando la noción de *intereses de las mujeres*, haciendo uso de la perspectiva de la interseccionalidad, para poder capturar con mejor precisión el complejo entramado de demandas insatisfechas y, como contracara de esas demandas, poder conceptualizar con mayor claridad la agenda de políticas para contribuir a subsanarlas. Por el lado de la dimensión simbólica, valerse de herramientas como la teoría de las *declaraciones representativas* puede resultar fértil para comprender mejor los efectos que la representación puede tener sobre la subjetividad de las mujeres y, en consecuencia, sobre sus repertorios de acción política.

### ***Entre los sistemas electorales y las normas: los estudios sobre Argentina***

Siguiendo la literatura especializada, la década de los noventa inauguró una nueva etapa en los estudios de género y la participación política (Tula, 2009). En Argentina, los estudios que toman las reglas electorales como variable independiente para medir la participación de las mujeres le prestan especial atención a las modificaciones que se dieron en ocasión de la sanción de las leyes de cupo (Ley 24.012 2001, vigente hasta 2017) y la ley de paridad (Ley 27.412, 2017).

En este sentido, encontramos que la mayor parte de los trabajos relevados se ubica bajo la presente dimensión. Como señala Perrí (2019), los estudios sobre esta temática se encuentran anclados desde un posicionamiento institucionalista, corriente bajo la cual se

desarrolla principalmente la ciencia política en Argentina. Numerosos trabajos han investigado en profundidad el impacto positivo de las acciones afirmativas en la incorporación de mujeres en los ámbitos legislativos (Albaine y Archenti, 2012; Archenti, 2003; Archenti y Tula, 2005; Caminotti, 2016; Tula, 2003). Asimismo, Tula (2003) ha encontrado que el trabajo de un organismo del Estado, como lo es el Consejo Nacional de la Mujer, fue de gran importancia para que la normativa de cupo se cumpla dado que promovió e inició acciones legales para garantizar su efectivo cumplimiento.

En relación a las cuotas, investigaciones dan cuenta que el porcentaje de mujeres pasó del 3% a superar el 30% (Caminotti, Rotman y Varetto, 2011 y 2014). A pesar del gran avance que supusieron estas medidas, las producciones que observaron el impacto de las leyes de cuotas sostienen que el piso del 30% que estableció la ley sancionada en 1991 no logró ser superado (Caminotti, Rotman y Varetto, 2011 y 2014) hasta la sanción de la Ley de Paridad (2017), lo que supone que las modificaciones se dan por la mecanicidad de la ley y no por una transformación sustantiva en las prácticas de quienes seleccionan las candidaturas y definen las listas electorales (Caminotti, 2016). Por su parte, Caminotti, Page y Zárate (2019) encuentran que las medidas de igualdad constituyen normativas de gran relevancia, pero que evidencian sus límites al no poder incidir en las prácticas y conductas de los actores políticos. En virtud de ello, se corrobora que la cantidad de puestos en las listas afecta la proporción de mujeres electas, dado que los varones son los que encabezan las listas, mayormente.

Las investigaciones que se enfocan en normas institucionales y sistemas electorales no solo se han centrado en los impactos de las reglas institucionales a nivel nacional, sino que también se han interesado por los niveles subnacionales (Archenti y Albaine, 2012; Archenti y Tula, 2009; Caminotti, Page y Zárate, 2019; Del Carmen y Rulli, 2020; Perri, 2013; Perri, 2015), en concordancia con la proliferación de investigaciones subnacionales desde diversos enfoques. En coincidencia con el estudio que realizan Caminotti, Rotman y Varetto (2011 y 2014) para la provincia de Buenos Aires, en donde

encuentran que no se produce un *derrame* en la participación de las mujeres desde el ámbito legislativo hacia el ejecutivo, Archenti y Albaíne (2012) observan el nivel municipal y afirman que el éxito electoral de las mujeres es mayor en los ámbitos legislativos locales que en los ejecutivos, dado que la mayoría de los distritos estudiados son circunscripciones plurinominales con sistemas proporcionales y normativas de cuotas. Por su parte, estudios subnacionales que indagan acerca de las situaciones de distintas provincias, han estudiado los efectos de otros aspectos de las reglas electorales, como es el caso de la investigación de Duarte de Medeiros, Pessina y Mayol (2021), quienes observan cómo la legislatura de Tierra del Fuego tiene una composición cercana a la paridad (47% de mujeres) aún sin contar con una ley que así lo establezca; o el trabajo de Martín, Carlino, Santillán y Lattes (2021), en el cual evalúan el impacto de la reciente ley de paridad en Misiones sobre la estructura de posibilidades políticas de las mujeres en esa provincia.

