6. Los partidos políticos en la Argentina
Condiciones y oportunidades de su fragmentación

*Ana María Mustapic**

INTRODUCCIÓN

Existe un diagnóstico unánime acerca del estado del sistema de partidos argentino: su fragmentación. La competencia bipartidista, dominada en las elecciones inaugurales de 1983 por los dos partidos tradicionales de implantación nacional, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), fue progresivamente cediendo paso a un sistema multipartidista. En el formato actual se observa el predominio del PJ, pero aun así el sistema de partidos se encuentra atravesado por diversas y cambiantes escisiones de aquellos dos troncos originarios. Esta mutación está reforzada por el sistema federal, que exhibe una creciente diversificación entre los distintos niveles de gobierno y de competencia electoral. Se trata del fenómeno de la desnacionalización o territorialización de la política de partidos. Esta visión recorre la literatura reciente sobre los partidos, independientemente de que la preocupación más general se centre en la representación, la democracia, el federalismo, los sistemas de partido o la competencia partidaria (Calvo y Abal Medina, 2001; Cheresky y Blanquer, 2004, 2007; Escolar y Calcagno, 2004; Calvo y Escolar, 2005; Gibson, 2004; Leiras, 2007b; Gibson y Suárez Cao, 2010).

En este trabajo nos proponemos avanzar en el análisis del fenómeno de la fragmentación partidaria desde una perspectiva que subraya la importancia de la configuración institucional sobre la que descansa el sistema de partidos y llama, asimismo, la atención sobre dos factores que inciden sobre su cambio: el electorado y los propios partidos políticos. Entendemos que esta perspectiva permite capturar mejor la trayectoria que exhibe la política de partidos en la Argentina, muy especialmente sus oscilaciones. El argumento que nos proponemos desarrollar es el siguiente. La configuración institucional que prevalece en el país,

* Universidad Torcuato Di Tella.

centralmente, la combinación de reglas y jurisprudencia que regula los partidos y algunos aspectos del proceso electoral, contiene incentivos particularistas y localistas. Esta es, a nuestro juicio, la condición necesaria para que se produzca la fragmentación. No obstante, para que tenga lugar, es decir, para que las tendencias a la fragmentación que están inscriptas en la configuración institucional existente se activen, deben entrar en juego cuando menos dos factores: el electorado y sus cambios de preferencias, y la propia dinámica de los partidos, en especial su lucha interna por el poder y la supervivencia. Tenemos así, por un lado, condiciones para la fragmentación y, por el otro, oportunidades para que se haga efectiva.

Nuestro trabajo se estructura en cuatro partes. En la sección que sigue identificaremos el problema que nos proponemos abordar y precisaremos nuestra perspectiva de análisis. En la segunda desarrollaremos la configuración institucional que sirve de marco para la fragmentación de los partidos. En la tercera parte consideraremos la activación de la fragmentación a partir del cambio de preferencias del electorado y el impacto de la competencia en el interior de los partidos. En la cuarta sintetizaremos nuestras conclusiones.

DEL BIPARTIDISMO AL MULTIPARTIDISMO CON PARTIDO DOMINANTE

Como ya mencionamos, los especialistas coinciden en señalar que el sistema de partidos argentino cambió y que, además, se fragmentó. Esta visión, con sus matices, es ampliamente compartida y quizá debería eximirnos de insistir sobre ella. No obstante, y con el único propósito de precisar el lugar desde donde surge el interrogante que organiza este trabajo, ofreceremos a continuación algunos datos básicos.

La transición a la democracia en 1983 dio sus primeros pasos dentro de un formato bipartidista que puede ilustrarse con dos tipos de información: las afiliaciones partidarias y el voto de los electores. En ambos casos, las preferencias se concentraron en torno del PJ y la UCR. A mediados de 1982 y en el marco de la apertura democrática, la dictadura militar promovió la reafiliación a los partidos políticos. Hacia marzo de 1983, los datos oficiales registraban el sorprendente número de 2 966 472 afiliaciones, de las cuales 1 489 565 correspondían al PJ, 617 251 a la UCR y el 29% restante –859 656 afiliados– se repartió entre distintos partidos. Entre estos, sólo uno, el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), logró superar las

100 000 afiliaciones (*El Bimestre Económico*, 1983: 67). Estos apoyos corroboraban que los dos grandes partidos nacionales volvían a ocupar el centro de las preferencias políticas del electorado. Por otra parte, si se suman los porcentajes de las dos fórmulas presidenciales más votadas en las elecciones de 1983 y 1989, se comprueba que la UCR y el PJ sumaron el 91,9 y el 79,9% de los votos, respectivamente.

El escenario reseñado cambió decididamente en 1995. La suma de sufragios de las dos fórmulas más votadas descendió un escalón más, reuniendo ahora el 73,3%. Pero el dato novedoso fue que en el cómputo ya no figuraba la UCR: había quedado relegada al tercer lugar. No menos significativo resultó el hecho premonitorio de que las dos fórmulas más votadas reconocían un mismo origen peronista. En las elecciones presidenciales de 1999, a pesar de que la suma entre las dos listas más votadas volvió a subir para ubicarse en el 86,6% de los votos, una de ellas ya no era un partido sino una alianza: la que conformaron la UCR y el FREPASO, este último un frente en el que predominaban sectores disidentes del peronismo. En 2003 los resultados mostraron signos claros de fragmentación. Con la colaboración de la justicia, el peronismo terminó presentando tres candidatos avalados por el PJ. En la competencia electoral, además del candidato oficial de la UCR, se presentaron dos desprendimientos de ese partido: la Alianza Afirmación para una República Igualitaria (ARI) y la Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento. La fórmula más votada, Menem-Romero, apenas superó el 24% del apoyo electoral y junto con la que le siguió en orden, Kirchner-Scioli, llegaron tan sólo al 46,7% de los votos, alejándose de todo formato bipartidista.

La competencia electoral por la presidencia fue deslizándose, pues, del bipartidismo al multipartidismo, y del formato partido versus frente con el que solían presentarse la UCR y el PJ hacia alianzas cambiantes, con denominaciones e integraciones muchas veces diversas según la elección. Un ejemplo reciente lo ofrece la Alianza Frente para la Victoria, que se presentó con la misma etiqueta tanto en 2003 como en 2007, pero con distinta composición partidaria.[1]

1 En 2003 estaba integrada por los siguientes partidos: De la Victoria, Nueva Dirigencia (Jujuy), Nueva Dirigencia (Capital Federal), Nacionalista Constitucional, Política Abierta para la Integración Social, Progreso Social (Buenos Aires), Gestión Estado y Sociedad Todos Ahora (Capital Federal), Partido Popular (Corrientes), Acción Popular (Córdoba), Unión Popular (Salta), Movimiento de Renovación Cívica (Jujuy), Acción para el Cambio (Córdoba), Memoria y Movilización Social (Buenos Aires), Memoria y Movilización Social (Capital Federal), Santiago Viable (Santiago del Estero),

Este es el panorama que se desprende de las elecciones presidenciales. Si la atención se dirige a las elecciones legislativas, se comprueba que el bipartidismo mostró signos más tempranos de erosión. En 1983 la UCR y el PJ habían sumado el 87% de los votos para diputado nacional; ese porcentaje descendió al 77,8% en 1985 y se fue desgranando en las sucesivas elecciones a expensas, centralmente, del caudal inicial del radicalismo y en dirección hacia fluctuantes terceras fuerzas. Por cierto, la evidencia más notoria de la descomposición del bipartidismo se produjo en las elecciones legislativas de 2001, celebradas en medio de una profunda crisis económica y del creciente malestar de los ciudadanos. A tan sólo dos años del triunfo de 1999, la Alianza sufrió una drástica caída en sus apoyos electorales: perdió nada menos que 4 531 465 votos. En circunstancias tan dramáticas, la pérdida experimentada por el peronismo fue comparativamente moderada: 667 130 votos menos que en 1999. La desafección de la ciudadanía también se hizo sentir a través de los inusuales porcentajes de votos en blanco y votos nulos que, con el 22%, resultaron ser la segunda opción más votada por los electores (Escolar, Calvo, Calcagno y Minvielle, 2002: 28). Asimismo, teniendo en cuenta que el voto es obligatorio, si bien las sanciones son casi inexistentes, el porcentaje de abstención registró un sustancial incremento: en 1999 representó el 19,6% del total del padrón y en 2001 pasó al 27,23%. La fragmentación se prolongó en las elecciones posteriores, e incluso aumentó en 2007 para descender algo en las elecciones de 2009. En este período se fue perfilando el predominio del bloque peronista junto al cual coexiste un conjunto de fuerzas minoritarias, entre ellas, la UCR.

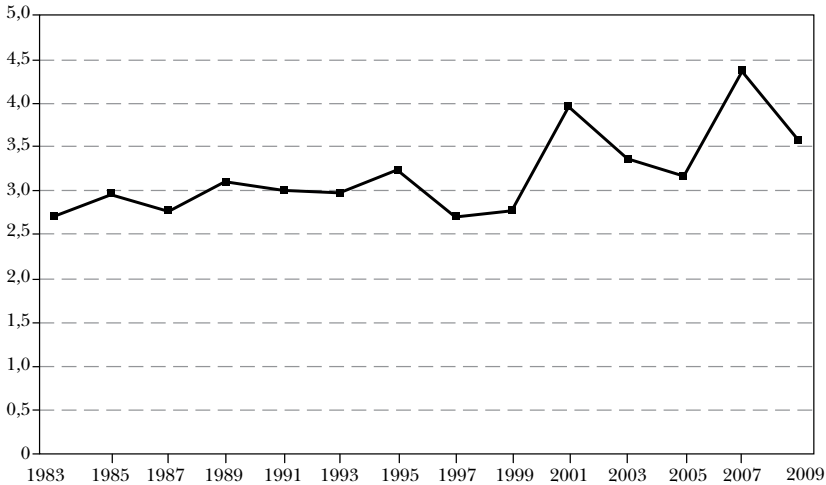
Otra perspectiva desde la cual se puede observar el sistema de partidos atiende al número de partidos efectivos (NEP). Este es un indicador simple pero clásico entre los politólogos que permite una primera

---

Frente de Integración Social para un Cambio en Libertad (Mendoza). En 2007, en cambio, la integración era la siguiente: Justicialista (Orden Nacional), De la Victoria (Orden Nacional), Intransigente (Orden Nacional), Movimiento Libres del Sur (Orden Nacional), Frente Grande (Orden Nacional), Conservador Popular (Orden Nacional), Confederación Frente Cívico para la Concertación Plural (Orden Nacional), Demócrata Cristiano (Orden Nacional), Movimiento Democrático Federal (San Juan), Para la Concertación Ciudadana (Mendoza), Unión Vecinal de Córdoba, Frente de Integración Social para un Cambio en Libertad (Mendoza), Concertación Popular (Capital Federal), Integración y Movilidad Social (Buenos Aires), Cambio 2000 (Tucumán), Movimiento Justicia y Libertad (Santiago del Estero).

aproximación al fenómeno de la fragmentación partidaria y tiene en cuenta el peso relativo de los partidos en función de los votos obtenidos. Sintetizamos la información en el cuadro que presentamos a continuación, que recoge el NEP promedio por elección legislativa entre 1983 y 2009.[2]

Gráfico 6.1. Número efectivo de partidos (1983-2009)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral.

