

Crítica partidista de los partidos políticos argentinos

Marcelo Leiras **hasta 16000 caracteres**

1 de Septiembre de 2004

Contra una opinión frecuente en la discusión pública argentina, conviene repetirlo: no hay democracia sin partidos políticos. La repetición es saludable: nos distancia del rechazo reaccionario a que los conflictos de intereses y convicciones se expresen en organizaciones y de la creencia injustificada en los efectos presumiblemente liberadores de la participación política espontánea e inorgánica. La repetición es saludable pero insuficiente. Para neutralizar eficazmente a la opinión anti-partidaria y anti-política es necesario fundamentar por qué la existencia de partidos políticos es indispensable para el gobierno democrático. La fundamentación de la necesidad de los partidos políticos para el funcionamiento de la democracia en la Argentina. En lo que sigue, expondré sintéticamente algunos argumentos influyentes en la ciencia política que pueden servir a esa fundamentación y examinaré algunos atributos de las organizaciones partidarias argentinas en relación con esos argumentos.

La existencia de partidos políticos no es constitutiva del concepto habitual de democracia. La realización de elecciones limpias y la vigencia de las libertades sobre las que éstas se apoyan no demanda que los candidatos se agrupen. Sin embargo, la existencia de los partidos políticos es necesaria para el funcionamiento de las democracias representativas.¹ Esta relación de necesidad puede interpretarse en un sentido substantivamente débil o en un sentido fuerte. La interpretación débil resulta de una estimación del resultado organizacional más probable de la realización de elecciones generales en electorados amplios y heterogéneos. Una de las reglas que distingue a la poliarquía es la selección de

¹ Cabe recordar que esta relación de necesidad no es recíproca: no hace falta que haya democracia representativa para que haya partidos políticos.

personas para ocupar cargos de gobierno en elecciones libres, competitivas y limpias. Si este es el caso, es probable, aunque no inexorable, que las personas que desean ocupar cargos de gobierno procuren reducir los costos que entrañan la movilización electoral y la obtención de información acerca de la oferta electoral por parte de los votantes. La agrupación de aspirantes a ocupar cargos de gobierno en partidos opera precisamente esta reducción.

Observar a los partidos desde el punto de vista de la teoría democrática requiere, entre otras cosas, determinar en qué medida distintos atributos de la organización partidaria inciden sobre los procesos de toma de decisiones de gobierno. La teoría democrática ofrece una serie de criterios para juzgar estos procesos. De acuerdo con el influyente análisis de Robert Dahl, cuatro características distinguen a las decisiones democráticas: la participación efectiva, la igualdad de votos en la etapa decisiva, la comprensión esclarecida y el control de la agenda (1989, 109-114). La cuarta característica requiere que la decisión sobre qué temas incluir en la agenda pública recaiga exclusivamente en los miembros del *demos* y no esté sujeta a ningún control externo. Las tres primeras, corresponden con otras tantas formas de la igualdad de oportunidades: igual oportunidad de determinar cómo puede afectar la decisión que se adopte a los intereses de cada ciudadano (comprensión esclarecida), igual oportunidad de expresar las preferencias sobre la decisión a adoptar (participación efectiva), e igual oportunidad de incidir sobre la decisión (igualdad de voto en la etapa decisiva). Juzgar a la organización de los partidos desde el punto de vista de la teoría democrática equivale, entonces, a determinar en qué medida promueve o dificulta una distribución más o menos igual de cada una de estas oportunidades entre los ciudadanos.

La democracia como sistema de gobierno y la teoría democrática como referencia para juzgar sistemas de gobierno expresan persuasivamente tres creencias centrales en la moral occidental: la idea de que el sujeto político elemental es el individuo, la idea de que cada individuo es igualmente valioso y

merecedor de igual respeto y la idea de que no hay mejor juez ni guardián del bien de cada individuo que el individuo mismo (Dahl 1989, 83-105; O'Donnell 2000). Esto hace que la democracia y la teoría democrática tengan, para los observadores occidentales, precedencia normativa respecto de otros sistemas y otras teorías del gobierno. Ningún sistema de gobierno existente satisface completamente los criterios de la democracia. Tampoco lo hacen los regímenes representativos que llamamos democracias --en términos de Dahl, las poliarquías— aunque se acercan a satisfacerlos más que otros regímenes contemporáneos.

Considerando los orígenes de las poliarquías, no es sorprendente que estén lejos de satisfacer completamente los requisitos de la decisión democrática. Las normas constitucionales (escritas o no) que regulan el funcionamiento de las poliarquías fueron concebidas originalmente y frecuentemente interpretadas con el explícito propósito de distribuir desigualmente entre los ciudadanos las oportunidades de formar y expresar preferencias y de votar de acuerdo con ellas.² Estas constituciones concentran el ejercicio de las facultades de gobierno en representantes y, originalmente, restringían los derechos a elegir representantes y competir por cargos electivos a un grupo, más o menos limitado de acuerdo con los casos nacionales, de ciudadanos de sexo masculino. Los fundadores de las repúblicas modernas concebían al gobierno representativo como un régimen distinto de (y preferible a) la democracia. Las instituciones representativas de gobierno originales experimentaron diversas transformaciones y reformas. Estas reformas dan lugar a que, en el uso corriente, consideremos como una variante de democracia a lo que originalmente se presentaba como una forma de gobierno distinta. La eliminación de las discriminaciones de clase y de género para el reconocimiento de los derechos a competir por los cargos de gobierno y a elegir candidatos son las principales de estas reformas. A pesar del debilitamiento o la eliminación de las proscripciones legales, la persistencia de mecanismos de