Otros estudios han puesto el foco en analizar los regímenes electorales centrándose en las características del sistema electoral y el diseño institucional, a la vez que observan el sistema de partidos (Alles, 2007; Alles, 2008; Archenti y Tula, 2005). En esta línea de trabajo, un estudio que realizan Archenti y Tula (2005) da cuenta de la multiplicidad de posibilidades que adquieren los sistemas electorales en Argentina, dadas sus características federales. En este sentido, las autoras señalan que el acceso y la participación de las mujeres se encuentra sujeto a las formas de cada sistema electoral. Estudios que realizan Barnes, Ciocci y Loprete (2019) y Molina (2017) se centran en la inclusión de mujeres en puestos políticos de designación en niveles subnacionales, lo cual resulta interesante ya que da cuenta de una coincidencia empírica que se presenta en relación a las mayores posibilidades que se dan cuando la magnitud del distrito es mayor. Al igual que los distritos más grandes favorecen el acceso de las mujeres a las listas, Barnes, Ciocci y Loprete (2019) afirman que las mujeres tienen más oportunidades de acceso a los gabinetes ministeriales cuando estos cuentan con más cargos a ocupar. Por su parte, Molina

(2017) concluye que las diversas configuraciones institucionales inciden en los nombramientos de las mujeres al gabinete, siendo que en países cuyas instituciones son más abiertas, democráticas y plurales se espera que haya una mayor participación de las mujeres en los gabinetes.

A la vez, encontramos que la producción argentina también realiza estudios comparados para observar las variables de aplicación y eficacia de las leyes afirmativas entre países, especialmente de América Latina (Archenti y Tula, 2013; Freidenberg y Caminotti, 2016; Veramendi, 2011). El estudio que llevan adelante Caminotti y Freidenberg (2016) sugiere que hay tres propiedades en el diseño institucional de las cuotas que tienen injerencia en la efectividad de la incorporación de mujeres en las listas. En primer lugar, el porcentaje de mujeres exigido por las normas afirmativas, es decir, el tamaño de la cuota. En segundo lugar, el mandato de posición de la cuota (esto es, una ley que contemple la ubicación de las candidatas en las listas) hará más efectivo su acceso dado que es muy posible que, si no se explicita, la presencia de mujeres en las listas sea simbólica. Finalmente, las autoras encuentran que los mecanismos que penalizan el incumplimiento de las cuotas pueden favorecer a la elección de mujeres en los espacios legislativos.

Los estudios sobre Argentina han observado de manera acabada el impacto de las reglas electorales y las normas institucionales en la participación de las mujeres. Como se ha señalado, la aplicación de una ley de cuotas a principios de los noventa habilitó una profusa área de investigación. En virtud de ello, se han realizado aportes con diversos objetos: comparaciones regionales, profundizaciones subnacionales, análisis de las posibles modificaciones tras reformas electorales, entre otras. A la luz de la sanción de la ley 27.412 en 2017, que establece la paridad para todas las listas de candidatos/as a legisladores/as nacionales, se abre la posibilidad para que la investigación social analice su cumplimiento e impacto sobre la composición de los cuerpos legislativos. Asimismo, futuras investigaciones deben enfocarse en la necesidad y pertinencia de normas similares para otros

poderes y niveles del Estado. Con todo, esta recapitulación encuentra que el campo sobre esta dimensión se encuentra profusamente abordado y que, por tanto, sería interesante que futuras líneas de investigación avancen también sobre las reglas informales que cooperan en la reproducción de las desigualdades sexogenéricas.

## **Consideraciones finales**

En el presente capítulo, nos hemos propuesto relevar los artículos argentinos que se inscriben en el análisis de género y partidos políticos. Con ese objetivo, revisamos distintas publicaciones y presentaciones realizadas en el marco de las revistas y congresos que condensan las principales discusiones académicas a nivel federal de la ciencia política en Argentina. El relevamiento fue organizado a partir de cuatro dimensiones y persiguió los objetivos de elaborar un estado de la cuestión de los desarrollos en la materia e identificar agendas y aspectos teóricos que precisan ser profundizados en su abordaje.

Respecto a los estudios enfocados en la vida interna de los partidos políticos, la literatura argentina es concluyente respecto a la primacía masculina en la organización interna de las estructuras partidarias y la confección de listas electorales. Esta primacía es garantizada por la discrecionalidad y la administración informal del poder dentro de los partidos políticos. Es desde este marco que consideramos necesario fortalecer los estudios que tienen a los mecanismos informales como objeto de estudio para comprender la reproducción de la desigualdad de género en la vida interna partidaria. Estos mecanismos informales atentan directamente contra las acciones afirmativas formales que instan y promueven actitudes partidarias más equitativas. A su vez, si bien la literatura reconoce la relevancia de la variable centralización/descentralización para analizar la estructura de oportunidades de las mujeres para forjar sus carreras dentro de los partidos políticos, se encuentra una vacancia

teórica en la vinculación de esta variable con la cuestión de género, e incluso el abordaje de esta variable desde una perspectiva de género.

En cuanto a los estudios de enfoque sociológico cultural, se reconoce la relevancia de las funciones generizadas socialmente asignadas a varones y mujeres, las trayectorias y la violencia política hacia las mujeres como variables centrales para comprender el vínculo entre el género y los partidos políticos. Estos estudios cristalizan la necesidad teórica de incorporar herramientas de la sociología política como enfoque para un abordaje interdisciplinario. A su vez, resulta fundamental explorar la irrupción masiva del movimiento feminista en la agenda política nacional ya que ha cobrado, a partir de 2015 en adelante, una relevancia inédita en la historia política argentina contemporánea. Además de impulsar una agenda feminista en el ámbito público, las demandas y reivindicaciones feministas atraviesan y permean los partidos políticos cuestionando, por ejemplo, sus estructuras, comportamientos y liderazgos.