Se trata ciertamente de información muy general. Por ejemplo, no sabemos si son siempre los mismos partidos los que cuentan o si se trata de un solo partido o alianzas. Pero aun así nos permite ilustrar más claramente el origen de nuestro interrogante. El cuadro delinea dos períodos bien diferenciados. En el primero, 1983-1999, se observa una tendencia moderada al crecimiento del NEP y un descenso entre 1997 y 1999 hacia valores prácticamente iguales a los de 1983. En cambio, el segundo tramo, 2001-2009, se destaca tanto por el brusco aumento del NEP como por sus pronunciadas variaciones, concretamente el descenso en 2003, el pico en 2007 y el nuevo descenso en 2009. Agreguemos ahora para complementar este gráfico un

2 El cálculo se realiza sobre la base del promedio del NEP por provincia y elección.

dato más, aportado por Edward L. Gibson y Julieta Suárez Cao (2010). Estos autores no sólo tienen en cuenta el sistema de partidos resultante de la competencia por los cargos nacionales, sino también el que se origina en la competencia por los cargos provinciales. Con esta información, elaboran una medida de congruencia en función del número efectivo de partidos en cada uno de estos dos niveles. La tendencia, destacan Gibson y Suárez Cao, ha sido hacia una creciente incongruencia, lo que implica diferenciación y heterogeneidad en los sistemas de partidos tanto en el nivel nacional como en el provincial. En efecto, entre 1983 y 1999, el sistema era bastante congruente y estable, es decir, el número y tipo de partidos que competían para los cargos nacionales y para los cargos provinciales eran bastante parecidos. A partir de 1999 se inicia un viraje hacia patrones de mayor incongruencia, que se intensificaron en 2003 y continuaron en 2007 (Gibson y Cao, 2010: 28). Entonces, no sólo hay fragmentación sino también oscilación. ¿Cómo se puede dar cuenta de ambas cosas?

Para despejar este interrogante, nuestra propuesta es la siguiente. Los sistemas de partidos reconocen dos fuentes básicas de cambio: cambios en la demanda, es decir, en el electorado, y cambios en la oferta, esto es, en los partidos. Los cambios en el electorado se traducen básicamente en dos tipos de comportamientos: transferencias del apoyo de un partido a otro de la constelación partidaria existente o abandono de las lealtades partidarias para ofrecer el apoyo, caso por caso, desde una posición de electorado independiente (Ware, 1996). El modo típico de identificar cambios en las preferencias de los electores, además de las encuestas, son los resultados electorales. Por ejemplo, nadie duda de que la estrepitosa caída del apoyo a la Alianza en 2001 respondió a un cambio en las preferencias del electorado ni de que ese cambio promovió luego el surgimiento de nuevos partidos.[3]

En cuanto a los cambios en la oferta partidaria, el sistema electoral es el primer factor a considerar. Tal como muestra la literatura especializada, el sistema electoral incide sobre el número de partidos. Ahora bien, a falta de cambios significativos en el sistema electoral, las variaciones en la oferta partidaria pueden ser impulsadas por otros factores. A nuestro juicio, estos factores promueven principalmente la competencia intra e interpartidaria. La competencia por el poder en el interior de una organización puede, por ejemplo, abrir las puertas a la escisión. Lo mismo suele

3 Otros aspectos a tener en cuenta son los cambios en la composición del electorado debido a migraciones, los cambios vegetativos, etc.

ocurrir cuando en la arena electoral se enfrentan rivales muy desiguales. En ocasiones, la competencia por la representación de la minoría da lugar a divisiones con el objetivo estratégico de quedarse con todos los cargos.

Con independencia de los posibles factores que motorizan el cambio en la oferta partidaria, para que surjan nuevos partidos o para que ciertas estrategias sean utilizadas, es preciso que se den ciertas condiciones que lo hagan posible. Es aquí, en este tramo del análisis, donde la configuración institucional que encuadra la actividad de los partidos y el proceso electoral revela toda su importancia. Por ejemplo, en materia de regulación partidaria, los requisitos para crear partidos, ¿hacen más o menos costosa la presencia de nuevos partidos? La regulación electoral, ¿qué tipo de estrategias facilita en el interior de los partidos, de competencia o de cooperación?

Para retornar a nuestra perspectiva de análisis, reiteremos que la configuración institucional constituye la condición necesaria de la fragmentación partidaria. Pasemos a considerar, pues, sus rasgos más destacados.

LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL

Esta sección tiene por objetivo mostrar que la regulación de los partidos y los procesos electorales en la Argentina genera una estructura de incentivos favorable no sólo a la presencia de muchos partidos, sino también de partidos geográficamente acotados. Para ello, examinaremos algunos aspectos de la legislación partidaria y electoral, las reglas de organización que se dan los propios partidos y la jurisprudencia de la CNE y la Corte Suprema de Justicia. Nuestro período de análisis se extiende desde 1983 hasta la actualidad; no obstante, haremos también referencias comparativas a otros países y a otros períodos históricos cuando resulte pertinente para nuestro argumento.

LA REGULACIÓN ESTATAL DE LOS PARTIDOS

La principal norma que regula la actividad partidaria en la Argentina es la Ley Orgánica de los partidos políticos. Tendremos sustancialmente en cuenta la Ley 23 298 sancionada en septiembre de 1985 porque es la que ha regido, con algunas modificaciones posteriores, la vida de los partidos la mayor parte del tiempo que estamos analizando. Dos son los aspectos que nos interesa subrayar de esta ley: los requisitos para la creación y el mantenimiento de los partidos, y su implantación territorial.

La legislación argentina se encuentra entre aquellas que no colocan mayores obstáculos a la creación de nuevos partidos. Uno de los mecanismos más utilizados para graduar la barrera de entrada es el número de adhesiones, afiliados o firmas requeridas. En este aspecto, la Ley 23 298 retomó la misma regla presente en la ley de noviembre de 1962: un partido nuevo debe contar con un número de adhesiones –o de afiliados según la reforma de 2009– no inferior al 4% del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito correspondiente, hasta el máximo de un millón.[4] Según esta norma, para competir en las elecciones de 2011 en la provincia de Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, los partidos debieron sumar 4000 afiliados; en cambio, en Tierra del Fuego se necesitaron 387, en La Rioja, 897, y en San Juan, 1845.

En términos comparativos, hay dos leyes que contrastan con la que estamos comentando: la Ley 13 645, sancionada en 1949 bajo el gobierno de Perón, y la de 1956, puesta en vigencia por la Revolución Libertadora. Ambas colocaron mayores obstáculos al surgimiento de nuevos partidos. La ley de 1949 introdujo una disposición cuando menos curiosa por la dificultad de justificarla en términos democráticos: una veda electoral de tres años para todo partido nuevo. De acuerdo con dicha regulación, el reconocimiento como partido político sólo se obtendría recién después de tres años de haber concluido el trámite de registrar el nombre, la doctrina política, la plataforma electoral, la carta orgánica y las autoridades. La razón de fondo de esta restricción sorprende menos: evitar las divisiones internas del peronismo que, por entonces, dispersaban su poder electoral (Mustapic, 2002b). Asimismo, para penalizar posibles estrategias de cooperación entre las fuerzas políticas –aquí el blanco fue la oposición– la ley apuntó a las alianzas y estipuló que si un partido decidía formar parte de una alianza se consideraría disuelto. En consecuencia, esa alianza, indefectiblemente integrada por partidos disueltos, debía iniciar los trámites de reconocimiento para los que corría también la veda de tres años.

La ley de 1956, por su parte, eligió como mecanismo disuasorio la exigencia de exhibir un número de adhesiones o afiliados no inferior a quinientos o al 1% de los electores inscriptos. En función de esta regla, para crear, por ejemplo, un partido en la provincia de Buenos Aires, era preciso reunir nada menos que unos 30 000 afiliados.[5]

4 La reciente reforma a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos a través de la Ley 26 571 estableció que ese número debe corresponder a afiliados, lo que hace algo más costoso el procedimiento.

5 Esta disposición se modificó en el Estatuto de 1962 –Decreto-ley 12 530–, que

Respecto de la regulación existente en otros países –otro ángulo para el análisis–, se puede mencionar el caso de Uruguay. La ley uruguaya relativa a la personería jurídica de los partidos (Ley 9524) establece unos pocos requisitos para su creación y sólo pide que el número de afiliados sea suficiente como para llenar los cargos de sus órganos directivos (Gros Espiell, 2006: 867). En contraste, en México, los partidos deben reunir como mínimo 30 000 afiliados, a razón de 3000 afiliados en por lo menos 10 estados o 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales uninominales. Bastante más severa es la legislación estadual en los Estados Unidos, país que no cuenta con una legislación nacional. Valga como ejemplo el caso de California. Para poder participar en las elecciones, un partido nuevo debe asegurarse un número de afiliados igual al 1% de los votantes en la última elección de gobernador –para las elecciones de 2012, 103 004 afiliados– o presentar una petición con la firma del 10% de los electores participantes en la última elección de gobernador. Esto supone reunir 1 030 040 firmas.[6]

En términos comparativos, la regulación argentina tampoco es demasiado severa en lo que respecta al mantenimiento del estatus de partido político. En general, las reglas requieren contar con un número determinado de afiliados o satisfacer un criterio mínimo de representatividad en función de un cierto porcentaje de votos o cargos electivos. Así, un partido pierde su personería si no alcanza en dos elecciones sucesivas el 2% del padrón electoral en ningún distrito. En el pasado, esa barrera fue del 3% y estuvo vigente, por ejemplo, para las elecciones de 1973 y 1983. Durante un período corto, entre 2002 y 2006, y como reacción al clima antipartido de la crisis de 2001, esa cláusula fue suprimida.[7]

Pero la legislación argentina resulta ciertamente singular en el reconocimiento de dos tipos de partidos según su ámbito geográfico de actuación: el partido de distrito, cuya actividad se desenvuelve en una sola provincia, y el partido nacional, presente en al menos cinco provincias. La regulación introduce así una distinción de base territorial que contrasta fuertemente con las normas de otros países federales como México y Brasil, donde la legislación nacional sólo admite partidos nacionales.

---

bajaba la exigencia del número de adhesiones necesarias para formar un partido al 0,4% del total de inscriptos en el padrón electoral hasta un máximo de 1 000 000 o de 500, si de aplicar aquel porcentaje la cifra resultaba menor.

6 Véase <www.sos.ca.gov/elections/elections_t.htm>.

7 Se suprime el requisito con la Ley 25 611, de julio de 2001, y se restituye su vigencia con la Ley 26 191 de diciembre de 2006.

Para obtener ese reconocimiento, los partidos deben exhibir determinados apoyos, por lo menos en 10 de los 32 estados en México y en un tercio –9 estados– en Brasil. Las organizaciones partidarias con presencia en un solo distrito no pueden competir por cargos nacionales. Bajo esas disposiciones, por ejemplo, un partido como el Movimiento Popular Neuquino no estaría habilitado para presentar candidatos a cargos nacionales. En cambio, en la Argentina puede elegir diputados y senadores nacionales; lo que no puede hacer es presentar un candidato a la presidencia, salvo que forme parte de una alianza con un partido nacional. Esa es, pues, la principal diferencia en términos electorales entre un partido distrital y un partido nacional: sólo los partidos nacionales pueden presentar candidatos presidenciales.

El reconocimiento de partidos distritales descansa seguramente en un dato de la vida política argentina: los partidos de base provincial fueron los primeros en existir. Sólo la irrupción de la Unión Cívica Radical en el nivel nacional vino a innovar respecto del esquema de implantación provincial propio de los partidos tradicionales. Desde el punto de vista formal, en cambio, la distinción se introdujo más tardíamente. Esto ocurrió a partir de 1945, cuando cobró impulso la regulación de los partidos. Ese año, bajo el gobierno de Farrell, se aprobó por decreto el llamado Estatuto Orgánico de los partidos políticos.[8] Uno de sus artículos solicitaba a los partidos que expresaran si se proponían "actuar como agrupación independiente en un solo distrito o en federación de partidos de distrito" (Ministerio del Interior, 1945: 40). Casi una década más tarde, el Estatuto sancionado en 1956 insinuaba una nueva categoría territorial, la regional, aunque sin especificarla demasiado. El decreto ley de 1962, por su parte, consideraba partido nacional al que actuaba en dos distritos, requisito que se repetirá en la Ley Orgánica de los partidos políticos (Ley 16 652) sancionada bajo el gobierno de Illia. En 1971 la ley aumentó a 5 el número de distritos necesarios para formar un partido nacional, criterio que continúa vigente desde entonces.[9]

En resumen, constatamos que la regulación estatal es permisiva respecto del surgimiento y mantenimiento de los partidos políticos.[10] Favorece, como ya anticipamos, la presencia de un gran número de partidos.