² Los debates constitucionales de fin del siglo XVIII y principios del XIX y las teorías políticas que los inspiraron, tanto en Norteamérica como en Sudamérica y en Europa, ofrecen abundantes ejemplos de esta posición.

estratificación social en los entornos en que se desenvuelven las poliarquías incide sobre la equidad en la distribución de las capacidades políticas efectivas. La relativa equidad en la distribución de oportunidades para formar, expresar y votar a partir de preferencias depende de la distribución de otros bienes: información, tiempo, capacidad de influir sobre otros ciudadanos, capacidad de organización o el dinero que permite comprar información, tiempo e influencia y facilitar la acción colectiva. Los sistemas escolares, familiares, económicos y de información tienden a distribuir estos bienes de modo desigual y la capacidad del sistema político para regular estas distribuciones es muy limitada. De este modo, la influencia de factores extra-políticos suele dificultar la toma democrática de decisiones, aún en los regímenes cuya validez se sostiene sobre la del ideal democrático. Finalmente, la distancia entre las poliarquías y el ideal democrático admite una demostración formal. Las teorías inspiradas en el lenguaje de la elección social (*social choice*) destacan que no hay tal cosa como un sistema de decisión que considere las preferencias de los miembros de un grupo con estricta igualdad. De acuerdo con estas teorías, todos los sistemas de decisión ponderan de modo desigual a las preferencias de cada miembro de una unidad política (Riker 1982) de modo que, con independencia del origen histórico y el entorno social de los regímenes, la igualdad en la toma de decisiones de gobierno es estrictamente imposible.

A pesar de los propósitos originales en la constitución de las poliarquías, las conclusiones de las teorías de la decisión, y los mecanismos que producen y reproducen desigualdades, la democracia subsiste como ideal político y la teoría democrática continúa en pie como punto de referencia para valorar el funcionamiento de los regímenes existentes. Estas persistencias no son el producto de un malentendido o un abuso del lenguaje sino que tienen una justificación. La equidad en la distribución de los derechos políticos, avanzó mucho más allá de los deseos, la imaginación y los prejuicios de los fundadores de las repúblicas modernas; ocasionalmente, algunos arreglos institucionales y decisiones políticas han permitido atenuar o revertir las tendencias a la distribución desigual de bienes; y los corolarios pesimistas de las teorías de la decisión han

recibido convincentes objeciones (Mackie 1998) y, en cualquier caso, no han impedido que se desarrollen esfuerzos para ordenar a las poliarquías en términos de las consecuencias de los sesgos institucionales y sociales en cada una de ellas sobre la equidad en la distribución de oportunidades de decisión.³

La distancia respecto del ideal democrático de cada poliarquía depende del carácter más o menos igualitario del entorno social en el que está emplazada, de los efectos distributivos de las reglas del juego político y de un tercer factor no considerado hasta el momento: las características de las organizaciones de movilización y acción política. Dentro de este conjunto de organizaciones, los partidos ocupan un lugar central.

En las poliarquías la elaboración de los programas de gobierno, la movilización electoral, la actividad legislativa y la ejecutiva están a cargo de partidos políticos.⁴ ¿Cómo incide la existencia de partidos políticos sobre la equidad de los procesos de toma de decisiones? Las evaluaciones de las organizaciones partidarias desde el punto de vista de la teoría democrática ofrecen dos respuestas.⁵ La primera, optimista, considera a los partidos como una herramienta de igualación en la distribución de las oportunidades para formar y expresar preferencias e incidir sobre las políticas de gobierno. La evaluación pesimista, en cambio, sostiene que la existencia de partidos introduce una desigualdad sistemática en esta distribución de oportunidades, sea porque privilegia a los líderes partidarios respecto del resto de los ciudadanos o bien porque privilegia a miembros de los partidos respecto de los no afiliados.

³ El interés en distinguir y promover la equidad en la distribución de capacidades políticas es uno de los móviles que alienta el debate acerca de la calidad de las democracias cuyos primeros resultados pueden consultarse en O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullel (2003) y PNUD (2004).

⁴ Ninguna de estas tareas es función exclusiva de los partidos políticos. En cada una de estas arenas los partidos colaboran y compiten con organizaciones de otro tipo (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, lobbies, etc.). Para estas otras organizaciones, la movilización y la acción política son actividades secundarias. Para los partidos, en cambio, estas actividades constituyen su razón de ser.

⁵ Me refiero a argumentos generales que pueden encontrarse frecuentemente en los análisis de los partidos políticos. Precisamente por su frecuencia, una referencia bibliográfica exhaustiva de estos argumentos sería imposible y una representativa, excesivamente engorrosa.