La literatura argentina ha abordado ampliamente la cuestión de los partidos políticos argentinos y la representación. Encontramos una preponderancia en investigaciones que se enfocan en la representación descriptiva y sus avances y obstáculos, tomando en cuenta las acciones afirmativas y su impacto en los poderes legislativos, aunque no así en los ejecutivos. En cambio, los desarrollos en torno a la representación sustantiva y, especialmente, la simbólica son menores. Respecto a la representación sustantiva, es preciso complejizar la noción de *intereses de mujeres* como bloque monolítico y homogéneo a partir de una perspectiva interseccional. En el caso de la representación simbólica, resulta necesario incorporar herramientas como las *declaraciones representativas* para comprender la relación entre la representación y la subjetividad de las mujeres para construir repertorios de acción política.

Por último, se destaca la existencia de un vasto desarrollo en las investigaciones argentinas sobre la dimensión de reglas electorales y normas institucionales. El abordaje de esta dimensión profundiza en el análisis de medidas y modificaciones concretas al sistema

electoral e institucional. La reciente ley de paridad (Ley 27.412) que se propone la igualdad en las listas electorales para el ámbito legislativo nacional, inaugura una nueva agenda de investigación que analice el cumplimiento e impacto de esta nueva norma. A su vez, como establecimos previamente, el impacto de las acciones afirmativas es cabalmente menor en los poderes ejecutivos, tanto nacional como subnacional. Es por ello que resulta menester enfocar futuros estudios en la necesidad de normas que busquen la igualdad en otros poderes y niveles del Estado.

Para concluir, reconociendo la multiplicidad de trabajos realizados por distintas investigadoras, y sus aportes fundamentales, aún resulta necesario profundizar y dar apertura a nuevas agendas de investigación en lo que respecta al análisis del género y los partidos políticos, transversalizando con otros tópicos de la ciencia política. En este sentido, resulta necesario incorporar y ampliar la perspectiva de género en trabajos que se enfoquen en la desnacionalización, la descentralización y el federalismo argentino. Si bien existen interesantes trabajos que analizan las restricciones que el sistema federal argentino impone sobre el avance de los derechos reproductivos de las mujeres (Franceschet y Piscopo, 2013; Ruibal, 2018; Vickers, Grace y Collier, 2020), consideramos de interés que también se explore la interacción entre el sistema federal y la participación política de las mujeres. A su vez, es importante poner énfasis no solo en resultados (número de candidatas, número de parlamentarias, etc.) sino también en los aspectos organizativos que hacen a los partidos políticos, las trayectorias y los entornos que condicionan la participación de las mujeres y personas LGBTIQ. Conocer más acerca de la construcción de liderazgos formales, de referencias y conducciones políticas, así como producir evidencia sobre las mejores prácticas para impulsar una verdadera democratización de los partidos políticos.

En ese sentido, resulta relevante incorporar al análisis el surgimiento de sectores, comisiones, frentes de mujeres y de personas LGBTIQ dentro de los partidos, en tanto posibilidad de incorporación, permanencia y acción dentro de sus organizaciones e incidencia en

la arena política. Por otro lado, el vacío en la literatura indica la importancia de elaborar estudios de caso sobre los partidos políticos argentinos en sus distintos niveles, y su comportamiento respecto a la promoción de la democratización en la participación y la superación de las restricciones y obstáculos fundados en la desigualdad. A su vez, es necesario reforzar el análisis de la interacción de los partidos con otros componentes del sistema político en tanto promoción de equidad en la participación de las mujeres y la comunidad LGBTIQ: el Estado, poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la comunidad internacional, la sociedad civil, entre otros.

Otro aspecto sobre el que es necesario profundizar la mirada es aquel que cuestiona la binariedad del género (Freidenberg y Gilas, 2020). Circunscribir los estudios sobre género y partidos políticos a la creencia de que todas las identidades sociales se sintetizan en la existencia de varones y mujeres implica, en un sentido político, la invisibilización de una parte importante de la comunidad LGBTIQ, lo cual resulta en la negación de sus derechos individuales y colectivos. Además, supone también un serio problema epistemológico, dado que la ciencia no puede comprender aquello cuya existencia no contempla.

Si entendemos el género como un sistema que distribuye poder de manera desigual en función de la identidad sexogenérica, es también de importancia poder ampliar el análisis de los partidos políticos y la participación hacia el estudio de las masculinidades (Celis, Childs y Kantola, 2016) en al menos dos sentidos. Por un lado, para poder profundizar los conocimientos sobre los problemas para la participación de las mujeres, es clave que la investigación haga foco en los discursos y prácticas, tanto formales como informales, que despliegan los varones y que se constituyen en obstáculos para las mujeres. En este sentido, conocer cómo las redes de solidaridad masculina se convierten en lo que Connell (1995) conceptualizó como gatekeepers para la inclusión de las mujeres y otras identidades en los espacios de decisión es un objetivo de investigación que debe priorizarse. Por otro lado, los estudios sobre deconstrucción masculina y

promoción de nuevas masculinidades, y su consecuente traducción en políticas públicas, podrían generar aportes conceptuales relevantes para la ciencia política.

Finalmente, creemos necesario que las nuevas agendas realicen sus análisis desde una perspectiva interseccional. En este sentido, ha sido mencionado que entender los intereses de las mujeres como temas que las involucran de forma general implica solo relevar los intereses de un sector de las mujeres. Como contrapartida, incluir una perspectiva interseccional permite explorar y comprender cómo operan variables que atraviesan a las personas, tales como la clase, raza, identidad de género, geografía, los cuales se traducen en una multiplicidad de capitales y la distribución desigual de los mismos.