8 Esta ley sufrió diversas peripecias: se sancionó, se suspendió su aplicación, y se volvió a poner en vigencia hasta que, finalmente, se derogó.

9 Se trata de la Ley 19 102.

10 Sólo la última reforma, la Ley 26 571 de diciembre de 2009, ha elevado un poco las barreras de entrada.

Más relevante aún es la generosidad de la ley en términos territoriales, que incentiva la multiplicación de partidos políticos con actuación en una sola provincia alentando su especialización territorial. Se refuerza así el componente territorial presente en las disposiciones constitucionales según las cuales la base para elegir diputados y senadores es estrictamente provincial, así como también lo era para la fórmula presidencial, hasta que en 1994 se introdujo la elección directa del presidente. Con la reforma de 1994, la elección presidencial se convirtió en la única instancia nacional.[11]

En este punto, el caso de Alemania, un país también federal, quizá pueda servir de contraste. A través de su sistema electoral, Alemania desalienta aquello que la legislación argentina promueve: la especialización territorial de los partidos. Sin entrar en detalles, interesa destacar aquí que, para participar del reparto proporcional de bancas, la ley alemana exige a los partidos superar la barrera del 5% de los votos en el nivel nacional.[12] En cambio, en la Argentina el umbral del 3% se aplica por distrito.

LOS ESTATUTOS PARTIDARIOS

En materia de regulación, las otras reglas a tener en cuenta son las que se dan en los propios partidos. Para abordar esta cuestión, consideraremos las cartas orgánicas de la UCR y el PJ. Una y otra se caracterizan por promover una organización descentralizada en la que sus subunidades constitutivas disponen de un importante grado de autonomía. Este esquema, congruente también con el sistema federal argentino, replica en su organización interna la misma estructura de autoridad que posee el sistema político en su conjunto: la nacional, la provincial y la local. Así, encontraremos que, junto con las máximas autoridades nacionales reunidas, por ejemplo, en consejos, juntas o comités nacionales, coexisten las máximas autoridades provinciales que presiden los respectivos consejos, juntas o comités distritales, vinculados a su vez con dirigentes locales de nivel municipal o departamental.

11 Hasta esa fecha, dada la elección indirecta del presidente, los miembros del colegio electoral eran elegidos por cada provincia.

12 De hecho, para la distribución de los cargos, el sistema electoral alemán combina tanto el principio proporcional como el mayoritario. Para ello, otorga dos votos al votante, uno para votar por la lista de un partido y otro para votar por un candidato en circunscripciones uninominales. La lista partidaria es la que está sujeta al umbral del 5%, que no se aplica si un partido obtiene tres cargos en forma uninominal.

En cuanto al grado de autonomía de las diversas subunidades, en particular las organizaciones provinciales respecto de la organización nacional, los factores que la alientan son varios. Para empezar, las organizaciones del partido en el nivel provincial cuentan con suficiente capacidad de decisión para elegir sus propios liderazgos. En efecto, salvo en circunstancias muy excepcionales, la dirección nacional del partido carece de instrumentos de intervención. En segundo término, las organizaciones provinciales disponen de un margen de maniobra bastante amplio para decidir acerca de sus reglas internas. A título de ejemplo, la UCR de Córdoba posee las siguientes autoridades ejecutivas: Comité Central de la Provincia, comités departamentales, comités de Circuito y, finalmente, comités de Subcircuito. En Mendoza, en cambio, la desagregación es menor. Lo mismo se observa en el PJ. En Córdoba cuenta con un Consejo Provincial, consejos departamentales, consejos de Circuitos del Interior, consejos de la Ciudad de Río Cuarto y de San Francisco, consejos de Unidades Básicas de las Seccionales y consejos de Subcircuitos de la Capital. En el pasado se otorgaba representación a distintas categorías, específicamente mujeres, obreros, técnicos; hoy sólo queda una cuota de representación para el Movimiento Obrero Justicialista. El PJ mendocino, en cambio, cuenta con consejos de Unidades Básicas, consejos departamentales y Consejo Provincial. Pero los consejos departamentales incluyen los consejos departamentales Femenino, Masculino, Gremial, de la Tercera Edad y de la Juventud, que envían sus representantes. La composición del Consejo Provincial incluye estas categorías.[13] La diversidad en la estructura de autoridad de las organizaciones provinciales se observa también en otros ámbitos como las reglas electorales internas, la duración de los mandatos partidarios, los aportes que deben hacer al partido los funcionarios electos o designados, etc.

Otro factor importante es el financiamiento estatal de los partidos, predominantemente canalizado hacia las organizaciones provinciales. Al respecto, el art. 46 de la Ley Orgánica 23 298 establece que el 80% del monto que corresponde al partido debe distribuirse directamente a los organismos partidarios de distrito y el 20% restante al nacional. Este lugar subordinado que ocupa la organización nacional en la asignación de fondos estatales se advierte también en las disposiciones de las cartas or-

13 Véase <www.edemocracia.mendoza.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1:carta-organica-partido-justicialista-pj-mendoza&catid=1:carta-organica&Itemid=65>.

gánicas. Así, el PJ establece que los recursos de las autoridades nacionales del PJ se originan en "el 20% de las contribuciones que corresponda recibir a las autoridades partidarias de los distritos de acuerdo con las disposiciones del art. 46 de la ley 23 298" (art. 35, Carta Orgánica Nacional del PJ). A su vez, los recursos de las autoridades nacionales de la UCR se integran con el 10% de la recaudación originaria de cada distrito (art. 8º, Carta Orgánica Nacional). La dirección nacional del partido descansa, en alguna medida, en la contribución de los distritos.

Un contraste en materia de organización –en particular respecto del grado de autonomía reconocido a las subunidades constitutivas– lo proporcionan los partidos brasileños. A diferencia de lo que ocurre en la Argentina, donde las organizaciones distritales de la UCR y el PJ dictan cada una su propia carta orgánica, en Brasil los partidos cuentan con un solo estatuto: el de la organización nacional del partido (Guarnierei, 2011). Esta diferencia se captura mejor al examinar la jurisprudencia de la CNE, cuyos fallos tienden a reforzar la autonomía de las organizaciones distritales.

El fallo que nos interesa destacar recayó en un conflicto entre la organización nacional de la UCR y la distrital de Formosa a propósito de las reglas para reelegir candidatos. La organización nacional reclamaba la aplicación de la regla de los dos tercios de apoyo para aspirar a la reelección de un cargo electivo establecida en la Carta Orgánica nacional, regla que la UCR de Formosa no aplicó. La Cámara dictaminó a favor de la organización distrital con el siguiente argumento:

> de manera análoga a lo que ocurre con la Constitución nacional y las respectivas Constituciones provinciales, en tanto la carta orgánica distrital respecto de los principios que informan el régimen democrático representativo y republicano, el partido de distrito tiene el derecho de ejercer su autonomía dentro del límite que le es propio. Así, nada obsta a que la Carta Orgánica local tome del abanico de opciones posibles, a fin de reglamentar el acceso a las candidaturas partidarias para cargos públicos electivos, aquella que mejor se adecue a su realidad social, geográfica y política, encontrándose dicha decisión en el ámbito de reserva del partido de distrito. Pretender lo contrario implicaría soslayar las autonomías distritales y violentar la facultad de autodeterminación que les corresponde a dichas agrupaciones políticas.[14]

14 CNE 2948/01.

El criterio aplicado por la Cámara que, en este caso en particular, desestimó prescripciones explícitas de la Carta Orgánica nacional del partido y seguramente se nutrió de otras piezas de la jurisprudencia que destacan la relevancia de las organizaciones de distrito. Así, en una publicación donde la CNE recoge la jurisprudencia por tema, se subraya que "el partido de distrito [...] precede e inicia la formación del partido nacional integrado en un proceso de unificación federal por aquellos partidos de distrito cuyos reconocimiento operan previamente".[15]

De todos modos, en tensión con esta idea está otra que sostiene la primacía del partido nacional. En esta misma publicación se argumenta que el partido nacional:

> tiene una estructura de organización federal similar a la constitución del Estado federal y no a la confederación, pues el poder superior partidario corresponde a los órganos nacionales, que ejercen la dirección política de la agrupación en todo el territorio de la Nación, quedando reservada para los locales una autonomía residual dentro del distrito.[16]

En función de este principio, algunos jueces han sostenido que la Carta Orgánica Nacional de un partido prevalece sobre la provincial.[17] En estas diferencias se abre un espacio de discrecionalidad para el juez, que a su vez puede dar lugar a decisiones divergentes según el distrito donde se plantee la controversia.

INCENTIVOS PARTICULARISTAS Y LOCALISTAS: LOS DATOS

A continuación, consideraremos algunos datos que muestran la congruencia entre los incentivos que identificamos en la sección anterior y los comportamientos efectivamente observados. De acuerdo con las reglas y la jurisprudencia examinadas hasta aquí, deberíamos esperar, por lo menos en los primeros años de la apertura democrática, un creciente número de partidos y un creciente número de partidos distritales. En cuanto al mayor número de partidos, la información pertinente se encuentra registrada en el cuadro 6.1:

15 CNE 150/85.
16 Íd.
17 Véase fallo 613/88, disponible en <www.pjn.gov.ar/jurisprudencia2/resultado.php>.

Cuadro 6.1. Total de partidos (1983-2005)

Años	Partidos	Variación
1983	79	0,0%
1984	79	0,0%
1985	87	10,1%
1986	88	1,1%
1987	118	34,1%
1988	128	8,5%
1989	140	9,4%
1990	142	1,4%
1991	162	14,1%
1992	161	-0,6%
1993	168	4,3%
1994	161	-4,2%
1995	173	7,5%
1996	168	-2,9%
1997	181	7,7%
1998	175	-3,3%
1999	185	5,7%
2000	180	-2,7%
2001	218	21,1%
2002	228	4,6%
2003	295	29,4%
2004	267	-9,5%
2005	304	13,9%

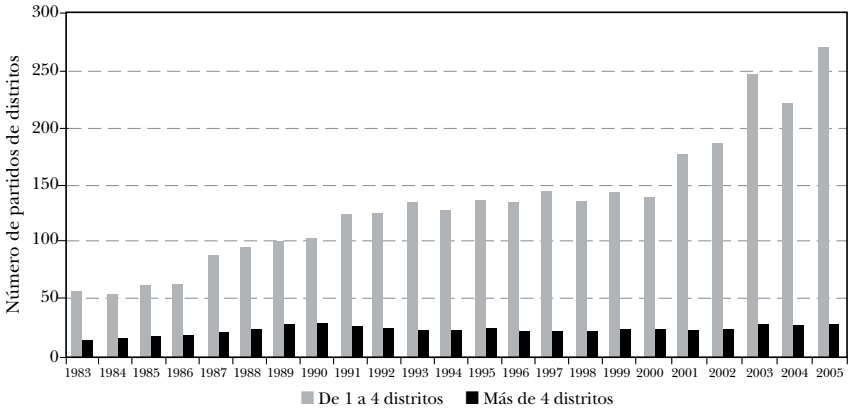
Fuente: Mustapic y Schiumerini (s.f.).