La evaluación optimista de las consecuencias de la organización partidaria sobre el carácter democrático de los procesos de toma de decisiones tiene tres versiones: una débil y dos fuertes. De acuerdo con la versión débil, los partidos políticos reducen las desigualdades en la eficacia política de los ciudadanos porque facilitan tanto la obtención de información acerca de los propósitos de los candidatos (a través de las plataformas y las doctrinas partidarias) como la asignación de responsabilidades por las acciones de gobierno (es más sencillo supervisar las acciones del partido en su conjunto que las de cada funcionario electo). De este modo, como resultado de la existencia de partidos políticos, aún los ciudadanos con menores posibilidades de obtener información disponen de algunas señales para orientar su voto. La contribución informativa de los partidos tiende a igualar a los ciudadanos en tanto que votantes. Como se ha enfatizado en estudios recientes, precisamente porque las funciones informativas de los partidos pueden desempeñarse eficazmente bajo condiciones de difícil cumplimiento, el voto es una herramienta valiosa pero insuficiente tanto para comprometer a los candidatos y sus organizaciones a seguir cierto curso de acción, como para sancionar su comportamiento en la siguiente vuelta electoral (Manin et. al 1999, 49-50); de aquí que la igualdad electoral de oportunidades tenga un impacto débil sobre el carácter más o menos democrático de los procesos de toma de decisiones.

La primera evaluación optimista y fuerte destaca que la institucionalización de la competencia por el acceso a los cargos de gobierno y la disputa por la elaboración de políticas como pugna *entre partidos* permite canalizar políticamente a los conflictos distributivos. Por supuesto, no todas las disputas distributivas se resuelven en un sentido progresivo pero el mero hecho de que un reclamo distributivo pueda ser aceptado como un argumento político legítimo puede permitir que el funcionamiento de las instituciones de gobierno compense las desigualdades resultantes de otros sistemas sociales. Esta posibilidad era claramente reconocida por los fundadores de las repúblicas modernas, muchos de quienes acompañaban sus impugnaciones de la democracia como forma de

gobierno con impugnaciones de las defensas de intereses parciales y de la expresión de esos intereses a través de organizaciones estables. Esta evaluación sostiene que la aceptación de la organización *partidaria* de la competencia electoral y el disenso parlamentario, en contraste con otros criterios de distinción y agrupación políticas, es un paso en la transformación democrática de las repúblicas representativas.

La segunda evaluación optimista y fuerte sostiene que los partidos políticos promueven la equidad en la consideración de las preferencias de los ciudadanos más allá de su condición de votantes. Por un lado, si los ciudadanos ingresan a los partidos pueden participar de la elaboración de los programas de gobierno. Por otro, las estructuras de deliberación y coordinación de los partidos les ofrecen a sus miembros mecanismos complementarios de la sanción electoral para controlar que las decisiones de gobierno coincidan con los programas. Quienes comparten esta evaluación observan que los partidos, contribuyendo a la relativa generalidad y equidad en la distribución de las oportunidades para participar de la elaboración y el control de las políticas, sostienen la legitimidad y la estabilidad de las poliarquías.⁶ Naturalmente, los partidos políticos no son el único vehículo organizacional disponible para incidir en la elaboración de las políticas o reforzar el control electoral.⁷ Los ciudadanos pueden participar también de sindicatos, organizaciones vecinales, organizaciones empresarias o de cualquier otro grupo organizado alrededor de un interés común. Suscribir esta evaluación implica entonces postular, implícita o explícitamente, que los partidos tienen una ventaja respecto de cualquier otro tipo de organización en términos de su capacidad para

⁶ Puede encontrarse un argumento acerca de la relación entre el grado de arraigo social de los partidos políticos y la estabilidad de los regímenes democráticos en Mainwaring y Scully 1995 y Mainwaring 1999. Los autores estiman el arraigo social de los partidos en términos de su capacidad para reproducir su caudal electoral. Esta capacidad es una condición necesaria (sin votos no se puede tomar decisiones) pero no suficiente para que los partidos promuevan la equidad en la participación en las decisiones de gobierno (un partido controlado por una elite puede desarrollar sostenidamente campañas electorales exitosas).

⁷ Una discusión general sobre las formas “verticales” y extra-electorales del control de gobierno puede encontrarse en Peruzzotti y Smulovitz (2002), trabajo a su vez inspirado en la línea de reflexión abierta por O’Donnell (1998).

facilitar la participación en las decisiones de gobierno y el control de su implementación.