## Bibliografía

- Acker, Joan (1990). Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations. *Gender & Society (Thousand Oaks)*, IV(2), 139-158.
- Albaine, Laura (17-20 de julio de 2013). Paridad de género y violencia política en América Latina. Obstáculos culturales para la participación política de las mujeres [ponencia]. *XI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP. Paraná, Argentina.
- Albaine, Laura (12-15 de septiembre de 2016). Hacia la democracia paritaria en América Latina. Reflexiones acerca de las estrategias legales de acción frente al acoso y/o violencia política en razón de género [ponencia]. *XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.

Albaine, Laura (17-20 de julio de 2019). Estrategias legales contra la violencia política de género. Las oportunidades de acción [ponencia]. *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP. Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Albaine, Laura y Archenti, Nélida (2012). Las mujeres en los gobiernos locales. Argentina, 2007-2011. *Revista SAAP*, VI(2), 227-247.

Aldrich, Andrea (2018). Party organization and gender in European elections. *Party Politics (Thousand Oaks)*, XXVI(5), 1-14.

Alles, Santiago (2007). ¿Hacia la consolidación política? Cambios en la «restructura de oportunidades electorales» de las mujeres en Argentina. *América Latina Hoy*, XLVII, 123-154.

Alles, Santiago (2008). Efectos del sistema electoral sobre la representación de mujeres. Argumentos y evidencia a partir del caso argentino (1983-2005). *Revista SAAP*, III(2), 313-352.

Archenti, Nélida (5-8 de noviembre de 2003). Género y Ciudadanía: La representación como articulación social y política [ponencia]. *VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Rosario, Argentina.

Archenti, Nélida y Albaine, Laura (6-9 de noviembre de 2007). Más allá de las cuotas. La boleta de votación. Elecciones de la Ciudad de Buenos Aires 1983-2007 [ponencia]. *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Buenos Aires, Argentina.

Archenti, Nélida y Tula, María Inés (15-18 de noviembre de 2005). Aportes al debate sobre sistemas electorales y cuotas de género en América Latina. El caso del voto preferencial en Argentina [ponencia]. *VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Ciudad de Córdoba, Argentina.

Archenti, Nélida y Tula, María Inés (19-22 de agosto de 2009). Representación política, sistemas electorales y género. Análisis de

las listas partidarias en cinco distritos subnacionales, Argentina 2007 [ponencia]. *IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Ciudad de Santa Fe, Argentina.

Barnes, Tiffany, Ciocci, Tomás y Loprete, Débora (2019). Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016). *Revista de Ciencia Política*, XXXIX(1), 1-23.

Bashevkin, Sylvia (1991). Women's Participation in Political Parties. *Women in Canadian Politics: Toward Equity in Representation*, VI, 44-54.

Beckwith, Karen (2007). Numbers and newness: The descriptive and substantive representation of women. *Canadian Journal of Political Science*, XL(1), 27-49.

Bedin, Paula (2-5 de agosto de 2017). Los aportes del análisis de la representación política de las mujeres en su dimensión simbólica. Un estudio de los proyectos paritaristas de 2014 en Argentina [ponencia]. *XII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Bernal Olarte, Angélica (2006). What is to win and what is to lose in politics?: The challenges in the electoral participation. *Ánalisis Político*, XIX(56), 72-92.

Bjarnegård, Elin (2013). *Gender, informal institutions and political recruitment: Explaining male dominance in parliamentary representation*. Nueva York: Springer.

Bjarnegård, Elin y Kenny, Meryl (2016). Comparing Candidate Selection: A Feminist Institutional Approach. *Government and Opposition*, LI(3), 370-392.

Borner, Jutta et al. (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Bourdieu, Pierre et al. (2001). *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

Caminotti, Mariana (2013). La representación política de las mujeres en el período democrático. *Revista SAAP*, VII(2), 329-337.

Caminotti, Mariana (2016). Cuotas de género y paridad en la legislación electoral de América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado. En Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz Pogossian (comps.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)* (pp. 183-203). Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.

Caminotti, Mariana y Del Cogliano, Natalia (2019). El origen de la primera generación de reformas de paridad de género en América Latina: evidencia argentina. *Revista Política y Gobierno*, XXVI(2), 205-218.

Caminotti, Mariana y Freidenberg, Flavia (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(228), 121-144.

Caminotti, Mariana y Freidenberg, Flavia (2018). Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política. En Flavia Freidenberg et al. (eds.), *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 5-25). Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Caminotti, Mariana, Page, María y Zárate, Soledad (2019). Mujeres en la política local. Cuotas, paridad y representación descriptiva en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En Ana Laura Rodríguez Gustá (ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género* (pp. 259- 288). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Caminotti, Mariana, Rotman, Santiago y Varetto, Carlos (2014). Desigualdades persistentes: una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983-2011). En Nélida Archenti y María Inés Tula (eds.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas* (pp. 201-214). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.

Caminotti, Mariana, Rotman, Santiago y Varetto, Carlos (2011). Carreras políticas y oportunidades generizadas en la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007). *POSTDATA*, 16, 191-221.

Campari, Susana y Mondino, Silvana (10-13 de septiembre de 2018). Representación política de mujeres en intendencias de la Argentina [ponencia]. *XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.