La experiencia democrática iniciada en 1983 comenzó con 79 partidos y en 2005 su número llegó a 304. El incremento estuvo pautado por algunas fluctuaciones que reflejaron, en parte, los efectos de la regulación partidaria. Así, dos de los tres momentos en que el total de partidos subió bruscamente, 1987 y 2003, se debieron, en el primer caso, a la entrada en vigor de la nueva ley de partidos con requisitos más flexibles para su creación y, en el segundo, al impacto de la supresión, entre 2002 y 2006, de la barrera del 2% de los votos para conservar el estatus de partido. El tercer aumento pronunciado de la oferta partidaria, el de 2001, podría

estar vinculado al contexto de crisis. Entre tanto, el porcentaje negativo de 1992, que marca por primera vez una disminución en el total de partidos, respondió a la aplicación de algunas causales de caducidad que comenzaron a regir a partir de entonces.

Considerando la implantación territorial de los partidos, se comprueba también el comportamiento esperado: el aumento de los partidos distritales respecto de los partidos nacionales. Entre 1983 y 2005 el número de partidos nacionales –es decir, con presencia en por lo menos 5 distritos– experimentó un aumento en los primeros años y luego se mantuvo relativamente estable. En cambio, el número de partidos distritales fue en constante aumento y tuvo un salto pronunciado en 2003, cuando se suprimió la cláusula que exigía a los partidos obtener un 2% de votos para conservar la personería jurídica. El gráfico 6.2 ilustra lo que estamos comentando.

Gráfico 6.2. Implantación geográfica de partidos de distrito (1983-2005)



Fuente: Mustapic y Schiumerini (s.f.).

Hay otro ángulo desde donde observar el alcance territorial de los partidos: el promedio de partidos de distrito que forman parte de los partidos existentes. Los resultados entre 1983 y 2005 son los siguientes. Entre 1983 y 1986, el promedio fue aumentando hasta llegar a 4,22 partidos de distrito por partido. Podría decirse que la tendencia fue hacia una mayor implantación nacional de los partidos. Sin embargo, a partir de allí, la tendencia fue hacia la baja, hasta alcanzar un promedio de 2,2. En otras palabras, en el tramo final del período analizado, un mismo partido está

presente, en promedio, en poco más de 2 provincias, mientras que al principio del período estaba en poco más de 4. El cuadro 6.2 muestra la evolución descripta más arriba:

Cuadro 6.2. Alcance territorial de los partidos (1983-2005) (promedio por partido)

Año	Total de partidos	Promedio de la presencia provincial
1983	79	3,90
1984	79	4,00
1985	87	4,08
1986	88	4,22
1987	118	3,72
1988	128	3,84
1989	140	3,83
1990	142	3,55
1991	162	3,22
1992	161	2,87
1993	168	2,82
1994	161	2,77
1995	173	2,77
1996	168	2,66
1997	181	2,65
1998	175	2,70
1999	185	2,77
2000	180	2,76
2001	218	2,49
2002	228	2,40
2003	295	2,27
2004	267	2,33
2005	304	2,20

Fuente: Mustapic y Schiumerini (s.f.).

ASPECTOS DEL PROCESO ELECTORAL

Las boletas: prácticas y jurisprudencia

En esta sección analizaremos algunos aspectos del proceso electoral que consideramos relevantes para nuestro argumento y están orientados a generar incentivos particularistas. Dos de ellos tienen que ver con el armado de las boletas y refieren a lo que en la jerga política se conoce como "listas espejo" y "listas colectoras".

Las listas espejo

La lista espejo es producto de una práctica por la cual una misma lista de candidatos aparece en más de una boleta, auspiciada por diferentes partidos. No resulta sencillo identificar el momento en que comenzó a utilizarse esta modalidad. Tan sólo a título de ejemplo puede mencionarse que la candidatura de Juan D. Perón en 1946 figuró, cuando menos, en tres boletas: la del Partido Laborista, la de la Unión Cívica Radical Junta Renovadora y la del Partido Patriótico 4 de Junio. Es más sencillo, en cambio, rastrear la historia reciente de las listas espejo. Lo permiten las instancias judiciales planteadas a propósito de la utilización de esas listas, primero desautorizada por la CNE y luego no sólo avalada por esta sino ratificada por la Corte Suprema. Veamos brevemente estas dos instancias.

El primer intento de introducir la lista espejo se produjo durante el proceso electoral de 1983. Ese año los partidos Comunista, Socialista Popular y Frente de Izquierda Popular solicitaron autorización a la justicia electoral para incluir en sus boletas tanto a los candidatos a electores de presidente y vicepresidente de la Nación del PJ como a los candidatos del mismo partido a electores de senadores nacionales por la Capital Federal. Los apoderados el PJ prestaron su conformidad al pedido, siempre y cuando los votos se sumaran a los emitidos en las boletas de su partido. La estrategia generó la oposición de otras fuerzas políticas y la cuestión llegó hasta la CNE. En su fallo, aprobado con una disidencia, la Cámara consideró que la modalidad se apartaba de los dictados de la ley, pues el camino para realizar ese tipo de acciones eran las alianzas o las confederaciones. Aludió también a la confusión que esas listas podrían generar en el electorado, señalando sus reparos a través de antecedentes como el del Frente de Izquierda Popular

que, en ocasión de los comicios de 1973, presentó en su boleta la fórmula Perón-Perón.[18]

En 1989 la posición de la CNE cambió sustancialmente y terminó avalando las listas espejo. Como anticipamos, esta decisión fue luego ratificada por un fallo de la Corte Suprema de la Nación que legitimaba por vía judicial la utilización de ese tipo de boletas. El episodio que dio lugar a las intervenciones de la justicia fue el planteo del FREJUPO (Frente Justicialista Popular) contra el escrutinio realizado por la Junta Electoral de la Provincia de Córdoba. La Junta había decidido sumar los votos obtenidos por la boleta de la UCR y la boleta de la Confederación Federalista Independiente-Partido Federal, que llevaron las mismas listas de electores a la elección de la fórmula presidencial y la de diputados nacionales. Cuando el conflicto llegó a la CNE, ya con una nueva composición, la organización decidió apartarse de la posición sostenida en el pasado. En esta oportunidad, consideró que "la previsión legal de las alianzas no debía entenderse como obstruyendo otros acuerdos interpartidarios no regulados por la ley", por lo que no había impedimentos para sumar los votos a favor de las dos listas. La mayoría de la Corte, por su parte, respaldó la decisión de la Cámara y encuadró el problema en una retórica con cierto tono antipartido. En efecto, entendió que estaba en juego nada menos que "la defensa de la democracia respecto de la partidocracia" y que debían prevalecer "los candidatos sobre los partidos". Este fallo (Corte Suprema, 312: 2192), apoyado por los jueces Carlos Fayt, Jorge Antonio Bacqué y con algunos otros argumentos por Augusto C. Belluscio, mereció el voto en disidencia del juez Enrique S. Petracchi. Nos detendremos en esta disidencia porque ilustra claramente la innovación que el fallo de la mayoría de la Corte introdujo en nuestro sistema electoral.

Alejándose ostensiblemente de sus pares, el encuadre dado por el Dr. Petracchi a su posición aludió al riesgo que corrían los jueces de convertirse en legisladores. Como cuestión previa dejó sentado que ese sería el caso dado que en la causa no se había impugnado "ningún artículo del

18 A título anecdótico, vale la pena transcribir las observaciones de la CNE a propósito de esa lista: "La diferencia de guarismos obtenidos por esta agrupación [FIP] en las elecciones del mes de marzo del mismo año, en la que concurrieron con sus propios candidatos, con la de setiembre del mismo año, en la que propiciaron a los candidatos mayoritarios de esa elección, permiten inferir al menos como hipótesis razonable y con el respeto debido a toda agrupación política organizada, que podría haberse producido alguna confusión en el electorado" (Lexis nº 70029837).

Código Electoral ni del estatuto de los partidos políticos como contrario a las cláusulas constitucionales que regulan el sistema representativo de gobierno" (Corte Suprema, 312: 2209). En cuanto a la sustancia de su argumentación, caben destacar dos puntos: la desigualdad a la que da lugar esta práctica y la presencia de alianzas no declaradas.

Las desigualdades surgen porque los partidos que adoptan la lista espejo se ven beneficiados por la distribución de los fondos públicos y el acceso, entre otros, a los medios de propaganda, multiplicando así los recursos de los candidatos. Por otra parte, apoyar a los mismos candidatos en boletas distintas es formar de hecho una alianza que no se confiesa para eludir los requisitos que la ley exige en esa materia. Respecto del impacto de esta práctica, Petracchi advierte que "llevaría a la división de las agrupaciones políticas en otras más pequeñas con el objetivo de obtener mayores recursos que se volcarían a candidatos comunes" (Corte Suprema, 312: 2212).

La posición mayoritaria de la Corte se reiteró en agosto de 1996 a raíz de una nueva sumatoria de votos, en este caso en la provincia de Neuquén y a propósito de cargos municipales y diputados provinciales. Entre este fallo y el anterior hubo un cambio en el marco normativo, ya que la Constitución reformada en 1994 incorporó en el art. 38 la referencia explícita a los partidos políticos. En esta ocasión la Corte mantuvo la posición del fallo anterior, aclarando que los cambios constitucionales introducidos "no importan [...] una modificación de tanta magnitud como para admitir o consagrar que el cuerpo electoral elige como sus representantes a partidos y no a los candidatos postulados por ellos" (Corte Suprema, 319: 1645).

¿De qué modo la lista espejo afecta al sistema de partidos? Sin pretender ser exhaustivos en la enumeración, entendemos que desalienta la agregación de los partidos y favorece la presencia de un mayor número de fuerzas políticas. Esto sucede porque, para sobrevivir, algunos partidos recurren a las listas espejo y, especulando con la confusión del elector, buscan votos con los candidatos de partidos más importantes. Asimismo, ocultan ante el electorado la existencia de alianzas implícitas, haciendo más opaca la oferta electoral.[19] Multiplican, como lo anticipara el juez Petracchi, el financiamiento para una misma lista de candidatos.

19 En algunos casos puede que no lo oculten y que la lista espejo sirva para medir el peso de cada uno de los integrantes de la alianza, eludiendo acuerdos previos de distribución de fondos.

Por último, no menor es el hecho de que el fallo de la Corte innovó respecto del sistema electoral al permitir una sumatoria de votos no contemplada en la legislación electoral original.[20]

Las listas colectoras

En la jerga política, se conoce como "lista colectora" a la práctica por medio de la cual una misma candidatura figura en más de una boleta electoral. Dado que esta modalidad está vinculada con el tipo de boleta que se utiliza, conviene detenerse brevemente en su descripción. En la Argentina todas las categorías de candidatos a elegir aparecen juntas en una misma boleta, separadas tan sólo por líneas negras. Cada partido confecciona su propia boleta –siguiendo los lineamientos de la ley– y debe oficializarla ante la Junta Electoral para poder competir en las elecciones. Esto es así porque está en manos de los partidos primero la confección y luego la distribución de las boletas en los lugares de votación.[21] Las colectoras se arman cuando un candidato acepta figurar en la boleta de más de un partido o alianza. Una situación frecuente, pero no la única, es la del candidato a un cargo ejecutivo –presidente, gobernador o intendente– que acepta la adhesión de candidatos a diputados, senadores o concejales de otras fuerzas políticas. La misma candidatura aparecerá, entonces, en tantas boletas como colectoras se hayan aceptado. Es un arreglo que se supone beneficioso para ambas partes. Una de ellas acepta estar en otras boletas con el propósito de sumar apoyos desde diversas fuerzas políticas que no están dispuestas a unirse en un único frente electoral. La otra busca aprovechar la popularidad del candidato al cargo más reconocible entre los electores con la expectativa de "arrastrar" votos para sus propios candidatos.