En contraste con lo anterior, las evaluaciones pesimistas subrayan que la contribución de los partidos políticos a distribuir las capacidades de participar de las decisiones de gobierno de un modo más equitativo es, en el mejor de los casos, neutra y, en el peor, negativa. En esta línea de análisis, el trabajo pionero de Robert Michels (1996/1911) destaca que la constitución de partidos políticos introduce una distinción jerárquica entre los líderes y las bases partidarias. Michels sostiene que el ejercicio de la función representativa conduce necesariamente a que los líderes partidarios adopten opiniones, hábitos y actitudes y desarrollen capacidades que los distinguen tanto del resto de los miembros de la organización como de sus votantes. Esta distinción les permite monopolizar recursos de poder y los protege de quienes quieran disputar ese monopolio. “La democracia conduce a la oligarquía y contiene necesariamente un núcleo oligárquico,” dice Michels en el prefacio (1996/1911, 8). Evoca, de este modo, a las teorías clásicas que postulaban la evolución cíclica de las formas de gobierno. Pero la evocación no es analogía: el argumento de Michels no identifica a las democracias con las oligarquías. La formación de partidos políticos puede ser democratizante en el sentido de otorgar capacidad de acción política a grupos previamente no representados. Tal es, por ejemplo, el caso de los obreros alemanes participantes del Partido Socialdemócrata que analiza de Michels. Pero la adquisición de capacidad de acción colectiva debe pagar el precio de la formación de una nueva jerarquía y la organización partidaria es el mecanismo a través del cual esta jerarquía se reproduce.

Otra de las evaluaciones pesimistas sostiene que los partidos son un elemento de distorsión en la relación entre votantes y funcionarios. De acuerdo con esta lectura, la existencia de partidos divide las lealtades de los funcionarios electos. Si las preferencias de los miembros de los partidos difieren significativamente de las del común de sus electorados, esta división de lealtades

produce un problema de representación: los representantes responden a los miembros de las organizaciones que los llevaron a sus cargos antes que a sus votantes. Este es, por ejemplo, el fundamento de la objeción a los sistemas electorales plurinominales con listas cerradas y bloqueadas (Jones, Saiegh et al. 2002) y, en general, a los sistemas de selección de candidatos centrados en los partidos.

El argumento de Michels no alcanza solamente a los partidos sino que vale para toda institución de representación. Admitiendo la validez de las conclusiones de su estudio, puede de todos modos preguntarse en qué medida distintas formas de organización partidaria pueden agudizar o moderar las desigualdades de acceso a los procesos de toma de decisiones. El segundo argumento pesimista se aplica particularmente a los partidos pero es menos categórico desde el punto de vista de la equidad en la toma de decisiones. En la medida en que el acceso a los partidos sea libre y no esté sistemáticamente correlacionado con otros sistemas de desigualdad, la diferencia de incidencia entre afiliados y no afiliados es más atribuible a decisiones voluntarias de unos y otros que a sesgos resultantes de la existencia de organizaciones partidarias.

El diferendo entre las evaluaciones pesimistas y optimistas no admite una solución de validez universal. Dada la diversidad de las organizaciones partidarias y la riqueza de la historia política que tiene en los partidos a sus personajes principales, es sencillo encontrar ejemplos que abonen una y otra postura. Los partidos políticos *pueden* ser herramientas democratizantes, lo que no quiere decir que siempre lo sean. La verosimilitud simultánea de las evaluaciones optimistas y pesimistas acerca de los partidos refleja, además, la ambigüedad que adquieren los fenómenos de representación cuando se los observa desde el punto de vista de la teoría democrática. La teoría democrática es una teoría de la desigualdad —el gobierno, la representación—fundada en la igualdad; un modo de observar sistemas de diferenciación a partir de criterios que objetan las jerarquías. La dificultad para distinguir quién manda y prescribir quién debe mandar que presenta

todo sistema de representación para la teoría democrática, se manifiesta también en el estudio de los partidos políticos. Los partidos son un vehículo para la participación y una herramienta de la acción política ciudadana y, simultáneamente, un recurso para que los líderes partidarios controlen y disciplinen al resto de los miembros de los partidos y a los electorados. Los resultados de esta interacción tensa entre quienes ejercen poder, quienes aspiran a ejercerlo y quienes tratan de controlar su ejercicio, dependen de las formas que adopten los partidos como organizaciones. Los partidos políticos pueden contribuir más o menos a democratizar la toma de decisiones en las poliarquías de acuerdo con los procedimientos de afiliación (y desafiliación) partidaria, las reglas para designar autoridades partidarias y candidatos, los procesos de elaboración de plataformas de gobierno, las prácticas de movilización electoral, los mecanismos de supervisión y sanción del comportamiento de los funcionarios electos, la eficacia en la aplicación de todas estas regulaciones y el alcance de los mecanismos informales de acción partidaria. Por este motivo, el análisis de la organización interna de los partidos políticos es relevante para el análisis del funcionamiento de las poliarquías desde el punto de vista de la teoría democrática.

En las circunstancias contemporáneas, el examen interno de los partidos políticos cobra una relevancia particular. Los partidos políticos pueden ser concebidos como los resultados organizacionales de los esfuerzos de expansión democrática de las repúblicas representativas. Las demandas por superar las barreras de clase, étnicas y de género en la distribución de derechos políticos se canalizaron a través de nuevos partidos o fueron promovidas por partidos ya existentes y las estructuras partidarias ofrecieron un canal de comunicación entre estos electorados expandidos y sus representantes (Manin 1997; Panebianco 1990/1982). Adicionalmente, los partidos políticos permitieron institucionalizar, con dispar eficacia según los casos y el período, la competencia por el acceso a los puestos de gobierno (Hofstadter 1969) y el disenso entre los funcionarios electos. De acuerdo con algunos diagnósticos, la vitalidad democratizante de los partidos políticos parece haberse agotado con la culminación de los procesos de expansión nacional de los electorados y el debilitamiento de las expresiones ideológicas de los conflictos

distributivos (Schmitter 1996). Diagnósticos de ese tipo observan que los partidos encuentran crecientes dificultades para agregar intereses, estructurar la oferta electoral y coordinar la acción de gobierno. Adicionalmente, se sostiene que la institucionalización partidaria de la competencia política ha dado lugar a la colusión entre los partidos establecidos para restringir el acceso de nuevos grupos y organizaciones a los procesos de toma de decisiones (Katz y Mair 1995). La reducción en la participación electoral y en el número de miembros de los partidos políticos, el debilitamiento de la lealtad partidaria de los votantes y de los vínculos entre militantes y líderes partidarios y la vulnerabilidad de los partidos a la influencia de quienes les proporcionan recursos financieros, son tendencias que afectan aún a las democracias más establecidas y que otorgan verosimilitud a estos diagnósticos. Es posible que estos juicios estén inspirados en una imagen idealizada del rol de los partidos políticos durante los procesos de expansión de los electorados y extensión de los derechos sociales. Adicionalmente, el conocimiento disponible no nos permite concluir que las identidades partidarias y las lealtades electorales se debilitaron porque los partidos se volvieron organizaciones más cerradas y más jerárquicas. En otras palabras, puede que las organizaciones que motivan las evaluaciones optimistas y fuertes sobre el potencial democratizante de los partidos hayan sido episodios excepcionales y de modesta importancia en la historia de las repúblicas representativas. No obstante tiene sentido preguntarse en qué medida y bajo qué condiciones las organizaciones partidarias pueden hoy contribuir a orientar los procesos de gobierno en un sentido democrático, independientemente de cuánto hayan contribuido en el pasado.

El malestar en y con los partidos políticos ha motivado el desarrollo de un nutrido grupo de estudios acerca de su vida interna. Estos estudios reformulan las tipologías clásicas y analizan el impacto de los cambios recientes en los sistemas de estratificación social y las tecnologías de comunicación sobre la organización de los partidos (Panebianco 1990/1982; Kitschelt 1994; Gunther y Diamond 2003; Katz y Mair 1994; 1995; Harmel y Janda 1994; Harmel y otros 1995; Mainwaring y Scully 1995). Las nuevas teorías procuran extender su alcance comparativo más allá del cotejo tradicional entre los partidos europeo occidentales y los norteamericanos. Detallados estudios de caso sobre algunos partidos y sistemas

de partidos latinoamericanos (Coppedge 1994; Mainwaring 1999; Levitsky 2003; Cavarozzi y Abal Medina 2002) contribuyen al desarrollo de nuevos marcos comparativos y ponen a prueba sus capacidades. La ciencia política ofrece, en síntesis, un herramental teórico y empírico abundante para el estudio de las organizaciones partidarias argentinas en perspectiva comparada.

La evolución del sistema partidario argentino en los últimos veinte años ofrece señales del malestar en y con los partidos. Análisis recientes destacan dicho sistema atraviesa una segunda transición (Torre 2003) y que los partidos han perdido arraigo social y disciplina interna (Abal Medina y Suárez Cao 2002). La evolución de algunos indicadores de comportamiento electoral confirma la validez de estos diagnósticos.

Tabla 1: Indicadores de evolución del sistema de partidos en la Argentina de acuerdo con los resultados de las elecciones de diputados nacionales, 1983-2001

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001
Partido										
Justicialista⁸ (%)	38.5	34.6	41.5	44.7	40.2	42.5	43	36.3	32.9	37.5
UCR⁹ (%)	48	43.6	37.2	28.8	29	30.2	21.7	43.2	43.7	23.1
Volatilidad (%)		12,35	14,08	16,51	18,22	8,49	20,21	11,78	11,29	37,69
Numero efectivo de partidos¹⁰	2,62	3,63	3,14	3,36	3,76	3,46	3,56	3,63	3,09	5,94
Votos en blanco (%)	2,88	1,31	1,99	1,80	5,03	4,06	5,97	4,65	5,66	6,20
Votos nulos (%)	0,63	0,62	0,47	0,58	0,77	1,05	0,67	1,56	0,97	9,40
Ausentismo (%)	14,39	16,23	15,41	14,71	20,07	19,67	17,92	20,38	18,07	25,99

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la Dirección Nacional Electoral.

La proporción de ciudadanos que cambian su opción partidaria entre elecciones de diputados nacionales se mantuvo entre 1985 y 1999 entre las tres

⁸ Para 1985 se suman los votos del Partido Justicialista (7.8%) y del Frente Renovador (26.8).

⁹ Para 1997 se suman los votos de los distritos en los que la UCR concurre sola (6.9 %) o en Alianza con el Frepaso (36.3%); para 1999 y 2001 se reportan los votos de la Alianza.

¹⁰ Calculado de acuerdo con el índice de Taagepera y Laakso que pondera a los partidos de acuerdo con la proporción de votos obtenidos: $NEP = 1/\sum p_i^2$.

más bajas de América Latina.¹¹ En 2001, esta proporción se triplicó.¹² Como se observa en la tabla, la pérdida de votos afectó más marcadamente y con más frecuencia a la Unión Cívica Radical, sin embargo el apoyo a las listas legislativas del justicialismo sufrió una caída a partir de 1995 de la que aún no ha conseguido recuperarse. Hasta 2001, el desplazamiento de votantes entre partidos no produjo un aumento de la fragmentación partidaria. Los votos perdidos por unas agrupaciones se distribuyeron entre las otras existentes o entre un número discreto y más o menos constante de nuevas agrupaciones. En 2001, en cambio, la insatisfacción con el desempeño gubernamental de la Alianza fue capitalizada sólo parcialmente por el PJ y alimentó tanto el caudal de nuevas agrupaciones como el volumen de la indiferencia y la protesta electoral (Escolar, Calvo et al 2002). Como es conocido, la proporción de ciudadanos que no concurrieron a votar, votaron en blanco o anularon su voto alcanzó en esas elecciones proporciones inéditas (Basset 2003). Se observa menos frecuentemente que el ausentismo electoral había experimentado un primer salto en las elecciones de 1991 y que las elecciones presidenciales de 2003 la suma de estas tres categorías es 3 puntos superior a la registrada en las presidenciales de 1999 (21.7% y 24.6% respectivamente). En síntesis, los partidos mayoritarios pierden apoyo y esta pérdida produce dos resultados: la dispersión del voto y la renuncia a votar. El primero de ellos dificulta la constitución de mayorías legislativas; el segundo resta legitimidad a las decisiones que esas mayorías producen. Aunque seguramente las motivaciones de estos comportamientos son diversas, la inestabilidad en los patrones de comportamiento electoral¹³ indica que una proporción importante y creciente de ciudadanos no encuentra en los partidos políticos argentinos un vehículo eficaz para la expresión de sus preferencias políticas. El examen que se presenta a continuación procura determinar en qué medida la forma de las

¹¹ Compárese con las cifras indicadas en Mainwaring y Scully 1995, 8.

¹² La inclusión de candidatos a diputados que se incorporaron al bloque del justicialismo en listas de otros partidos complica el cálculo de volatilidad para la elección legislativa de 2003. Sin embargo, si se tiene en cuenta la caída en la proporción de votos de la UCR y la virtual desaparición de agrupaciones como el Frepaso y Acción por la República puede estimarse que en la última elección la volatilidad electoral no se redujo.

organizaciones partidarias argentinas alienta o es capaz de neutralizar reacciones de este tipo.

Entre los problemas tratados en los estudios comparativos la presente indagación destaca tres, especialmente relevantes para el examen de los partidos políticos desde el punto de vista de la teoría democrática.

En primer lugar, se discutirá el problema del predominio de los funcionarios electos respecto de las organizaciones territoriales y las burocracias partidarias. Este predominio constituye un problema desde el punto de vista de la teoría democrática porque debilita a los partidos como escenarios deliberativos de agregación de preferencias y como mecanismos de refuerzo del control electoral. La capacidad de los funcionarios electos para liberarse del control partidario depende del tipo de recursos que estos funcionarios controlan, del valor que esos recursos tienen para los militantes y los votantes del partido, y de la lógica de los intercambios que tienen lugar entre estos tres grupos de actores. La teoría organizacional de Panebianco (1990/1982) ofrece un esquema para comprender la dinámica y las consecuencias estos intercambios. El texto discute las ventajas y desventajas de este enfoque e ilustra la discusión con referencias a los partidos argentinos.

En segundo lugar, se examinará el problema de la institucionalización de los partidos políticos. Se entiende a la institucionalización como la medida en que las actividades del partido y las interacciones entre sus miembros están sujetas a patrones regulares, conocidos y generalmente aceptados.¹⁴ La institucionalización constituye un problema relevante para la teoría democrática porque las organizaciones institucionalmente débiles refuerzan la capacidad de control de quienes monopolizan recursos políticos clave y neutralizan los mecanismos de

¹³ Esta inestabilidad es un fenómeno de escala nacional pero se manifiesta con especial intensidad en las provincias metropolitanas. Sobre las diferencias regionales en el comportamiento electoral reciente véase Escolar, Calvo et.al. 2002.

supervisión de la actividad y rendición de cuentas de las coaliciones partidarias dominantes. Una forma particular de institucionalidad débil, la informal, presenta especiales desafíos para el análisis político; también para el examen de los partidos políticos. La teoría ofrece estrategias para enfrentarlos cuya validez será analizada en el texto.

Finalmente, se tratará el problema de los intercambios entre ciudadanos y partidos políticos. Los partidos políticos reúnen los recursos necesarios para llevar adelante sus actividades a través de distintos mecanismos. Estos mecanismos inciden sobre la equidad en la distribución de oportunidades para incidir sobre las decisiones de gobierno. Ciertos mecanismos hacen a los partidos y, a través de ellos, a las instituciones de gobierno, particularmente vulnerables de los ciudadanos y las organizaciones que disponen de dinero. Este argumento justifica la inclusión de este problema en un examen de los partidos políticos desde el punto de vista de la teoría democrática. El texto discutirá las distintas interpretaciones acerca de las consecuencias de los cambios en los mecanismos de obtención de recursos para la actividad partidaria que se presentan en la teoría.

Se dedicará una sección al análisis de cada uno de los problemas mencionados. En cada caso, se ilustrarán los argumentos teóricos con observaciones acerca de los partidos políticos en la Argentina. La última sección expone sintéticamente las conclusiones de este análisis.

¹⁴ Para un tratamiento más extenso de las nociones de institución e institucionalización véase O'Donnell 1996.

Referencias

- Abal Medina, Juan. 2001. The rise and fall of the Argentine center-left: the Crisis of the Frente Grande and its causes. Manuscrito.
2002. Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos. En Cavarozzi y Abal Medina, comps. *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.
- Abal Medina, Juan y Julieta Suárez Cao. 2002. La competencia partidaria en Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático. En Cavarozzi y Abal Medina, comps. *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens – Honrad Adenauer Stiftung.
- Auyero, Javier. 1999. From the client's point(s) of view: How poor people perceive and evaluate political clientelism. *Theory and Society* 28, 297-334.
- Basset, Yan. 2003. "Abstención y voto negativo: de la interpretación sociológica a la lógica política." En Isidoro Cheresky y Jean-Michehl Blanquer, comps., *De la ilusión reformista al descontento ciudadano: las elecciones en Argentina, 1999-2001*. Rosario: Homo Sapiens, 53-74.
- Brinks, Daniel M. 2003. Informal institutions and the rule of law: the judicial response to state killings in Buenos Aires and Sao Paulo in the 1990s. *Comparative Politics* (October), 1-19.
- Calvo, Ernesto and María Victoria Murillo. 2004. Who delivers? partisan clients in the Argentine electoral market. *American Journal of Political Science*. De próxima publicación.
- Carey, John. 2000. Parchment, equilibria and institutions. *Comparative Political Studies* 33 (6-7): 735-761.
- Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina, compiladores. 2002. *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.
- Cheresky, Isidoro y Jean-Michel Blanquer, comps. 2003. *De la ilusión reformista al descontento ciudadano: las elecciones en Argentina, 1999-2001*. Rosario: Homo Sapiens.
- Colomer, Josep M. and Gabriel Negretto. 2002. "Governance with divided powers." Centro de Investigación y Docencia Económicas. Documento de trabajo N° 143.
- Coppedge, Michael. 1994. *Strong parties and lame ducks: presidential partyarchy and factionalism in Venezuela*. Stanford: SUP.

- Dahl, Robert. 1986. *Democracy, liberty and equality*. Oslo: Norwegian University Press. Cap. 5, "Federalism and the democratic process", pp. 114-126.
1989. *Democracy and its critics*. New Haven: YUP.
- Dalton, Russell. 1998. "Political Support in Advanced Industrial Democracies." Center for de Study of Democracy. University of California, Irvine. Mimeo.
- De Luca, Miguel. 2004. "Political recruitment of presidents and governors in the Argentine party-centered system." Ponencia presentada en la conferencia *Pathways to power: political recruitment and democracy in Latin America*, Wake Forest University, 3 y 4 de Abril.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula. 2002. Back-rooms or ballot boxes: candidate nomination in Argentina. *Comparative Political Studies* 35 (4), 413-436.
- Escolar, Marcelo, Ernesto Calvo et al. 2002. Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones de 2001 en Argentina. *Desarrollo Económico*. 42 (165), 25-44.
- Ferreira Rubio, Delia. 1997. "Dinero y partidos políticos en Argentina." En Delia Ferreira Rubio, comp., *Financiamiento de los Partidos Políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Giacobone, Carlos y Rosalía Gallo. 1999. *Radicalismo bonaerense : La ingeniería política de Hipólito Yrigoyen, 1891-1931*. Buenos Aires: Corregidor.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo. 1999. "Federalism, Public Spending and Electoral Coalitions: Making Market Reform Politically Viable in Argentina." Department of Political Science, Northwestern University, mimeo.
- Gunther, Richard y Larry Diamond. 2003. Species of political parties: a new typology. *Party Politics* 9(2), 167-199.
- Hardin, Russel. 1999. *Constitutionalism, liberalism and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Harmel, Robert y Kenneth Janda. 1994. An integrated theory of party goals and party change. *Journal of Theoretical Politics* July.
- Hofstadter, Richard. 1969. *The idea of a party system: the rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840*. Berkeley: University of California Press.
- Harmel, Robert y otros. 1995. Performance, leadership, factions and party change: an empirical analysis. *West European Politics* 18(1), 1-33.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2003. "Informal institutions and comparative politics: a research agenda." Ponencia presentada en la Conferencia *Informal institutions and politics in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 24-25 Abril.

- Holmes, Stephen. 1995. *Passions and constraint: on the theory of liberal democracy*. Chicago: Chicago University Press.
- Jones, Mark P. 1998. "Explaining the high level of discipline in the Argentine Congress." CEDI: Documento de Trabajo # 14.
- Jones, Mark P, y Wonjae Hwang. 2003. "Majority cartels, distributive politics and inter-party relations in a unidimensional legislature: the Argentine Chamber of Deputies." Artículo presentado en la Conferencia *Rethinking dual transitions: Argentina in the 1990s in comparative perspective*, Harvard University, 20-22 de Marzo.
- Jones, Mark P. y Scott Mainwaring. 2003. The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and an application to the Americas. *Party Politics* 9(2), 139-166.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller, y Mariano Tommasi. 2001. "Keeping a seat in Congress: provincial party bosses and the survival of Argentine legislators." Artículo presentado en la Reunión Annual de la Latin American Studies Association. Washington, DC, 6-8 de Septiembre.
2002. Amateur legislators-professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system. *American Journal of Political Science* 46(3): 656-669.
- Katz, Richard and Peter Mair, eds.. 1992. *Party organizations: a data handbook on party organizations in Western Democracies, 1960-90*. Londres: Sage.
1994. *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. London: Sage.
1995. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics* 1(1), 5-28.
- Kitschelt, Herbert. 1994. *The transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
2000. Linkages between citizens and politicians in democratic polities. *Comparative Political Studies* 33(6/7), 845-879.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leiras, Marcelo. 2002. Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: una revisión de la literatura reciente. *Contribuciones* (1), 7-56.
- Levitsky, Steven. 2001. Inside the black box: recent studies of Latin American party organizations. *Studies in Comparative International Development* 36(2), 92-110.
2003. *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

- 2003b. From labor politics to machine politics: the transformation of party-union linkages in Argentine Peronism, 1983-1999. *Latin American Research Review* 38(3), 3-36.
- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Mackinnon, Moira. 2002. *Los años formativos del Partido Peronista*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores / Instituto Di Tella.
- McGuire, James W. 1995. « Political parties and democracy in Argentina.» En Scott Mainwaring y Timothy Scully, eds. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 200-247.
- Mainwaring, Scott. 1999. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: SUP.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: SUP.
- Mair, Peter. 1994. "Party organizations: from civil society to the state," en Katz, Richard and Peter Mair, eds., *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. London: Sage, 1-22.
- Mackie, Gerry. 1998. All men are liars: is democracy meaningless? En Jon Elster, ed., *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 69-96.
- Manin, Bernard. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes. 1999. "Elections and representation." En Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, eds., *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 29-54.
- Michels, Robert. 1996 [1911]. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu. 9^º reimpresión.
- Müller, Wolfgang. 1997. Inside the black box: a confrontation of party executive behaviour and theories of party organizational change. *Party Politics* 3(3): 293-313.
- Mustapic, Ana María. 2002. "Del Partido Peronista al Partido Justicialista: las transformaciones de un partido carismático." En Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina, compiladores. 2002. *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung, 137-162.
- Nino, Carlos. 1992. *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Emecé.

- North, Douglass. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. Otra institucionalización. *Agora* (5); 5-28.
1998. Accountability horizontal. *Agora* (8).
2000. Teoría democrática y política comparada. *Desarrollo Económico* 39(156): 519-570.
- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel, comps. 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección Regional para América Latina y el Caribe.
- Panbianco, Angelo. 1990 [1982]. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, eds. 2002. *Controlando la política : ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires : Temas Grupo Editorial.
- Powell Jr., Bingham G. and Georg S, Vanberg. 2000. Election laws, disproportionality and median correspondence: implications for two visions of democracy. *30* (383-411).
- Programa De Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *La democracia en América Latina*. 3 vols (Incluye anexos: "Compendio estadístico" y "El debate conceptual sobre la democracia). Lima. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Randall, Vicky y Lars Svasand. 2002. Party institutionalization in new democracias. *Party Politics* 8(1), 5-29.
- Riker, William H. 1982. *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. Prospect Heights, Illinois: Waveland.
- Roberts, Kenneth. 2002. El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana. En Cavarozzi y Abal Medina, comps, *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.
- Samuels, David. 2000. "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior." Artículo Presentado en el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, DC, 31 de Agosto- 3 de Septiembre.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schlesinger, Joseph. 1984. On the theory of party organization. *The Journal of Politics* 46(2), 369-400.

- Schmitter, Philippe. 1996. Transcripción de su presentación en la conferencia *Political Parties and Democracy*, Internacional Forum for Democratic Studies, Washington, DC, 18 y 19 de Noviembre. Mimeo.
- Strøm, Kaare. 1990. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science* 34(2), 565-98.
- Tommasi, Mariano. 2002. "Federalism in Argentina and the reforms in the 1990s." Center for Research on Economic Development and Policy Reform, *Federalism in a global environment*, Stanford University. Manuscrito.
- Torre, Juan Carlos. 2003. Los huérfanos de la política de partidos: sobre la naturaleza y los alcances de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico* 42(168).