Campari, Susana, Otero, Eduardo y Papalia, Nicolás (12-15 de septiembre de 2016). La discriminación difusa. Un análisis de la participación femenina en legislativos del Mercosur [ponencia]. *XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.

Celis, Karen, Childs, Sarah y Kantola, Johanna (2016). Regendering party politics: An introduction. *Party politics*, 22(5), 571-575  
<https://doi.org/10.1177/1354068816655567>

Childs, Sarah y Lovenduski, Joni (2013). Political Representation. En Georgina Waylen, et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Gender and Politics* (pp. 1-29). Nueva York: Oxford University Press.

Connell, Raewyn (1995). *The Social Organization of Masculinity*. Berkeley: University of California Press.

Crenshaw, Kimberly (1989). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine*. University of Chicago Legal Forum, 139, 138-167.

Dahlerup, Drude (2006). The story of the theory of critical mass. *Politics & Gender*, 2, 511-522.

Duarte de Medeiros, Dulcinea, Pessina, Nadia y Mayol, Hernán (10-13 de noviembre de 2021) Desigualdades de género en el acceso y la participación de las mujeres en la legislatura fueguina 1991-2019 [ponencia]. *XV Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Rosario, Argentina.

Duverger, Maurice (1955). *The political role of women*. Paris: UNESCO.

Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer (2013). Equality, democracy, and the broadening and deepening of gender quotas. *Politics & Gender*, 9, 310-316.

Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer (2013). Federalism, Decentralization, and Reproductive Rights in Argentina and Chile. *Publius The Journal of Federalism*, 43(1), 129-150.

Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer (2014). Sustaining Gendered Practices? Power, Parties and Elite Political Networks in Argentina. *Comparative Political Studies*, XLVII(1), 85-110.

Freidenberg, Flavia (2020). El género en el estudio de los partidos políticos: enfoques, dimensiones de análisis y estrategias metodológicas. En Karolina M. Gilas y Luz María Cruz Parcero (eds.), *Construyendo Ciencia Política con perspectiva de género* (pp. 159-180). Ciudad de México: FCPyS-UNAM.

Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina (2020). Neoinstitucionalismo feminista. En Karolina M. Gilas y Luz María Cruz Parcero (eds.),

*Construyendo Ciencia Política con perspectiva de género* (pp. 31-56). Ciudad de México: FCPyS-UNAM.

García Beaudoux, Virginia (2018). Medios de comunicación, estereotipos de género y liderazgo femenino en América Latina. En Flavia Freidenberg et al. (eds.), *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 119-141). Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Glasserman Apicella, Carolina (10-13 de noviembre de 2021). Cosa de (b)arones: la agenda y el poder en los órganos legislativos subnacionales de la República Argentina [ponencia]. XV Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP. SAAP, Rosario, Argentina.

Hinojosa, Magda y Vázquez Correa, Lorena (2018). Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina. En Flavia Freidenberg et al. (eds.), *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 35-67). Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Htun, Mala (2002). Mujeres y poder político en América Latina. En Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (pp. 19-42). Estocolmo: International IDEA.

Htun, Mala (2005). Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America. En Julie Ballington y Azza Karam (eds.), *Women in Parliament: Beyond numbers* (pp. 112-121). Estocolmo: International IDEA.

Kaplan, Ann (1992). Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity by Judith Butler (Book Review). *Signs*, 17(4), 49-50.

Kittilson, Caul Miki (1999). Women's representation in parliament: The role of political parties. *Party politics*, 5(1), 79-98.

- Kittilson, Miki Caul (2013). Party Politics. En Georgina Waylen et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Gender and Politics* (pp. 536-553). Nueva York: Oxford University Press.
- Krook, Mona Lena y Mackay, Fiona (2011). Introduction: Gender, Politics and Institutions. En Mona Lena Krook y Fiona Mackay (eds.), *Gender, Politics, and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism* (pp. 1-20). Londres: Palgrave Macmillan.
- Krook, Mona Lena y Norris, Pippa (2014). Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office. *Political Studies*, 62, 2-20.
- Krook, Mona Lena y Schwindt-Bayer, Leslie (2013). Electoral institutions. En Georgina Waylen et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Gender and Politics* (pp. 554-578). New York: Oxford University.
- Levitsky, Steven y Freidenberg, Flavia (2007). Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico* 46, (184), 539-568.
- Lovenduski, Joni (1998). Gendering Research in Political Science. *Annual Review of Political Science*, I(1), 708-719.
- Lovenduski, Joni (2008). Feminizing politics. *Women: A Cultural Review*, XIII(2), 207-220.
- Lovenduski, Joni (2015), *Gendering politics, Feminising Political Science*. Colchester: ECPR Press.
- Lovenduski, Joni y Hills, Jill (1981). *The Second Electorate*. London: Routledge.
- Lovenduski, Joni y Randall, Vicky (1993). *Contemporary Feminist Politics Women and Power in Britain*. Oxford: Oxford University Press.

Lores, Jesica (27-30 de julio de 2011). Legisladoras y leyes de género en los Parlamentos de América Latina ¿La mayor presencia femenina influye en la legislación de género? Los Casos de Costa Rica, Argentina y Perú 2000-2009 [ponencia]. *X Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Ciudad de Córdoba, Argentina.

Martín, María Elena (17-20 de julio de 2013). Diez años con cupo, diez años sin cupo: ¿qué cambió con la cuota de género? Un análisis a partir del caso de la Provincia de Misiones 1983-2003 [ponencia]. *XI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Paraná, Argentina.