Para que existan las colectoras deben darse dos condiciones: que se vote simultáneamente por más de una categoría –por ejemplo, presidente y diputados nacionales, o en forma concurrente, por caso, elecciones na-

20 Esta práctica existe, por ejemplo, en los Estados Unidos, sobre todo como mecanismo para incorporar votos e *issues* de fuerzas minoritarias. Allí se conoce con el término "*fusion*". Era una práctica corriente hasta fines del siglo XIX, cuando comenzó a ser prohibida en muchos estados. En la actualidad, Nueva York es uno de los pocos estados que admite por ley la utilización de este tipo de listas. Sobre este tema, véase Argersinger (1980).

21 La Argentina es uno de los poco países, junto con Uruguay, que aún utiliza este sistema. En la gran mayoría de las democracias contemporáneas es el Estado el encargado de la confección y distribución de boletas.

cionales y provinciales– y que se autorice una misma boleta para todas las categorías. Si la alternativa fuese simultaneidad de las elecciones pero boletas separadas por categoría, las colectoras no serían viables. Las dos condiciones arriba aludidas, simultaneidad de las elecciones y una única boleta, están presentes por lo menos desde 1934.[22] En cuanto a las disposiciones respecto de la boleta, corresponde destacar que han sido cambiantes. Así, en las elecciones de 1983 se votó con boletas distintas para cada categoría –y de distinto color para diferenciarlas–, lo que no permitió las colectoras. En 1985 se introdujo el sistema de una sola boleta para todas las categorías, utilizado también en las elecciones de 1973, pero con algunos cambios sólo en apariencia inocentes. La ley vigente para 1973 establecía que la boleta debía contener tantas secciones como categorías de candidatos debían elegirse, agregando explícitamente que debían estar "unidas entre sí por medio de líneas negras y marcada perforación que posibilite el doblez del papel y la separación inmediata por parte del elector o de los funcionarios encargados del escrutinio". La ley de 1985 modificó esta última sección, suprimiendo la "marcada perforación". Esta decisión fue objeto de un cuidado comentario de la propia CNE acerca de su impacto:

> la reforma recientemente introducida al art. 62 del Código Electoral Nacional […] no prevé el troquelado –anteriormente contemplado en la Ley 19 945– para facilitar la separación de las distintas secciones, operación que se torna de tal suerte lenta y dificultosa y susceptible de desalentar al sufragante.[23]

Cabe señalar que la legislación electoral nada dice sobre las colectoras, dejando un vacío sobre el cual se fue institucionalizando la práctica en la que, ciertamente, tuvo un papel protagónico la Justicia Electoral. Y la prác-

22 La Ley 11 739 estableció la simultaneidad de las elecciones de concejales de la municipalidad de Buenos Aires con la de diputados nacionales. Asimismo, las provincias podrían acogerse a realizar sus elecciones provinciales y municipales simultáneamente con las nacionales. El decreto reglamentario autorizó la utilización de una misma boleta con la lista de candidatos para las distintas categorías, "siempre que puedan distinguirse sin dificultad, debiendo estar separada por una línea de puntos perforados". Téngase en cuenta que antes de esa fecha las elecciones se celebraban en fechas distintas; la de diputados y la de electores presidenciales estaban separadas por una semana, y en otro momento del año se realizaban las elecciones municipales –cuando menos para la Capital Federal– y las provinciales como las de la provincia de Buenos Aires.

23 CNE 202/85.

tica se ha ido consolidando con el respaldo de la jurisprudencia, en buena parte originada a partir de los conflictos suscitados por la oficialización de boletas en que se vieron involucrados candidatos municipales. No viene al caso detallar los vaivenes de la CNE respecto del tema. Hoy en día el criterio dominante es que, en la medida en que exista algún vínculo jurídico entre los partidos que integran las distintas secciones de la boleta, las listas colectoras –"listas de adhesión" en la fórmula jurídica– se oficializan.[24]

Resulta pertinente subrayar que, a pesar de permitir la existencia de colectoras de acuerdo con los criterios señalados, la CNE no ha dejado de advertir sobre los riesgos que esta práctica implica para la expresión de la voluntad del elector. En un fallo del año 1985 manifestó su preocupación, reiterada en fallos posteriores. Vale la pena transcribir algunos párrafos:

> el sistema de una sola boleta dividida en secciones induce al elector a introducir la totalidad de la boleta en el sobre –produciéndose así el llamado efecto de "arrastre"– en detrimento de una actitud más selectiva. [...] la distorsión de la auténtica voluntad electoral que puede producirse como consecuencia de dicho efecto de "arrastre" se vería agravada si los candidatos "arrastrados" pertenecieran a un partido distinto de aquel por el cual se inclinan las simpatías del votante y con cuya plataforma electoral no coincide si, por inadvertencia de que en una misma boleta figuran candidatos de grupos políticos distintos (una alianza y un partido), diera su voto en sentido diverso a la que hubiera sido su real intención.[25]

El impacto de esta práctica se traduce en una variada oferta electoral en el cuarto oscuro. A título de ejemplo y a riesgo de confundir al lector,

24 Por vínculo jurídico se entiende que los partidos que forman parte de alguna sección de la boleta integran una alianza en alguna de las categorías en disputa. A título de ejemplo: en un fallo de 1989 la CNE autorizó al Partido Demócrata Cristiano (PDC) de Salta a confeccionar su boleta adhiriendo la sección de los candidatos para cargos provinciales a la sección de candidatos a diputados nacionales y presidente del FREJUPO. El PDC formaba parte de este frente en el nivel nacional, pero en el nivel provincial competía contra el FREJUPO, que llevaba su propia lista de candidatos. La Cámara justificó su decisión señalando que el PDC tenía derecho a que en su boleta estuvieran todos los candidatos que el partido apoyaba, aun cuando en algunas categorías el partido formaba parte de un frente y en otras no (CNE 752/89).

25 CNE 202/85.

seguramente con una confusión similar a la de los votantes, mencionaremos los casos de la Ciudad de Buenos Aires y Mendoza en las elecciones nacionales de 2007.[26] Ese año se elegían presidente, diputados y, en algunos distritos, senadores. En la Ciudad de Buenos Aires los candidatos presidenciales fueron 13 pero en el cuarto oscuro el elector se encontró con 31 boletas, 21 con los candidatos de las tres categorías a elegir –presidente, senador, diputado– y 10 de las conocidas como "boletas cortas": una que sólo incluía la candidatura presidencial y 9 en las que sólo figuraban los candidatos a diputado y senador. En materia de listas presidenciales: la de Sobisch aparecía en 4 boletas, las de Lavagna y Rodríguez Saá en 3 cada uno, y las de Elisa Carrió y Cristina Kirchner en 2. La provincia de Mendoza se distinguió por un profuso despliegue de listas espejo. En el cuarto oscuro había al menos 29 boletas distintas para cargos nacionales, de las cuales 12 incluían la fórmula Cristina Kirchner-Cobos del Frente para la Victoria.[27] Estas, a su vez, se dividían en 4 partidos que llevaban la misma lista de candidatos a diputados del PJ –listas espejo– y 8 que llevaban los mismos candidatos de la Concertación Plural. La combinación aquí fue entre colectoras y espejos.

El recurso a la lista espejo ha sido toda una estrategia de supervivencia para los partidos más pequeños con el objetivo de alcanzar el umbral del 2% y acceder así al financiamiento público de sus actividades. A los partidos más grandes, por su parte, les ha servido para sumar votos, siempre necesarios en elecciones muy competitivas, o para sumar recursos públicos para la campaña de sus candidatos. Sea por la razón que fuere, la lista espejo favorece la presencia de más partidos.

LA ACTIVACIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN

Nos hemos ocupado en la sección anterior de la configuración institucional atendiendo a la regulación estatal de los partidos, sus estatutos, la conformación de las boletas electorales y la jurisprudencia correspon-

26 La fuente para esta información es CNE, "Instrumentos para la emisión del sufragio. Boletas utilizadas en las elecciones 2007", Unidad de Recopilación y Producción de Datos.

27 La provincia de Mendoza elegía simultáneamente gobernador y diputados y senadores provinciales. No contamos con la información de la conformación de las boletas con estas categorías.

diente. Destacamos los incentivos particularistas y territoriales que generan. Mostramos que esto sucede, que hay más partidos y más partidos distritales, y sostuvimos que las listas espejo y las colectoras contribuyen a la supervivencia de ese universo heterogéneo de fuerzas políticas. Sin embargo, la presencia de este entramado institucional nada nos dice acerca de las oscilaciones en los niveles de fragmentación que comentamos al inicio de nuestro trabajo. En esta sección queremos argumentar que esos niveles están vinculados con dos factores: cambios en el electorado y cambios promovidos por los partidos políticos.

CAMBIOS EN EL ELECTORADO

El enfoque más apropiado para analizar el cambio en el electorado es el que propone Juan Carlos Torre (2003) en su trabajo "Los huérfanos de la política de partidos", en el que aborda la crisis de 2001. El autor recurre a la clásica distinción entre "voto de pertenencia" y "voto de opinión" para marcar el contraste existente entre el voto al radicalismo y el voto al peronismo. En tanto el voto al radicalismo tendió a ser depositario de más votos de opinión, el voto al peronismo recogió un alto porcentaje de votos de pertenencia. Esta diferencia asomó tempranamente en los resultados electorales de 1983. El candidato presidencial de la UCR, Raúl Alfonsín, concitó el apoyo de casi el 52% de los electores, pero ese apoyo no se distribuyó del mismo modo a la hora de elegir diputados o gobernadores. El PJ, en cambio, mantuvo parejo su caudal electoral en las distintas categorías. Por ejemplo, en la Capital Federal la UCR obtuvo 15 puntos porcentuales más para la elección presidencial que para la de diputados; concretamente, el 64% para presidente y el 49% para diputados. En contraste, la diferencia en el voto justicialista fue de tan sólo 3 puntos: 27% para presidente y 24% para diputados. En la provincia de Catamarca las cifras fueron las siguientes: la UCR obtuvo 47% para presidente, 42% para diputados y 36% para gobernador; el PJ obtuvo, en el mismo orden, 44%, 42% y 40%. Los resultados en la provincia de Salta fueron aún más dispares para el radicalismo: 45% para presidente, 42% para diputados y tan sólo 27% para gobernador. El PJ, en cambio, obtuvo el 45% tanto para presidente como para diputados y alcanzó el 51% para gobernador. Situaciones similares a las que acabamos de describir se registraron también en varios otros distritos.

Las tendencias virtuales que encerraba el voto de 1983 comenzaron a desplegarse con algo más de fuerza a partir de 1987, hasta llegar a las

elecciones de 1995. Estas dejaron al descubierto tres fenómenos: por un lado, el debilitamiento electoral de la UCR; por otro, el consistente apoyo electoral al justicialismo; y por último, el crecimiento de las terceras fuerzas. Así, entre 1983 y 1995 la UCR perdió casi 27 puntos porcentuales de los votos para diputados, el PJ mantuvo un promedio de alrededor del 40% y las terceras fuerzas pasaron de acumular el 13% de los votos en 1983 al 27% en 1993. La respuesta a esta fuga de votos por parte del radicalismo fue, en 1997, la conformación de una nueva oferta electoral: la Alianza, una coalición entre la UCR y el Frente para un País Solidario (FREPASO). A partir de esa iniciativa pareció reacomodarse el escenario, ya no bipartidista sino bipolar: por un lado, el polo peronista, y por otro, el conformado por el radicalismo y el peronismo disidente más algunos socios menores. La crisis de 2001 echó por tierra la estrategia aliancista.

Las elecciones de 2001 constituyeron una línea divisoria en la política de partidos (Mustapic, 2002a). El gobierno de la Alianza sumó a las dificultades para mantenerse unida –el vicepresidente de la nación y líder del FREPASO había renunciado al cargo– una muy difícil situación económica marcada por la recesión y los riesgos de *default*. La insatisfacción de los votantes no se hizo esperar, provocando una estrepitosa caída del caudal electoral de la Alianza. Por su parte, el justicialismo salió menos afectado y dio muestras de su mayor capacidad de retener el voto frente a la volatilidad de las otras fuerzas políticas (Torre, 2003).

La relación entre esta crisis y la fragmentación del sistema de partidos puede verse desde distintos ángulos. Uno está vinculado con la longevidad de los partidos. En este sentido, a partir de la información provista por la CNE, se comprueba lo siguiente: de los 36 partidos nacionales contabilizados hasta febrero de 2011, sólo 9 datan de 1983, 14 se crearon a lo largo de 15 años –más precisamente, entre 1984 y 1999– y 13 en sólo 9 años, entre 2002 y 2011. En otros términos, la mayor activación de la fragmentación, vista a través de la formación de nuevos partidos, coincide con el período poscrisis de 2001.

La composición de los bloques en el Congreso ofrece una modalidad económica para ilustrar las fluctuaciones. Respecto de estos datos, es preciso tener en cuenta que el impacto de las elecciones tiende a ser más lento porque la Cámara se renueva por mitades. En el cuadro 6.3 se presentan los bloques divididos en tres grupos: PJ, UCR y otros.

Cuadro 6.3. Composición de la Cámara de Diputados por bloque político (% de bancas)

Año	PJ	UCR	Otros
1984	43,48	50,99	5,53
1985	24,60	54,76	20,63
1986	24,60	54,76	20,63
1987	24,11	50,99	24,90
1988	37,94	45,06	17,00
1989	39,13	44,66	16,21
1990	47,43	35,57	17,00
1991	43,48	35,18	21,34
1992	45,53	33,20	21,79
1993	45,14	33,20	22,18
1994	49,81	32,81	17,90
1995	47,47	32,81	20,23
1996	50,97	26,88	22,57
1997	50,19	26,88	23,35
1998	46,30	26,09	28,02
1999	46,30	26,88	27,24
2000	38,52	32,02	29,96
2001	38,91	31,23	30,35
2002	47,08	25,69	27,63
2003	44,75	24,11	31,52
2004	50,19	17,39	32,68
2005	49,81	17,79	32,68
2006	45,91	14,23	40,08
2007	43,75	16,02	40,23
2008	49,81	9,49	40,86
2009	33,85	16,73	49,42

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Información Parlamentaria, Cámara de Diputados, Congreso de la Nación, para el período 1983-2004 y 2008. Para el período 2005-2007, los datos provienen del Ministerio del Interior de la Nación, disponible en <www.mininterior.gov.ar/elecciones/archivos_xls/Dip2005-2009_2007-2011.xls>. Para el año 2009, <www.diputados.gov.ar>.

Con algunas fluctuaciones, la columna de "otros" ha mantenido una tendencia creciente. La UCR fue disminuyendo su presencia paulatinamente, con algunos repuntes, ciertamente desde un piso bajo, como en 2000 y 2009, en tanto la presencia del PJ, a su vez, disminuyó en 2000 y registró un descenso importante en 2009. El único aspecto novedoso es que la tendencia al aumento de "otros" continúa, pero ahora a costa del PJ. Podría aducirse que la formación de bloques en la Cámara no es un buen indicador. La principal razón es que el reglamento de la Cámara promueve la multiplicación de bloques porque no exige piso, esto es, acepta bloques unipersonales y distribuye ciertos recursos que pueden ser de interés. La formación de bloques respondería, pues, a razones estratégicas antes que a divisiones sustantivas. Señalemos que, aun si fuera esta la razón principal, interesa advertir que se trata de un síntoma de la pérdida de valor del sello partidario que, como señala Leiras (2007b), es propio de la fragmentación partidaria.

Finalmente, las encuestas aportan también información sobre este tema al mostrar el proceso de "despartidización" en la sociedad. Los datos elaborados por IPSOS-Mora y Araujo desde 1984 a 2010 no dejan dudas al respecto. Cuando se contrastan dos momentos, la vuelta a la democracia y la actualidad, se comprueba que en 1984 el 26% de la población afirmaba estar afiliada a algún partido político; en 2010 ese porcentaje disminuyó al 7%. En 1984 el 47% de los entrevistados decía simpatizar con algún partido político; en 2007 sólo el 15% sostenía lo mismo (Mora y Araujo, 2011: 117). Finalmente, hay otro dato impactante que revela la menor capacidad de los partidos políticos para estructurar las preferencias políticas: en 1984 el 7% de los encuestados sostenía que nunca iba a sentir simpatía por algún partido; en 2007 esa cifra ascendió a nada menos que el 56% (IPSOS-Mora y Araujo, 2008).

La presencia de este electorado independiente permite entender, por un lado, el triunfo de Alfonsín en 1983 pero también su posterior desgranamiento, hacia la derecha y la izquierda del arco partidario. Da cuenta también de los triunfos de Menem en 1989 y 1995, y luego de la Alianza en 1999, como asimismo de la debacle de 2001, el traspié del kirchnerismo en 2009, y el actual y contundente respaldo a la candidatura de Cristina Kirchner. En síntesis, el universo del electorado independiente nutre con sus votos la cambiante oferta electoral de los partidos políticos.

EL VOTO CRUZADO[28]

Un indicio a través del cual el votante responde a la oferta partidaria es el voto cruzado, en inglés "*split ticket*". El voto cruzado significa que el votante no vota los mismos partidos en todas las categorías a elegir, lo que se traduce en un rendimiento electoral distinto de los partidos en cada una de ellas. Puede pensarse en dos tipos de voto cruzado, el espontáneo y el coordinado por los mismos partidos. Este último se pone en evidencia cuando los partidos, para presentar su oferta, recurren a los incentivos particularistas y localistas que ofrece la regulación relativa a partidos y elecciones. Para ver cómo opera esta estrategia concentraremos la atención en la provincia de Buenos Aires. Además de ser un lugar clave en toda contienda electoral, Buenos Aires es una de las provincias en las que, salvo en 2003, se votó simultáneamente en todos los niveles: nacional, provincial y municipal. Reúne, por lo tanto, los requisitos que facilitan el voto cruzado: elecciones simultáneas y concurrentes.

Dentro de la provincia de Buenos Aires, Morón fue uno de los distritos bonaerenses donde el voto cruzado alcanzó importantes niveles. El vehículo de ese voto fue el partido vecinal Nuevo Morón. Este partido fue creado por Martín Sabbatella después de la debacle de la Alianza en 2001, con la que había alcanzado la intendencia en 1999. El partido vecinal tuvo un debut sumamente exitoso en las elecciones de 2003, en las que logró casi el 50% de los votos en el nivel municipal. Junto a este alto porcentaje de votos de Nuevo Morón, se destaca las diferencias de votos en las otras categorías, como se observa en el cuadro 6.4.

Al considerar el desempeño diferencial entre las categorías, se comprueba que el PJ tuvo cerca de 10 000 votos más o un 34% más de votos para su candidato a gobernador que para sus candidatos a intendente y concejales municipales, y un 12% menos para sus listas de diputados nacionales y provinciales. El ARI, por su parte, recogió 8,6% menos votos para gobernador que para diputados nacionales y 33% menos para intendente o concejal municipal. Asimismo, cabe destacar el alto porcentaje de votos en blanco para todas las categorías, a excepción de la municipal: 27,97% para diputado nacional, 22,73% para gobernador, 31,57% para diputado provincial y sólo 5,57% para intendente y concejales. Esto se debe a que la lista de Nuevo Morón sólo presentó candidatos en el nivel municipal, no concurrió adherida a ninguna otra boleta y propició el corte de boleta. Un porcentaje importante de votantes votó sólo por

28 En esta sección, descanso en la tesis de Victoria Quayat (2011).

los candidatos municipales; de allí que para el resto de las categorías ese voto fuera computado como voto en blanco.

Cuadro 6.4. Resultados electorales en Morón en las elecciones de 2003

Partidos políticos	Diputado nacional gobernador y vice		Diputado provincial int. y conc. municipal	
PJ	46 831 (26,69%)	57 740 (32,51%)	46 276 (26,06%)	38 032 (21,42%)
UCR	6198 (3,53%)	6195 (3,49%)	5478 (3,08%)	2420 (1,36%)
Acción Federal Provincia de Buenos Aires	8043 (4,58%)	15 368 (8,65%)	7660 (4,31%)	4550 (2,56%)
Frente Popular Bonaerense	15 143 (8,63%)	18 264 (10,28%)	14 223 (8,01%)	10 518 (5,92%)
Izquierda Unida Socialista	7431 (4,23%)	6856 (3,86%)	7484 (4,21%)	3301 (1,86%)
ARI	18 315 (10,44%)	15 832 (8,92%)	1795 (1,01%)	6177 (3,48%)
Nuevo Morón				88 223 (49,68%)
Otros partidos	22 653 (12,91%)	15 258 (8,59%)	36 910 (20,78%)	12 282 (6,92%)
Votos en blanco	49 081 (27,97%)	40 369 (22,73%)	56 073 (31,57%)	9886 (5,57%)
Votos anulados	1785 (1,02%)	1706 (0,96%)	1689 (0,95%)	2199 (1,24%)
Total emitidos	175 480 (100%)	177 588 (100%)	177 588 (100%)	177 588 (100%)

Fuente: Quayat (2011).

Sirven de contraste a este comportamiento las elecciones de 2009, cuando Sabbatella decidió avanzar un paso más y formó un partido distrital buscan-

do cargos en el nivel provincial y nacional. En esta oportunidad la mayor diferencia en votos no superó los 2 puntos porcentuales, una cifra insignificante, como se observa en el cuadro 6.5. En 2009 no se militó en favor del corte de boleta o del voto en blanco, por lo que las diferencias de voto entre las distintas categorías y el mismo voto en blanco registraron valores similares.

Cuadro 6.5. Resultados electorales en Morón en las elecciones de 2009

Partidos Políticos	Dip. nac.	Sen. prov.	Conc. municipal
Nuevo Encuentro	71 725 (37,89%)	70 548 (37,27%)	74 635 (39,30%)
Unión Pro	41 974 (22,17%)	39 975 (21,12%)	37 798 (19,90%)
Frente Justicialista para la Victoria	33 348 (17,62%)	32 112 (16,96%)	
Partido Justicialista			22 740 (11,97%)
ACyS	29 471 (15,57%)	29 464 (15,57%)	
Coalición Cívica			14 211 (7,48%)
UCR			14 118 (7,43%)
Otros partidos	6344 (3,35%)	4668 (2,47%)	13 155 (15,53%)
Votos en blanco	3725 (1,97%)	10 106 (5,34%)	10 741 (5,66%)
Votos anulados	2706 (1,43%)	2420 (1,28%)	2507 (1,32%)
Total emitidos	189 293 (100%)	189 293 (100%)	189 905 (100%)

Fuente: Quayat (2011).

LOS PARTIDOS POLÍTICOS: LA COMPETENCIA INTERNA POR EL PODER

Al presentar nuestro esquema de análisis indicamos que la otra fuente de oportunidades para que se produzcan cambios en el sistema de partidos la provee la competencia por el poder en el interior de los partidos. En lo que concierne a la competencia interna por el poder, la más original es, sin duda, la del PJ. A esos efectos, la fragmentación es, para este partido, una herramienta estratégica. Decimos que es una herramienta estratégica porque uno de los procedimientos habituales es presentarse a elecciones bajo otra sigla partidaria y, pasado cierto tiempo, regresar a las filas oficiales más o menos fortalecido. En la jerga peronista eso se conoce como "ir por fuera", dándose por sobrentendido que luego se regresará. Facundo Galván (2010) ha examinado la cuestión de las disidencias en el peronismo, por lo que sus trabajos serán una de las principales fuentes en este tramo de nuestro análisis.