Martín, María Elena (12-15 de agosto de 2015). El peso de las relaciones familiares en las carreras políticas de las mujeres [ponencia]. *XII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Ciudad de Mendoza, Argentina.

Martín, María Elena (2-5 de agosto de 2017). Carreras políticas a nivel subnacional: los “matrimonios políticos” como modo de construcción de poder [ponencia]. *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Martin, María Eliena, Carlino, Milva, Santillán, Mercedes y Lattes, Camila (10-13 de noviembre de 2021) El impacto de las medidas de acción positiva de cuotas y paridad en las boletas de votación. Provincia de Misiones, 2015-2021 [ponencia]. *XV Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Rosario, Argentina.

Marx, Jutta, Borner, Jutta y Caminotti, Mariana (2006). Las Legisladoras. Cuotas de género y acceso femenino al parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Política. Revista de Ciencia Política*, 46, 61-81.

Marx, Jutta, Jutta Borner y Caminotti, Mariana (2007). *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Matland, Richard (2005). Enhancing women's political participation: legislative recruitment and electoral systems. En *Women in parliament: Beyond numbers* (pp. 93-110). Suecia: IDEA.

Molina, Anabella (2-5 de agosto de 2017). Coaliciones: ¿Un veto para la paridad de género en los Gabinetes de América Latina? [ponencia]. *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Norris, Pippa (1985). Women's legislative participation in Western Europe. *West European Politics*, 2, 90-101.

Pateman, Carole (1989). *The disorder of women. Democracy, feminism and Political Theory*. Stanford: Stanford University Press.

Perri, María Emilia (17-20 de julio de 2013). La Influencia de la Ley de Cupo en la Representación de las Mujeres en el Poder Legislativo Provincial. El caso de la Provincia de Santa Fe (1983-2011) [ponencia]. *XI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Paraná, Argentina.

Perri, María Emilia (12-15 de agosto de 2015). De candidatas a elegidas. Las mujeres en los partidos políticos de Santa Fe [ponencia]. *XII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Mendoza, Argentina.

Perri, María Emilia (2019). El género en el estudio de sistemas electorales. Análisis de la ciencia política argentina. *Zona Franca. Revista De Estudios De género*, 27, 197-217.

Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Randall, Vicky (1987). *Women and politics*. Londres: Macmillan International Higher Education.

Roza, Viviana, Llanos, Beatriz y Garzón de la Roza, Gisela (2010). *Partidos Políticos y paridad: La ecuación pendiente*. Estocolmo: IDEA Internacional.

Ruibal, Alba (2018). Federalism, two-level games and the politics of abortion rights implementation in subnational Argentina. *Reproductive Health Matters*, 26(54), 137-144.

Rulli, Mariana y Del Carmen, Julia (2020). La Paridad De Género En La legislatura de RíoNegro (1983-2019). *Revista SAAP*, 14(2), 105-127.

Saward, Michael (2010). *The representative claim*. Nueva York: Oxford University Press.

Schwindt-Bayer, Leslie (2014). Women 's representation in Latin American Legislatures: current challenges and new directions. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, XXIII(2), 15-35.

Shvedova, Nadhezda (2005). Obstacles to Women's Participation in Parliament. En Julie Ballington and Azza Karam (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers* (pp. 33-50). Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Sjöblom, Gunnar (1968). *Party Strategies in the Multiparty System*. Lund: Student-literatur

Stokes Brown, Atiya Kai y Dolan, Kathleen (2010). Race, gender, and symbolic representation: African American female candidates as mobilizing agents. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 20, 473-494.

Sundberg, Jan (1995). Women in Scandinavian party organizations. En Karvonen Lauri (ed.), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap* (pp. 83-11). Dartmouth. Aldershot, United Kingdom.

Tula, María Inés (5-8 de noviembre de 2003). La Ley de Cupos en la Argentina. Un balance [ponencia]. *VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Rosario, Argentina.

Tula, María Inés (27 de febrero de 2009). Partidos políticos y equidad de género. Apuntes sobre las condiciones de éxito o fracaso en la aplicación de las leyes de cuotas [ponencia]. *Seminario “Ciudadanos vs. Partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa”*. Proyecto OIR. Universidad de Salamanca, España.

Vera, Paola (6-9 de noviembre de 2007). La participación legislativa de las mujeres en Mendoza: la selección de candidatas [ponencia]. *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Buenos Aires, Argentina.

Veramendi, María Mónica (27-30 de julio de 2011). Participación de la mujer en los parlamentos nacionales: el caso de Argentina y Brasil [ponencia]. *X Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. SAAP, Ciudad de Córdoba, Argentina.

Verge, Tania y Pastor, Raquel (2018). Women's political firsts and symbolic representation. *Journal of Women, Politics & Policy*, 39(1), 26-50.

Vickers, Jill, Grace, Joan y Collier Cheryl (2020). *Handbook on Gender, Diversity and Federalism*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

## **Fuentes primarias**

Boletín de la Sociedad Argentina de Análisis político (SAAP) y la *Revista SAAP* desde 1997 hasta agosto de 2022; las ponencias presentadas en los Congresos de la Sociedad Argentina de Análisis Político para los años 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021; las ponencias presentadas en los Congresos sobre Democracia que organiza la Universidad Nacional de Rosario, para los años 2014, 2016, 2018 y 2021; las publicaciones de la Revista *PostData* de todos sus volúmenes (1996-2022).



## Sobre los autores y las autoras

**Abril García Mur** es licenciada en Ciencia Política (UNSAM). Es asesora en investigación de género y empleo público en el Consejo Federal de la Función Pública. Además de participar como consultora de incidencia política en la Fundación Interamericana del Corazón Argentina, se especializa en políticas públicas de género y ha desarrollado investigaciones en torno a organizaciones populares de mujeres.

**Alfredo Vara** es abogado, recibido en la Universidad de Buenos Aires, tiene un MBA en Energía Renovables y está cursando un Diplomado en Análisis de Datos. Trabaja en el sector público desde el año 2010 y ha colaborado en varias Campañas Electorales en Argentina (a nivel nacional, provincial y municipal), principalmente con estudios y análisis de tendencias electorales y comunicación no tradicional en redes.

**Carlos Vareto** es licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM, Argentina) y doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM, Argentina). Es investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina) con lugar de trabajo en el Instituto de Política, Sociedad e Intervención Social de la Universidad Nacional

de Córdoba (IPSIIS– UNC, Argentina). Sus temas de interés son partidos políticos, sistemas partidarios y sistemas electorales con especial énfasis en la política subnacional y multinivel. Ha publicado en el *Bulletin of Latin American Research*, en las revistas *Estudios Políticos* (España), *Colombia Internacional*, *Estudios Políticos* (Colombia), *Política* (Chile), *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* (REMAP), *SAAP* (Argentina), *Ciencia Política* (Chile), entre otras. Ha publicado el libro *Las múltiples vidas del sistema de partidos argentino* en EDUVIM (Argentina) y fue editor de *Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos. Una aproximación comparada desde la política subnacional en América Latina* de ICESI (Colombia). Es miembro del Grupo de Investigación en Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (GIPSAL-ALACIP), del cual fue co-coordinador entre 2017 y 2022.

**Christian Zonzini** es licenciado en Ciencia Política y magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es docente e investigador especializado en derechos digitales y transformación digital del sector público. Asesora a la Secretaría de Gobierno y Relaciones Institucionales de la UNSAM en gestión de proyectos y educación a distancia.

**Facundo Sánchez** es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Actualmente está cursando la Maestría en Política y Gobierno de la UNSAM. Sus líneas de investigación son los liderazgos, la política subnacional y los sistemas de partidos.

**Federico J. Cisternas Ferri** es licenciado en Ciencia Política (UNSAM) y licenciado en Administración Pública (UNSAM). Sus últimos trabajos fueron el actual presentado y “La autonomía económico-financiera municipal ¿es practicable? Los casos de Córdoba, La Matanza, Rawson y Santiago del Estero”. Sus líneas de trabajo son federalismo fiscal y autonomía municipal y provincial. Actualmente se

desempeña como responsable del centro de estudios de la Cámara Argentina de Servicios, Desarrollo e Industria Ferroviaria (CASDIF), espacio dedicado al estudio y análisis del desarrollo local, inversiones y fortalecimiento de las provincias a través del ferrocarril.

**Flavia Freidenberg** es investigadora titular “C” a tiempo completo definitiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; profesora del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (Nivel II). Antes, dirigió el Instituto Universitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (España) (2012-2015). Doctora por la Universidad de Salamanca (2001) y máster en Estudios Latinoamericanos (1999) por la misma casa de estudios. Periodista del Taller Escuela Agencia (1994) y licenciada en Ciencia Política (1996) por la Universidad de Belgrano en Argentina. Directora académica del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, de la OEA y el IIJUNAM. Sus líneas de investigación tienen que ver con las elecciones, los actores políticos de la representación y la democracia. Durante más de quince años fue directora y editora de *América Latina Hoy, Revista en Ciencias Sociales* [1997-2015]; Editora asociada de *Latin American Research Review* [LARR] de Latin American Studies Association [2016 a 2019]; investigadora titular de la Cátedra CONACYT “Jesús Silva Herzog” en el Colegio de San Luis Potosí [2018] y profesora de grado y posgrado en universidades de Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, España, Francia, Guatemala, Honduras, México, Perú, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay. Fundadora y Coordinadora, junto a un grupo de colegas, de la Red de Polítólogas – #NoSinMujeres.

**Gabriela Porta** es licenciada en Ciencia Política (UBA). Magíster en Análisis, Derecho y Gestión Electoral (UNSAM) y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Es docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y forma parte del grupo de investigación en partidos y sistemas electorales de la UNSAM.

**Hernán Pablo Toppi** es licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella) y doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Actualmente se desempeña como profesor e investigador en las universidades de Buenos Aires, del Salvador, Nacional de San Isidro y Arturo Jauretche. Sus intereses de investigación se relacionan con sistema de partidos, cambio institucional y representación de género en América Latina y Europa. Algunas de sus publicaciones más recientes son las siguientes: “Elecciones legislativas Argentina 2021: actores y resultados” (Revista *Elecciones*, 2022); “La Argentina multinivel: un estudio sobre la (in)congruencia partidaria en el gobierno entre las provincias y sus ciudades capitales (1983-2019)” (Revista *Argentina de Ciencia Política*, 2021); “La Rioja, San Juan y San Luis” (capítulo publicado en *Hacia la paridad. Cambios y desafíos en la representación política*, libro coordinado por María Inés Tula y María Elena Martín); “La representación de género: comparando las características y efectos del diseño normativo en los congresos de Argentina y Paraguay” (Revista *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2020); *Metodología de la investigación social. Caja de herramientas* (libro compilado con Mariana Caminotti, 2020).

**Julieta Suárez-Cao** es profesora asociada en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Northwestern, EEUU, y licenciada en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires. Sus áreas de especialización son el federalismo y la política subnacional, los partidos políticos, la representación de mujeres y los sistemas electorales. Su trabajo ha sido publicado en la *Revista de Ciencia Política*, la Revista *Colombia Internacional*, *Bulletin of Latin American Research*, *Journal of Comparative Politics*, entre otras. En 2021 publicó “Reconstructing Legitimacy After Crisis: The Chilean Path to a New Constitution” en *The Hague Journal on the Rule of Law*, “Creando redes de mujeres en una disciplina masculinizada: el caso de la Red de Polítólogas” (con Flavia Freidenberg) en *Revista Polis*, y “Squaring the Circle: The

Consolidation of Incumbency Advantage in the Argentine Provincial Elections of 2019”, en *Regional and Federal Studies*. Asimismo, ha coeditado dos libros sobre política subnacional y la participación de las mujeres en política. Realizó el diseño del sistema electoral que se utilizó en las elecciones regionales de 2021 y en el que se empleó para la elección paritaria de convencionales constituyentes del mismo año en Chile. Es una de las coordinadoras de la Red de Polítólogas #NoSinMujeres.

**Mario Bedosti** es estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política (UNSAM). Trabaja actualmente en su tesis de grado sobre representación política de personas LGBTIQ+. Se desempeña además como coordinador financiero de proyectos de investigación en salud orientados a políticas públicas en la Fundación Interamericana del Corazón Argentina.

**Mario Navarro** es abogado por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), magíster en Ciencias Sociales (FLACSO, México) y doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Profesor regular en la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Nacional de Córdoba. Dicta clases de posgrado en diferentes universidades argentinas y ha publicado artículos en revista y capítulos de libro sobre partidos políticos, políticas públicas y democracia.

**Natalia Magnético** es licenciada en Ciencia Política (UNSAM) y maestra en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe (CIEP-UNSAM). Es docente e investigadora del Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades (IESCODE-UNPAZ). En su actividad académica investiga sobre políticas públicas con perspectiva de género, institucionalidad de género y desigualdades socio-laborales. En paralelo, es asesora de la Dirección de Políticas de Trabajo y Cuidados para la Igualdad, del Ministerio de las Mujeres, Políticas de Géneros y Diversidad bonaerense y del área de géneros de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

**Pablo Palumbo** es licenciado en Ciencia Política y candidato a doctor en Ciencia Política de la UNSAM. Tiene estudios de posgrado en España, Italia y Chile. Es docente en la Lic. en Ciencia Política de la EPyG/UNSAM y miembro del GIPSE. Fue becario del CONICET y del CIC (Bs As). Sus temas de estudios son el liderazgo y las relaciones intergubernamentales.

**Paula Clerici** es doctora en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella. Investigadora asistente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesora en la Universidad Torcuato Di Tella y en la Universidad de Buenos Aires. Directora del Interdisciplinary Laboratory for Computational Social Science, de University of Maryland, en Argentina. Fulbright Fellow en University of Maryland y Visitor Fellow en Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Estudia las instituciones políticas, comportamiento legislativo, relaciones ejecutivo-legislativo, gabinetes, coaliciones políticas, sistema de partidos, federalismo. Ha publicado artículos en *Legislative Studies Quarterly*, *The Journal of Legislative Studies*, *Publius: The Journal of Federalism* y en diversas revistas en español como *Revista de Ciencia Política* (Santiago) y *Política y Gobierno*, entre otras.

**Tomáš Došek** es profesor a tiempo completo del Departamento de Ciencias Sociales (Sección de Ciencia Política y Gobierno) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca, España, y en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Escuela Superior de Economía de Praga, República Checa. Ha co-editado, junto con Flavia Freidenberg, Betilde Muñoz-Pogossian y Mariana Caminotti, los libros *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (IECM e IIJ-UNAM, 2018) y *Women, Politics, and Democracy in Latin America* (Palgrave, 2017). Sus líneas de investigación son los partidos políticos y sistemas de partidos, las

reformas electorales y la política subnacional. Ha publicado artículos en revistas como *PS: Political Science & Politics*, *Democratization*, *Studies in Comparative International Development*, *Local Government Studies*, *Latin American Politics and Society*, *Bulletin of Latin American Research* o *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Es miembro del Grupo de Investigación sobre Estado y Sociedad (GIES-PUCP) y ex coordinador (junto con Lindsay Mayka) de la sección de Subnational Politics and Society de la Latin American Studies Association (LASA).



# Imágenes fragmentadas

Nacionalización partidaria, política multinivel y subnacional en Argentina

Este libro presenta elementos que permiten abordar el grado de nacionalización del sistema partidario en Argentina y revisar algunas de las principales hipótesis que la ciencia política ha elaborado para explicarlo. El volumen intenta hacer un aporte en el análisis de las causas y consecuencias de la fragmentación partidaria así como de las dinámicas que tienen lugar en el sistema político argentino, especialmente en el nivel subnacional o en el vínculo entre los niveles provinciales y nacionales.