Los objetivos de la competencia partidaria interna son centralmente dos: conseguir un lugar en la lista a cargos electivos y lograr el control ya sea de las organizaciones distritales del partido o de la organización nacional. Cuando estos no se obtienen a través de las vías oficiales o se considera que las condiciones de competencia no están dadas, los dirigentes justicialistas no tienen reparos en buscar caminos alternativos. Recurren, entonces, a otro partido político de los tantos existentes para presentar a través de él a sus propios candidatos, en oposición a los respaldados por el aparato partidario.

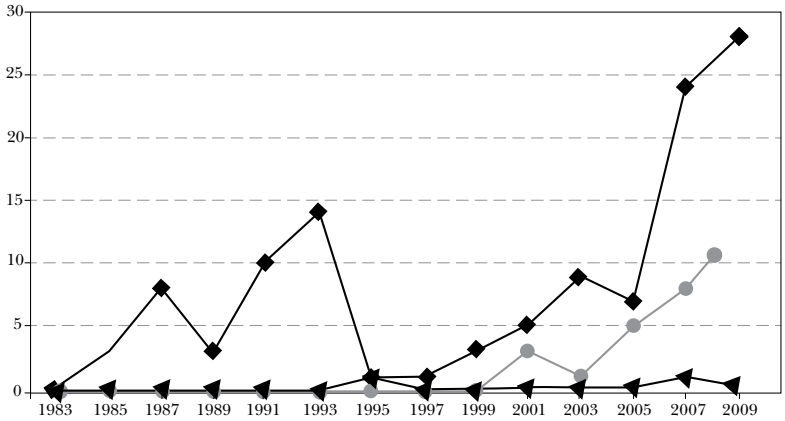
Uno de los casos de mayor repercusión después de 1983 fue el que tuvo por protagonista a Antonio Cafiero.[29] Cafiero era uno de los líderes de la corriente del llamado "peronismo renovador" dentro del PJ que después de la derrota de 1983 buscó desplazar a la coalición dominante, en manos de los "ortodoxos". En ese intento, una de las estrategias que utilizaron fue presentar listas paralelas de candidatos. En 1985 Cafiero encabezó la lista de diputados en la provincia de Buenos Aires, compitiendo contra el PJ liderado por Herminio Iglesias. Si bien en esa elección la UCR obtuvo el porcentaje más alto de votos, en la competencia peronista la candidatura de Cafiero resultó claramente ganadora. Obtu-

29 El anterior fue el fracasado intento de Augusto T. Vandor de emanciparse de la tutela de Perón. En 1966, en las elecciones a gobernador de Mendoza, se midió con el candidato del PJ, respaldado por Perón. El Partido Demócrata ganó la gobernación pero en la competencia interna perdió el candidato de Vandor, quien salió tercero detrás del candidato oficial justicialista.

vo casi el 27% de los votos y 11 diputados nacionales, en tanto el Frente Justicialista de Liberación, con Iglesias como primer candidato, alcanzó algo menos del 10% y sólo 3 diputados nacionales. El triunfo en las urnas le permitió a la corriente de Cafiero acceder al control del PJ bonaerense y desde esa plataforma, dos años más tarde, conquistó la gobernación de la provincia. Esta vez fue el desplazado Herminio Iglesias quien presentó una lista disidente sin éxito alguno.[30]

Una buena síntesis del recurso a las listas disidentes lo ofrece el gráfico 6.3 elaborado por Facundo Galván, que reproducimos.

Gráfico 6.3. Listas peronistas disidentes para presidente, senador o diputado nacional (1983-2009)



	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009
Diputados	0	3	8	3	10	14	1	1	3	5	9	7	24	28
Senadores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	5	8	11
Presidente	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0

Fuente: Galván (2010).

El gráfico da cuenta de la conflictividad interna en el PJ. Sobresale aquí el fuerte incremento de listas disidentes producido a partir de 2003. De hecho, bajo las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner se concentró el 60% de las listas disidentes. Este incremento coincidió

30 Herminio Iglesias apenas arañó los 27 000 votos contra algo más de 2 800 000 de Cafiero.

con el objetivo de Kirchner de conquistar la conducción del PJ (Galván, 2010). Para ello descansó en el Frente para la Victoria –generalmente integrado por distintos partidos según el distrito– como herramienta para desplazar a sus contrincantes internos. Un caso emblemático fue la candidatura a senadora nacional por el Frente para la Victoria de la propia esposa del presidente Kirchner, quien se enfrentó a la lista encabezada por Hilda González de Duhalde, respaldada por el PJ de la provincia de Buenos Aires. Ambas resultaron electas, pero Cristina Kirchner lo hizo por la mayoría, en tanto "Chiche" Duhalde consiguió el cargo reservado para la minoría. Culminando su operación política, en abril de 2008 Néstor Kirchner logró finalmente hacerse del control del PJ.

Para los fines de nuestro argumento, el número de listas brinda una idea aproximada del número de partidos a los que los disidentes recurren como escudo para competir. Cuando la competencia es más reñida, esto se traduce en un mayor número de partidos, como sucedió en los últimos años cuando Kirchner puso en marcha una estrategia más agresiva para el control partidario. Así, entre 1983 y 2001, es decir, en un período de dieciocho años, los disidentes conquistaron 24 cargos a diputados y 2 a senadores. En contraste, en tan sólo seis años, entre 2003 y 2009, sus logros fueron 75 cargos a diputados y 12 a senadores (Galván, 2010: 83).

Otra información revela el uso estratégico de los sellos partidarios: la longevidad de los partidos disidentes. Al respecto, Galván señala que, de los 101 partidos que entre 1983 y 2007 canalizaron las disidencias, 46 de ellos (46%) tenían menos de dos años al momento de competir (Galván, 2009). Además, 18 de estos fueron reconocidos a lo sumo seis meses antes de las elecciones.

El uso, podría decirse, elástico que el justicialismo hace de los partidos –en Brasil se hablaría seguramente de "partidos de alquiler"– contrasta con lo que sucede en las filas del radicalismo.[31] En este partido las disidencias suelen transformarse en verdaderas escisiones, como ocurrió con las lideradas por Elisa Carrió y su alianza Alternativa para una República de Iguales, Ricardo López Murphy y Recrear el Crecimiento, y más tarde con los radicales "kirchneristas" encabezados por Julio Cobos. Sólo en tiempos más recientes se abrió en el radicalismo la posibilidad de que los disidentes

31 En Brasil se llama "partidos de alquiler" (*partidos de aluguel*) a las fuerzas políticas más pequeñas a las que recurren estratégicamente los partidos más grandes. Por ejemplo, se los puede convocar a formar parte de una coalición, lo que habilita a incluir más candidatos en sus listas. También se recurre a ellos para conseguir más espacio publicitario gratuito en la TV.

regresaran al partido (como lo hiciera el ex vicepresidente Cobos), algo que solía ser una práctica más frecuente en el PJ.

COMPETENCIA INTERNA Y VOTO CRUZADO

La otra modalidad a través de la que se expresó la puja por el poder en el interior del partido combinó varios recursos –voto cruzado, listas espejo y partidos vecinales– y tuvo su ilustración más expresiva en lo ocurrido dentro del PJ en 2009. La popularidad del gobierno venía en baja debido a la derrota sufrida en el conflicto con el campo, a lo que se sumaban los efectos de la crisis internacional de 2008. La imagen negativa del oficialismo generó dudas acerca de la lealtad que cabría esperar de los dirigentes peronistas, que podrían estar tentados de autonomizarse del liderazgo de Néstor Kirchner. Para evitar ese riesgo, Kirchner decidió adelantar las elecciones a la vez que exigió que en los primeros lugares de las listas figuraran gobernadores, ministros e intendentes en ejercicio para contener posibles fugas. Estas fueron las llamadas "listas testimoniales". Kirchner mismo se colocó como cabeza de lista en la boleta de diputados por la provincia de Buenos Aires. En esas circunstancias, varios dirigentes justicialistas buscaron eludir esta imposición que los forzaba a competir junto a un candidato cuyo futuro político estaba lejos der ser prometedor. Recurrieron, entonces, a los partidos vecinales, las listas espejo y el voto cruzado para autonomizarse. Los casos de La Plata y Tigre sirven de ejemplo.

No es nuestro propósito ofrecer aquí un examen pormenorizado de las elecciones en estos distritos. Tan sólo queremos llamar la atención sobre la modalidad de expresar las diferencias internas a partir de los incentivos particularistas considerados en la primera parte de este trabajo. Comencemos con el caso de La Plata.

En la capital de la provincia, el Frente para la Victoria obtuvo 65 546 votos para su lista de diputados nacionales encabezada por Néstor Kirchner, y 111 339 y 111 404 para sus listas de diputados provinciales y concejales municipales, respectivamente. La diferencia fue nada menos que 70% de los votos. Esta disparidad se explica porque para las categorías de consejeros municipales y diputados nacionales la lista Frente Renovador Platense, del intendente Bruera, fue en espejo con la lista del Frente Justicialista para la Victoria. En esas categorías se sumaron los votos. Pero el Frente Justicialista para la Victoria no retuvo todos esos votos para la lista de diputados nacionales a la que no estaba adherido el Frente Renovador Platense. Parte de los votos se trasladaron a la Unión Pro. Este partido sumó casi un 20% más de votos para su candidato a diputado nacional respecto

del candidato a diputado provincial. El Acuerdo Cívico y Social también consiguió más votos para su lista de diputados que para las otras categorías. Finalmente, el porcentaje de votos en blanco fue relativamente bajo respecto de otros porcentajes que hemos visto: 10,5%, 5,7% y 6,5% para diputado nacional, diputado provincial y concejales municipales, respectivamente. Todo parece indicar que se propició el corte de boleta en prejuicio de la lista de Kirchner, coordinada, de acuerdo con los testimonios locales, por la dirigencia del distrito. No se explican de otro modo los casi 48 000 votos menos que obtuvo el Frente para la Victoria en la categoría a diputado nacional (Masi, 2010).

Cuadro 6.7. Resultados electorales en La Plata en las elecciones de 2009

Partidos políticos	Diputado nacional	Diputado provincial	Concejal municipal
FPV(*)	65 546 (18,80%)	68 661 (19,69%)	66 678 (19,12%)
Unión Pro	109 193 (34,18%)	89 011 (25,52%)	87 851 (25,19%)
Alianza ACyS	92 350 (26,48%)	84 927 (24,35%)	82 788 (23,74%)
Frente Renovador Platense(*)		42 678 (12,24%)	44 726 (12,83%)
Otros partidos	40 103 (11,50%)	38 316 (10,98%)	38 958 (11,17%)
Votos en blanco	36 623 (10,50%)	19 949 (5,72%)	22 681 (6,50%)
Votos emitidos	348 726	348 726	348 726

(*) Frente Justicialista para la Victoria duplicó listas con el Frente Renovador Platense, acumulándose los votos obtenidos al asignar los cargos (diputados provinciales, concejales y consejeros escolares) por haber presentado candidatos comunes.
Fuente: Masi (2010).

Cuadro 6.8. Tigre. Resultados electorales elecciones 2009

Partidos políticos	Diputado nacional	Senador provincial	Concejal municipal
FPV	57 915 (33,25%)	57 621 (33,08%)	
Unión Pro	51 445 (29,53%)	45 698 (26,23%)	26 231 (15,06%)
Alianza ACyS(**)	25 856 (14,84%)	24 924 (14,31%)	15 029 (8,63%)
PJ(*)			40 945 (23,50%)
Acción Comunal de Tigre(**)			27 335 (15,69%)
Partido Progreso Social(*)			20 451 (11,74%)
Acción para Crecer de Tigre(*)			24 712 (14,19%)
Otros partidos	12 862 (7,38%)	10 380 (5,96%)	7166 (4,11%)
Votos en blanco	24 336 (13,97%)	33 961 (19,50%)	9790 (5,62%)
Votos emitidos	174 199	174 199	174 199

(*) Partido Progreso Social y Acción para Crecer de Tigre duplicó listas con Partido Justicialista, acumulándose los votos obtenidos; (**) Acuerdo Cívico y Social duplicó listas con Acción Comunal, acumulándose los votos obtenidos al asignar los cargos (concejales y consejeros escolares) por haber presentado candidatos comunes.
Fuente: Masi (2010).

En el caso de Tigre, en el nivel municipal el Partido Justicialista –que formaba parte del Frente para la Victoria– estuvo acompañado por dos listas espejo: Partido Progreso Social y Acción para Crecer de Tigre. La suma de estas listas alcanzó 86 108 votos en el nivel municipal, pero descendió a los 57 000 votos en las categorías de senador provincial y

diputado nacional. El partido que recibió más votos en la categoría de diputado nacional respecto de la municipal fue Unión PRO. A su vez, la lista del Acuerdo Cívico y Social que también contó con una lista espejo en el nivel municipal, Acción Comunal, sumó 42 364 votos. Sin embargo, en las otras dos categorías rondó en torno de los 25 000 votos. Finalmente, sobresale en estos resultados el alto porcentaje de votos en blanco para senador provincial y diputado nacional, 19,5% y 13,97% respectivamente, y sólo 5,62 para concejal. A diferencia de lo sucedido en La Plata, el mayor porcentaje de voto en blanco en estas dos categorías estaría indicando que no se promovió activamente el corte de boleta. Si se hubiera hecho, es muy probable que el porcentaje de voto en blanco hubiera sido menor. En cambio, muchos electores depositaron su voto sólo para la categoría municipal.

En síntesis, tanto en el caso de La Plata como en el de Tigre, los dirigentes locales, para marcar sus diferencias con el liderazgo nacional y preservar su autonomía, descansaron en los partidos vecinales y en la posibilidad de vincularse a través de las listas espejo con el partido en el nivel provincial. En los términos que nos interesa destacar, recurrieron a los incentivos localistas y particularistas provistos por la configuración institucional.

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos propuesto una perspectiva de análisis para dar cuenta del fenómeno de la fragmentación que caracteriza al sistema de partidos en la Argentina de hoy. Esta perspectiva se apoya sobre dos conceptos: las condiciones que promueven y habilitan la fragmentación, y las oportunidades que se combinan para que la fragmentación se haga efectiva.

En cuanto a las condiciones, están definidas por una configuración institucional que provee incentivos particularistas y localistas al desempeño de los partidos. En este trabajo hemos puesto el acento específicamente en la ley orgánica de los partidos y su permisividad para la creación y el mantenimiento de los partidos, y el reconocimiento de partidos de distrito junto con los partidos nacionales; aludimos a la organización descentralizada de los partidos y la autonomía de sus subunidades y consideramos las listas espejo y las colectoras y el papel de la justicia electoral en estos ámbitos.

La existencia de los incentivos incorporados a la configuración institucional no implica que los dirigentes partidarios los exploten en toda ocasión. Puede ocurrir que su objetivo consista precisamente en tratar de contrarrestar sus efectos. Un ejemplo muy reciente es la introducción de las primarias para la nominación de candidatos y el modo en que los partidos soslayaron la competencia interna. Hay asimismo circunstancias en las que intervienen mecanismos de cohesión, como es el caso de un escenario de competencia polarizada que puede operar neutralizando las tendencias centrífugas presentes en colectivos partidarios muy heterogéneos.

Pero, como hemos mostrado, existen ocasiones que ofrecen oportunidades para que los incentivos inscriptos en las reglas y las prácticas se desplieguen sin freno. El resultado es un sistema de partidos fragmentado e inestable. Esas oportunidades están dadas por dos factores: los cambios en las preferencias de los electores y la competencia dentro de los partidos.

Ambos factores han gravitado sobre el escenario partidario desde 1983. Subrayemos, sin embargo, que la crisis política de 2001 intensificó el potencial particularista y localista incorporado en la configuración institucional. La incertidumbre respecto del futuro llevó a algunos dirigentes a buscar refugio en su territorio y a actuar estratégicamente desde él. Las listas espejo y las colectoras sirvieron de andamiaje a esta desagregación de los partidos. Otros dirigentes optaron directamente por la escisión, tratando de capturar el descontento del electorado. Finalmente, el justicialismo liberó sus batallas internas, recurriendo a partidos alternativos para canalizar las disidencias. El resultado de estos comportamientos fue multiplicidad de partidos, multiplicidad de boletas, opacidad del proceso electoral, en particular en la elección de cargos legislativos, y proliferación de bloques legislativos con una consecuente multiplicación de actores de veto a propuestas de políticas públicas, tornando la negociación parlamentaria más trabajosa y, en ocasiones, paralizándola.

Resulta pertinente hacer mención en este punto a la reforma política de fines de 2009, instrumentada a través de la Ley 26 571.[32] El aspecto más notorio de esta ley fue la introducción de primarias abiertas y obligatorias para la nominación de candidatos. En cuanto al tema que nos preocupa, cabe destacar que incluyó algunas medidas que moderan los incentivos particularistas. Así, prohibió las listas espejo e incorporó algunas disposi-

32 Un panorama más completo de las reformas electorales en los últimos años se encuentra en Scherlis (2011).

ciones algo más exigentes para la conformación de los partidos políticos. El resultado hasta ahora ha sido algunos partidos menos y el posible fortalecimiento de alianzas explícitas cuando el recurso a la lista espejo ya no permite descansar en mecanismos informales de asociación.[33]

La legislación avanza, pues, sobre aspectos relevantes de la oferta electoral. Aun así, si lo deseable es contar con un sistema de partidos que contribuya a ofrecer opciones claras a los ciudadanos, hay todavía un largo trecho por recorrer. Uno de los espacios para actuar son los incentivos. En ese respecto, es posible pensar en algunas modificaciones que persigan menor fragmentación, mayor representatividad y más transparencia en el proceso electoral. Entre ellas pueden mencionarse: mayores exigencias para conservar la personería política de los partidos, restricciones a las candidaturas independientes, requisitos más estrictos para formar alianzas e introducción de la boleta única.

Sobre este último punto cabe destacar que la Argentina es uno de los pocos países, junto con Uruguay, donde los partidos tienen a su cargo el diseño, la impresión y la distribución de las boletas en los lugares de votación. Esta modalidad es inequitativa, pues exige que los partidos cuenten con una importante infraestructura territorial para llegar a todos los rincones de votación y evidentemente no todos están en condiciones de lograrlo. Además, como hemos visto, puede ser objeto de diversas maniobras como las listas espejo, las listas colectoras y las listas cortas –es decir, las que tienen una sola categoría– (Mustapic, Scherlis y Page, 2010, 2011). Prohibidas las listas espejo con la reforma de 2009, la boleta única puede resolver los otros dos problemas. Veamos brevemente cada uno de ellos.

La boleta única o *Australian ballot* –introducida precisamente en Australia a mediados del siglo XIX y utilizada en la actualidad por la gran mayoría de las democracias– deposita en el Estado la responsabilidad del diseño, la impresión y la distribución de las boletas. De este modo, no sólo se asegura que el elector reciba la oferta electoral completa, sino que garantiza a los partidos que sus listas llegarán a todos los centros de

33 Una idea aproximada del efecto de la nueva ley sobre el total de partidos la proveen dos informes elaborados por la CNE. En octubre de 2009 había 38 partidos de orden nacional y 659 partidos distritales (esta última cifra incluye también los partidos distritales que forman parte de partidos nacionales). En agosto de 2011 los números eran los siguientes: 36 partidos de orden nacional, 4 confederaciones nacionales y 531 partidos de distrito. Véanse <www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=43009&CI=INDEX100>, y <www.pjn.gov.ar/cne/documentos/home/partidos_reconocidos.pdf>.

votación. Existen distintos diseños de boletas. Por ejemplo, en el nivel nacional se utiliza la boleta única por categoría sólo para los ciudadanos privados de libertad; en el nivel provincial, Santa Fe acaba de introducir esta misma modalidad para las elecciones provinciales. Córdoba, por su parte, optó por una sola boleta en la que figuran todas las listas de todos los partidos. Ninguna de estas variantes admite colectoras. En todo caso, son los electores quienes deciden a quién votar en cada categoría. Con la introducción de la boleta única, el diseño de la boleta deja de ser un instrumento de manipulación por parte de los dirigentes y los partidos poco representativos dejan de contar con el incentivo de escudarse detrás de los más grandes para sobrevivir o prestarles otros posibles servicios.[34]

Un segundo espacio de intervención está al alcance del Poder Judicial. La mayor parte de los conflictos que dirime la justicia electoral giran en torno a diferencias entre partidos, en el interior de los partidos y entre candidatos. Al momento de justificar los fallos, la justicia electoral tendió a privilegiar el derecho a ser elegido y sólo en forma indirecta consideró su impacto sobre el derecho de los ciudadanos a elegir. Una alternativa a este estado de cosas sería hacer un mayor énfasis en el derecho a elegir. La tradición estadounidense ofrece un ejemplo interesante, ya que buena parte de la jurisprudencia vinculada con ese tipo de litigios se construyó a partir del mayor celo puesto por los jueces en el ejercicio del derecho a elegir. Sus decisiones buscaron sobre todo simplificar la oferta electoral al entender que la competencia democrática debía ofrecer al ciudadano opciones electorales claras (Winkler, 2000). Teniendo en cuenta esta visión, no es aventurado suponer que la justicia estadounidense no hubiera avalado las listas colectoras allí donde la justicia electoral argentina sí lo hizo.

Otra manera de moderar las tendencias a la fragmentación puede estar orientada a cambiar las condiciones para presentarse como candidato independiente. Aquí el objetivo es hacer algo más costosa la estrategia de "ir por afuera". En general, para ser candidato de un partido al que

34 El caso más reciente, tanto en las elecciones primarias abiertas como en la general, fue la colectora de Martín Sabbatella como candidato a gobernador de la provincia de Buenos Aires por Nuevo Encuentro. Su lista estaba en una boleta encabezada por la candidatura presidencial de Cristina Kirchner del Frente para la Victoria, alianza que, en otra boleta también encabezada por Cristina Kirchner, llevaba a su propio candidato, el gobernador Daniel Scioli. El objetivo fue maximizar los votos presidenciales, sin desdeñar el valor que para la propia presidencia exhibe un candidato a gobernador con menos votos que la candidata a nivel nacional.

no se está afiliado, ese partido debe admitir candidatos independientes. A su vez, quien quiera ser candidato independiente debe renunciar a su afiliación anterior. Una disposición que exigiera una antigüedad razonable para calificar como candidato independiente habiendo sido afiliado a otro partido serviría a este propósito: por ejemplo, un año antes de las elecciones, a fin de desalentar comportamientos oportunistas.

Resultaría apropiado introducir también disposiciones más exigentes para la conformación de alianzas que involucren a partidos nacionales o partidos con presencia en más de un distrito. Muchas veces el tipo de alianzas que un partido nacional establece en una provincia tiene poco que ver con las que conforma en otras. Una regla a contemplar es que las alianzas se integren con los mismos partidos en todos los distritos en los que están reconocidos. Una disposición de este tipo contribuiría a atenuar el carácter localista de los arreglos partidarios.

Finalmente, sería pertinente elevar la barrera para conservar el estatus de partido político al 3%, es decir, exigir un poco más de representatividad a los partidos políticos para poder presentarse en las elecciones siguientes. A su vez, pensando en quienes no alcancen ese umbral, se podría crear la categoría de asociaciones políticas como existe en México, que sólo están habilitadas a participar en procesos electorales nacionales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición.