

REVISTA  
SAAP

Publicación de Ciencia Política de la  
Sociedad Argentina de Análisis Político

**Vol. 9, N° 2, Noviembre 2015**

## **AUTORIDADES SAAP**

### **Presidente**

Martín D'Alessandro (UBA)

### **Vicepresidente**

Anabella Busso (UNR)

### **Secretaria General**

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

### **Pro-Secretario General**

Diego Gantus (UNER-UNR)

### **Tesorero**

Facundo Cruz (UBA)

### **Pro-Tesorera**

Mariana Ingelmo (UBA-UNAJ)

### **Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)**

Marcelo Camusso (UCA)

Cintia Pinillos (UNR)

Javier Zelaznik (UTDT)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Lucas González (UNSAM)

Marcelo Nazareno (UNC-UCC)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Daniel Comba (UNL)

Melina Guardamagna (UNCU)

Sebastián Barros (UPSJB)

Gastón Mutti (UNR)

Miguel De Luca (UBA)

### **Miembros de la Comisión Fiscalizadora**

Silvia Fontana (UCC)

Pablo Blanco (UBA-UCA)

María Laura Giusti (USPT)

María Paula Bertino (UBA)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Julián Maneiro (UNL)

### **Anteriores Presidentes**

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg✧ (1992-1993)

Arturo Fernández (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

**REVISTA SAAP**  
**Publicación de Ciencia Política de la**  
**Sociedad Argentina de Análisis Político**

**VOLUMEN 9 • Nº 2, NOVIEMBRE 2015**

**Director**

Martín D'Alessandro

**Consejo Editorial**

Atilio Borón (UBA)

Marcelo Cavarozzi (UNSaM)

Isidoro Cheresky (UBA)

Liliana De Riz (UBA)

Hugo Quiroga (UNR)

Catalina Smulovitz (UTDT)

Carlos Strasser (FLACSO)

Juan Carlos Torre (UTDT)

**Secretario de Redacción**

Guido Moscoso

**Colaboradora**

Stefanía D'Annibali

**Consejo Asesor**

Carlos Acuña

(UNSaM-Conicet)

Mariano Aguas

(Universidad de Palermo)

Enrique Aguilar

(Universidad Católica Argentina)

Luciano Andrenacci

(Universidad Nacional de San Martín-FLACSO)

Bruno Bologna

(Universidad Nacional de Rosario)

Natalio Botana

(Universidad Torcuato Di Tella)

Delia de la Torre

(Universidad Nacional de San Juan)

Guillermo O'Donnell†

César Tcach

(Universidad Nacional de Córdoba)

Mabel Thwaites Rey

(Universidad de Buenos Aires)

Héctor Zimmerman

(Universidad Nacional del Nordeste)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Ayacucho 123, Ciudad de Buenos Aires (C1025AAD), Argentina. saap@arnet.com.ar. Registro de la Propiedad Intelectual N° 229.308. ISSN 1666-7883

  
**S-A-A-P**

## Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

*Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* es la revista científico-académica de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Tiene como objetivo principal satisfacer necesidades académicas y profesionales de científicos políticos y académicos en general, de la Argentina y también del exterior del país, interesados en estudiar fenómenos políticos tanto domésticos como internacionales.

La *Revista SAAP* busca la publicación de artículos de la más alta calidad académica posible, de naturaleza teórica y/o empírica, concernientes a temas sustantivamente importantes de la vida política argentina y mundial. También son bienvenidas comunicaciones que refieran a discusiones sobre temas controversiales, conceptos y/o cuestiones metodológicas.

Todos los artículos son sometidos a referato anónimo realizado por expertos en las diferentes áreas temáticas. Las instrucciones para enviar colaboraciones se encuentran al final de cada número.

# Índice

## NÚMERO 2

Editorial ..... 7

## ARTÍCULOS

Economía y elecciones en Argentina: las dimensiones clásica,  
posicional y patrimonial de la teoría del voto económico  
Economy and Elections in Argentina: Valence, Positional and  
Patrimonial Dimensions of the Economic Voting Theory  
Richard Nadeau, María Celeste Ratto, Michael S. Lewis-Beck,  
Éric Bélanger, François Gélinau y Mathieu Turgeon ..... 235-266

Educación y ciudadanía en el siglo XXI  
Education and Citizenship in the 21st Century  
Camila Crescimbeni ..... 267-291

¿Quién eres? Carreras políticas de los legisladores  
encargados del control en Argentina (2001-2013)  
Who Are You? Political Careers of the Legislators in  
Charge of Oversight in Argentina (2001-2013)  
Tomás Bieda ..... 293-311

La creciente importancia de las alianzas electorales en un  
escenario de competencia territorializada. El caso argentino.  
The Increasing Importance of Electoral Coalitions in  
Argentina in a Context of Territorialization  
Paula Clerici ..... 313-341

La elección del presidente y los vicepresidentes de la  
Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014).  
Un estudio de caso  
The Election of President and Vice-presidents in the  
Argentine Chamber of Deputies (1983-2014). A Case Study  
Federico Saettone ..... 343-373

El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y  
nacionalidad en Argentina  
The (Im)possible Foreign Citizen. Citizenship and  
Nationality in Argentina  
Corina Courtis y Ana Paula Penchaszadeh ..... 375-394

**RESEÑAS** ..... 395-415



## Editorial

*Este número de la Revista SAAP muestra nuevamente el crecimiento de la disciplina en nuestro país, tanto a nivel temático como en cuanto a su calidad.*

*Se presentan aquí, por un lado, dos trabajos sobre el poder legislativo. Tomás Bieda explora qué condiciones (des)incentivan la activación del control parlamentario del poder ejecutivo y cómo se plasma en la práctica política. Y Federico Saettone analiza la elección de la presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina como una arena representativa y a la vez distributiva de recursos de poder parlamentario. Por otro lado, dos trabajos que orbitan sobre el concepto de ciudadanía y su aplicación. Corina Courtis y Ana Paula Penchaszadeh sostienen que la incorporación de la residencia como criterio para otorgar el derecho político a los extranjeros no debe dejar de atender el tradicional mecanismo de ciudadanía plena como es la nacionalización. Y Camila Crescimbeni trabaja sobre el concepto de ciudadanía a la luz de su interacción con la educación y orientada a la participación activa, la multiculturalidad y las nuevas tecnologías. Y finalmente, dos trabajos orientados hacia la dimensión electoral de la democracia argentina. Paula Clerici describe empíricamente la importancia cada vez mayor de las alianzas electorales en Argentina en un contexto de territorialización de la competencia partidaria. Y Richard Nadeau, María Celeste Ratto, Michael S. Lewis-Beck, Éric Bélanger, François Gélinau y Mathieu Turgeon estudian el voto económico en la Argentina a partir de un análisis en profundidad de sus tres dimensiones: la clásica, la posicional y la patrimonial, para confirmar que la economía fue importante para los ciudadanos a la hora de votar.*

*Con este Volumen 9, número 2, me despido de la dirección de esta revista, que he venido desarrollando, de una manera u otra, desde su creación en 2002. Orgulloso por la tarea editorial realizada y por haber llevado a la publicación a un alto nivel de reconocimiento institucional y académico, mi entusiasmo por su próxima etapa no puede ser mayor. La mejor época de la revista comenzará a partir del próximo número.*

Martín D'Alessandro



# *Artículos*



## **Economía y elecciones en Argentina: las dimensiones clásica, posicional y patrimonial de la teoría del voto económico**

**RICHARD NADEAU**

Université de Montréal, Canadá  
richard.nadeau@umontreal.ca

**MARÍA CELESTE RATTO**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Universidad Nacional de Río Negro, Argentina  
mceleste\_ratto@hotmail.com

**MICHAEL S. LEWIS-BECK**

University of Iowa, Estados Unidos  
michael-lewis-beck@uiowa.edu

**ÉRIC BÉLANGER**

McGill University, Canadá  
eric.belanger3@mcgill.ca

**FRANÇOIS GÉLINEAU**

Université Laval, Canadá  
francois.gelineau@pol.ulaval.ca

**MATHIEU TURGEON**

Universidade de Brasília, Brasil  
turgeon@umb.br

*Durante la última década del siglo XX la teoría clásica del voto económico ha recibido considerable apoyo empírico. Los votantes premian al partido de gobierno por los buenos tiempos económicos y lo castigan por los malos. Pero el éxito de este paradigma, el cual adopta la visión clásica [valence] de la economía que posee un amplio consenso, ha eclipsado la posibilidad de poner a prueba otras dimensiones teóricas. Luego de revisar en detalle la literatura sobre el voto económico en Argentina, esta conclusión también se vuelve cierta para el caso argentino, en donde gran parte de los trabajos se han centrado en el estudio de la economía como un valence issue dejando prácticamente vacante las dimensiones posicionales y patrimoniales. El objetivo de este trabajo es ofrecer una visión más completa y acabada de la teoría del voto económico en Argentina a partir de un análisis en profundidad de sus tres dimensiones, a saber: la clásica [valence],*

*la posicional y la patrimonial. A partir del análisis de una batería especial de preguntas sobre la economía de las olas de 2008-2010 y 2012 del Barómetro de las Américas, fue posible confirmar que la economía en sus tres dimensiones fue importante para los ciudadanos a la hora de votar.*

Los estudios sobre la influencia de la economía en el voto, enfoque del voto económico (VE en adelante), adquirieron gran difusión en la última mitad del siglo pasado. La teoría clásica del VE sostiene que el apoyo del gobierno se reducirá como consecuencia de los malos tiempos económicos y se reforzará por los buenos tiempos económicos (Campbell et al., 1960; Lewis-Beck y Stegmaier, 2009). Este argumento ha obtenido un fuerte soporte empírico logrando un amplio consenso sobre su importancia entre los académicos que estudian el tema (por mencionar algunos ejemplos: Lewis-Beck, 1988; Van der Brug, Van der Erij y Franklin, 2007; Dorussen y Taylor, 2002; Duch y Stevenson, 2008; Nadeau, Lewis-Beck y Bélanger, 2013).

Este “voto económico clásico” asume que todos quieren obtener buenos resultados económicos. Stokes (1963) llamó a esa visión de la economía como un *valence issue* porque todos los ciudadanos acuerdan con el objetivo de obtener buenos resultados económicos. Entonces, un votante emitirá su voto por el gobierno en tanto la marcha de la economía sea buena. El éxito de este paradigma ha eclipsado la posibilidad de poner a prueba otras dimensiones teóricas del voto económico (Lewis-Beck y Nadeau, 2011).

A la par de este estrecho y restrictivo enfoque sobre una única dimensión teórica del VE, debemos sumarle una restricción geográfica. Estos trabajos se han centrado principalmente en el estudio de las democracias con altos ingresos promedio, sin detenerse demasiado en los países en desarrollo. Como Lewis-Beck y Stegmaier (2008: 307) sostienen: “Si bien América Latina ha sido el hogar de un número mayor de trabajos sobre voto económico que otras regiones en desarrollo, el número no es grande”. Los pocos estudios existentes son en su mayoría estudios de caso de un solo país. Entre los países latinoamericanos que mayor atención han recibido encontramos al caso de Argentina en donde se cuenta con algo más de una docena de artículos sobre la temática. Luego de revisar en detalle la literatura sobre el VE en Argentina, la conclusión que remarcábamos anteriormente sobre la estrechez de los estudios del VE también se vuelve cierta para este caso. Del mismo modo es posible observar para Argentina que gran parte de los trabajos se han centrado en la visión clásica de la economía dejando prácticamente vacante el estudio de las dimensiones posicionales y patrimoniales.

En este trabajo planteamos que la economía también puede ser entendida a partir de una dimensión espacial, de posicionamiento en dos senti-

dos (Lewis-Beck y Nadeau, 2011; Lewis-Beck, Nadeau y Foucault, 2012). En primer lugar, frente a un conjunto de alternativas sobre una pregunta de política económica, los ciudadanos son capaces de escoger una posición en la cual autoubicarse. Tomemos por ejemplo una pregunta sobre el grado de intervención del Estado en economía, en donde un ciudadano X se sitúa más a favor de la intervención económica del gobierno, en comparación con un ciudadano Z. De allí obtendremos una distribución más o menos favorable a una mayor intervención. Lo que aquí nos interesa estudiar es cómo las diferentes posturas que adoptan los ciudadanos en relación a la política económica, luego impacta en sus votos. En segundo lugar, los ciudadanos adquieren una posición en relación al sistema económico a partir de la división en clases sociales. Tal como Lewis-Beck y Nadeau (2011: 288) sostienen: “Esa posición económica implica más que un posicionamiento financiero personal, real o percibido. Y se relaciona no con cuánto se gana, sino con qué es lo que se posee. Algunos lo llaman bienestar, nosotros lo llamamos patrimonial”. Así la pregunta que buscamos responder es si la cantidad de bienes que poseen los ciudadanos influyen en su selección del voto.

Esta idea de que la teoría completa del voto económico se compone de tres dimensiones, a saber: la clásica [*valence*], la posicional, y la patrimonial, ha sido desarrollada ampliamente en Lewis-Beck y Nadeau (2011), tal como nos referimos previamente. Hasta el momento, se ha obtenido evidencia empírica en buen grado sobre la influencia de estos tres aspectos para el electorado americano (Lewis-Beck y Nadeau, 2009, 2011), para el electorado francés (Nadeau, Foucault y Lewis-Beck, 2010) y para el electorado británico (Lewis-Beck, Nadeau y Foucault, 2012). Todos estos trabajos se refieren a democracias de altos ingresos promedio. En el trabajo que aquí presentamos, se hará una extensión crítica del modelo, a una democracia en vías de desarrollo, como lo es el caso de Argentina.

Así, a partir del análisis de una batería especial de preguntas sobre la economía de las olas de 2008, 2010 y 2012 del Barómetro de las Américas, nos proponemos un estudio en profundidad de las tres dimensiones con el objeto de ofrecer una visión más completa y acabada del voto económico en Argentina. Partiremos de la revisión de las consideraciones teóricas sobre las tres dimensiones, luego nos focalizaremos en la discusión de los datos y las formas de medición de las variables empleadas. A continuación exponemos los modelos que resumen la puesta a prueba de nuestras hipótesis bajo fuertes controles y ofreciendo una alta especificación del modelo. A partir de la estimación de diferentes regresiones logísticas se pudo demostrar que no sólo la economía es un importante factor desde la visión más clásica de que la economía importa a la hora de explicar el voto por el Frente para la Victo-

ria (FPV<sup>1</sup>), sino también fue posible encontrar evidencia sobre el importante impacto que poseen los efectos posicionales y patrimoniales, dando cuenta así de una visión completa del VE.

### **La teoría: visión clásica, posicional y patrimonial de la economía**

Podemos resumir los principales aportes de las teorías más frecuentemente usadas para explicar el comportamiento electoral a partir de 3 grandes enfoques, el sociológico<sup>2</sup> (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1968), el sociopsicológico<sup>3</sup> (Campbell et al., 1960), y la perspectiva racional (V.O. Key, 1966). Dentro de este campo de los estudios electorales, la economía aparece por primera vez como un factor importante a la hora de determinar el voto en el clásico libro *The American Voter* (Campbell et al., 1960). Profundizando esta línea de trabajo será Stokes (1963: 373) quien establecerá definitivamente a la economía como un *valence issue*, es decir un tema cuya influencia es lo suficientemente válida y de acuerdo general:

Los temas de bienestar económico (...) [están] lo más cerca posible a ser los temas de valencia puros. Si concebimos a los temas económicos salientes en términos dimensionales, el electorado no se extiende a lo largo de un continuo de preferencias que van desde los buenos tiempos a los malos; sus creencias están abrumadoramente concentradas en los buenos tiempos al final de tal continuo.

Esta visión clásica que retoma este consenso general sobre la importancia de la economía a la hora de seleccionar los votos, parte del supuesto del voto como mecanismo de premio-castigo: “la respuesta del electorado a la economía es aquella en la cual los votantes premian al gobierno por las condiciones que son bien recibidas y castigan a los gobiernos por las condiciones que nos les agradan” (Butler y Stokes, 1969: 392). Como más tarde explicitaron Manin, Przeworski y Stokes (1999: 10),

---

<sup>1</sup> El Frente para la Victoria (FPV) es la fracción encabezada por Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, al interior del Partido Peronista (PJ). Fue la facción dominante desde 2003 a la fecha.

<sup>2</sup> Este enfoque fue desarrollado en los años '40 como el modelo de Columbia. Autores como Lazarsfeld concluyeron que las características sociológicas de los votantes eran las que determinaban el voto.

<sup>3</sup> El enfoque sociopsicológico es conocido como modelo de Michigan, fue desarrollado durante los años '60 y explica el voto como resultado de identidades partidarias e ideológicas (Campbell et al., 1960: 137).

Los gobiernos están sujetos a la rendición de cuentas si los ciudadanos pueden discernir entre los gobiernos representativos de aquellos que no los son y los pueden sancionar apropiadamente, manteniendo en su cargo a aquellos partidos de gobierno que se desempeñaron bien y sacando de su cargo a los que no lo hicieron.

Este mecanismo conocido como VE refiere a los factores de corto plazo que tienen un impacto en el proceso de selección de las preferencias electorales. En tal sentido, los votantes juzgan los resultados económicos de los gobiernos al seleccionar sus votos. Así, el voto económico es un fenómeno de nivel individual que se refleja en la relación entre la percepción sobre la economía de una persona y su probabilidad de votar por cada uno de los partidos o los candidatos disponibles en una elección (Duch y Stevenson, 2006).

Ahora bien, ¿qué aspectos de la economía son los que toman en cuenta los ciudadanos a la hora de votar? Así algunos autores se centraron en el estudio de los resultados económicos de la administración pasada (visión retrospectiva) (V.O. Key, 1966; Fiorina, 1981) mientras otros se centraron en las expectativas sobre la evolución futura de la economía (visión prospectiva) (Fearon, 1999). El enfoque observado más ampliamente, y que ha obtenido un mayor apoyo empírico es el que sostiene que los ciudadanos actúan retrospectivamente (Fiorina, 1981: 6, 26) tal como lo sugirió V.O Key (1966: 62) “el electorado actúa en su rol principal como un evaluador de los eventos pasados, de los resultados pasados y de las acciones pasadas”.

Asimismo, algunos trabajos se focalizan en las percepciones sobre la economía personal (egotrópica/ de bolsillo) (Bloom y Price, 1975; Kramer, 1983); y otros se centran en el estado de la economía nacional (sociotrópicas) (Kinder y Kiewiet, 1981); en general se ha podido probar que las evaluaciones económicas de los ciudadanos suelen ser más sociotrópicas (es decir relativas a la economía nacional) que egotrópicas o personales. Estas cuatro visiones nos muestran las diferentes lógicas que los ciudadanos utilizan para hacer que el gobierno rinda cuentas por los resultados económicos (Fraile, 2007).

Si bien en el caso de los países latinoamericanos las mediciones prospectivas han encontrado cierto apoyo empírico —Weyland (1998, 2002, 2003) ha sido quien más ha desarrollado este enfoque<sup>4</sup>—, también ha sido

---

<sup>4</sup> Kurt Weyland (1998, 2002, 2003) aplicará la teoría prospectiva para intentar explicar las decisiones tomadas por los presidentes de varios países de América Latina al implementar los programas neoliberales de ajuste y el sorprendente alto nivel de apoyo popular que tuvieron esas mediadas riesgosas y costosas. Desde esta visión, las profundas crisis económicas de Argentina, Brasil y Perú en los ochenta pusieron tanto a gobernantes como a ciudadanos en un plano de pérdidas. Como consecuencia ellos tomaron riesgos extraordinarios para evitar un mayor deterioro. Estas actitudes riesgosas indujeron una preferencia hacia los shocks neoliberales que prometían revertir el decline

posible comprobar que de forma general y al igual que en los países con democracias más desarrolladas, los votantes latinoamericanos emplean el voto económico retrospectivo y sociotrópico (Lewis-Beck y Ratto, 2013; Nadeau et al., en prensa). Los trabajos sobre Argentina también han logrado reflejar dicha orientación. Para el período 1995-2005, María Laura Tagina (2012a: 137) pudo confirmar la existencia de un voto de control retrospectivo: “ello implica que los ciudadanos argentinos tomaron en consideración el desempeño económico del gobierno a la hora de decidir su voto”. El trabajo de Ratto (2013) arriba a conclusiones similares para el período 1996, 2000 y 2004. Podemos resumir diciendo que tanto para América Latina como para Argentina, la economía importa a la hora de votar, presupuesto asumido con un alto grado de consenso.

Pasaremos ahora hacia la próxima dimensión, la economía como un tema saliente de posicionamiento. El primero en teorizar sobre este aspecto fue nuevamente Stokes (1963: 373) que al responder al modelo espacial de Anthony Downs (1957) lo definió de la siguiente manera: “Llamemos ‘temas salientes de posicionamiento’ a aquellos que implican la defensa de las acciones del gobierno a partir de un conjunto de alternativas sobre las cuales es definida la distribución de las preferencias de los votantes”. Los clásicos ejemplos sobre los temas económicos de posicionamiento son las políticas públicas del gobierno para regular la economía, la redistribución del ingreso o las políticas de impuestos. Es esperable que los votantes tomen posturas a favor o en contra de cada uno de estos temas y que ello luego repercuta en la selección del voto. Podría decirse que los temas posicionales hacen que los votantes a partir de sus posturas se sientan más cercanos a ciertos partidos que a otros. De esta forma, funcionarían como un eje ordenador en un esquema espacial, en el cual en primer lugar les permite a los votantes saber cuán cerca o lejos se encuentran de esa política económica, luego definir sus votos por aquel partido que más cercano se encuentre a su propia postura en relación a dicha política económica.

Kiewiet (1983) llamó a esos votantes económicos como orientados por políticas [*policy-oriented*] antes que orientados por el partido de gobierno [*incumbency-oriented*]. Esto significa que los votantes seleccionan sus votos a

---

económico, pese a los altos costos de corto plazo y el elevado nivel de incertidumbre sobre el éxito. La mayoría de la población herida por la crisis puso sus esperanzas en éstas medidas no probadas hasta el momento (Weyland, 1996: 190). Desde la visión prospectiva sería esperable entonces que los ciudadanos hayan basado sus decisiones de voto en la expectativa de un futuro económico mejor. En contextos de fuertes crisis esas expectativas suelen ser mucho mejores que lo que las condiciones económicas reales indican. Ello sería así por mecanismos psicológico-cognitivos que los votantes desarrollan basados más en sus deseos que en las condiciones económicas objetivas. Véase Echegaray y Elordi (2001) para el caso de Argentina.

partir de sus preferencias de políticas, sin importarles si ese partido está en el gobierno o no. Un ejemplo para el caso argentino podría ser que aquellos votantes que buscan la redistribución del ingreso (justicia social) siempre voten por el peronismo, más allá de si este está o no en el gobierno, en tanto este partido se caracteriza por bregar por esta política como una de sus principales banderas. En tal sentido, las políticas económicas de posicionamiento podrían servir como mecanismo de reforzamiento de las identidades partidarias.

Si profundizamos en la revisión de la literatura sobre VE en Argentina, el número de trabajos asciende a 14 (por lo menos dentro lo que nosotros tenemos registro), de los cuales 12 de ellos se centraron en la puesta a prueba del enfoque clásico del VE [*valence*]<sup>5</sup>. Mientras que sólo dos han intentado capturar a la economía como un tema posicional. Gervasoni (1998) analiza las elecciones presidenciales de Argentina para los años 1989 y 1995, a partir de datos de la encuestadora Mora y Araujo. Así, estudia la composición del voto al Partido Justicialista (PJ-Menem) incluyendo las valoraciones sobre la ideología económica de los votantes. Encuentra que las posturas de los votantes a favor de las privatizaciones fueron significativas para explicar el voto a Menem en 1995; en cambio no alcanzó relevancia ni para 1989 ni para 1995 el eje que divide a los votantes entre aquellos preocupados fundamentalmente por el crecimiento económico frente a los más preocupados por una distribución equitativa de lo producido. En el caso del trabajo de Cataife (2011) explica el voto de las elecciones legislativas 2009 en la provincia de Buenos Aires, a partir de datos de una encuesta postelectoral de Ibarómetro. Emplea una escala de 7 puntos en la cual se autoubican los encuestados en relación a cómo debería ser el tamaño del Estado y en relación al empleo. Tales variables no resultaron significativas salvo para el caso de los votantes de clases más bajas.

Finalmente, en relación a la última dimensión, la patrimonial, en algún sentido esta idea descansa en la antigua noción sobre la distribución de los medios de producción económica. Básicamente sostiene que la posición de los ciudadanos en la estructura económica moldea sus preferencias políticas y sus opciones de voto. Así los trabajadores que solo poseen su propio cuerpo para ofrecer en el mercado de trabajo, reciben un sueldo frente a los capitalistas que son los dueños de los medios de producción y obtienen dividendos que se encuentran relacionados indirectamente con los sueldos pagados a los obreros (mientras más dividendos para los capitalistas, meno-

---

<sup>5</sup> Tales trabajos son: Cantón y Jorrat (2002); Tagina (1998); Tagina (2012a, 2012b); Echegaray y Elordi (2001); Sarsfield (2004); Ratto y Montero (2013); Ratto (2013); Echegaray (1996); Remmer y Gelineau, (2003); Gibson y Calvo (2000); Cataife (2011); y Gervasoni (1998).

res sueldos para los empleados). Eso determina que los intereses de los trabajadores están inevitablemente opuestos a los de los capitalistas a partir de la posesión de sus bienes económicos. Esta tradicional idea ha sido reducida en el campo del comportamiento electoral a la hipótesis del voto de clase<sup>6</sup> (Abramson, Aldrich y Rohde, 2003; Flanagan y Zingale, 2006). Los indicadores más frecuentemente usados para medir el voto de clase han sido el ingreso, la ocupación y la educación (Lewis-Beck, Jacoby, Norpoth y Weisberg, 2008). Tales indicadores capturan sólo parcialmente la noción de propiedad (Lewis-Beck, Nadeau y Foucault, 2012). La variable patrimonial en cambio mide directamente la posesión de bienes materiales, pudiendo ser un mejor indicador conceptual y empírico que las mediciones convencionales y parciales. Tal como lo remarcan Lewis-Beck y Nadeau (2011: 290) la variable económica patrimonial posee un impacto en el voto que atraviesa las tradicionales medidas de clase: “los votantes con una mayor acumulación de bienestar —acciones, casas, tierra— defenderán diferentes políticas y partidos. En particular, ellos apoyarán más a los partidos orientados al mercado y a la libre empresa”. Para los Estados Unidos este tipo de tendencia ha sido comprobado en la asociación con el voto republicano (Lewis-Beck y Nadeau, 2009). También se demostró un patrón similar en Francia con el voto a la derecha (Foucault, Nadeau y Lewis-Beck, 2011).

En el caso de Argentina, en el único trabajo que incluyó la dimensión patrimonial de análisis (Gervasoni, 1998), se ha demostrado que las posesiones materiales están inversamente relacionadas, y que fueron significativas para explicar el voto a Menem en 1989. En tal caso fue empleado un índice de posesiones materiales (IPM) que es sumatorio de variables que indican la posesión o no de diversos ítems tales como lavarropas, automóvil, videocasetera o tarjeta de crédito (Gervasoni, 1998: 80). El IPM posee 5 niveles ordinales. De esta forma se demostró que a mayor número de posesiones materiales menores probabilidades de votar por el peronismo en 1989, o que el peronismo ha sido el partido más preferido por los “desposeídos”. Esta hipótesis no ha vuelto a ser probada hasta el momento, por lo menos en lo que a nuestro conocimiento respecta.

## Datos y variables

Los datos empleados corresponden a encuestas de opinión pública que provienen del Barómetro de las Américas, desarrollado por el Proyecto de Opinión Pública Latinoamericano (Lapop por sus siglas en inglés). Las encuestas son realizadas periódicamente cada dos años e incluyen variados as-

<sup>6</sup> Sobre el voto de clase en Argentina véase Cantón y Jorrot (2001, 2004); Jorrot (2010).

pectos relacionados con los valores democráticos y el comportamiento de los ciudadanos latinoamericanos. En el presente análisis empleamos las 3 olas disponibles para Argentina (El Barómetro de las Américas fue llevado adelante bajo la dirección de Mitchell Seligson, en colaboración con equipos nacionales de la mayoría de los países pertenecientes al estudio Lapop)<sup>7</sup>. Se emplean muestras probabilísticas para asegurar la representatividad de las muestras nacionales. La encuesta es administrada en el lenguaje local mediante entrevistas cara a cara y empleando un sistema de carga manual electrónica<sup>8</sup>.

Estas encuestas incluyen una completa batería de preguntas sobre diversos aspectos de la economía. Encontramos preguntas sobre el aspecto clásico [*valence*] (sociotrópicas y egotrópicas, retrospectivas y prospectivas), sobre el aspecto posicional (nivel de intervención del Estado en economía, política de impuestos progresiva, política redistributiva) y patrimonial (preguntas sobre la posesión de diversos bienes como baño al interior de la casa, heladera, televisor, computadora, autos, entre otros). Así, las tres dimensiones del voto económico se encuentran ampliamente relevadas. En virtud de mantener la parsimonia del análisis, elegimos la medida más relevante dentro de cada dimensión: para la dimensión clásica empleamos las medidas sociotrópica retrospectiva; para la dimensión posicional el grado de intervención del Estado<sup>9</sup>; y para la dimensión patrimonial empleamos un índice de propiedades materiales (IPM) que indica la cantidad de bienes que los entrevistados dicen poseer. En las notas de la Tabla 1 se explicitan las formas que adoptaron las preguntas, sus distribuciones y el grado de asociación de esas respuestas con el voto por Cristina Fernández de Kirchner (FPV-PJ), presidente de Argentina durante el período en estudio.

Las preguntas sobre la dimensión clásica [*valence*] están formuladas de la forma típica como una evaluación de la economía del país durante el pasado año. La mayoría de los entrevistados considera que la economía permanece igual o está mejor (Tabla 1, columna 1). Si bien hay cierta correlación entre el porcentaje que valoró como mejor la economía y el porcentaje de esos que votarían por Cristina Fernández, la distribución demuestra que aquellos que valoraron negativamente el pasado económico tienen el doble de intención de voto por dicha candidata que los que la valoraron mejor. Pese a esta impresión, la correlación bivariada ( $r$ ) entre las dos variables es considerable, 0.31.

<sup>7</sup> Los autores agradecen a Lapop y a sus sponsors, incluyendo a la Agencia de Estados Unidos por el Desarrollo Internacional, al Banco Interamericano de Desarrollo, a las Universidades de Vanderbilt, Laval, Princeton y Notre Dame por permitirnos el acceso a las bases de datos.

<sup>8</sup> Para mayor información sobre los datos remitirse a [www.lapopsurveys.org](http://www.lapopsurveys.org).

<sup>9</sup> Dentro de las opciones posibles de la variable posicional, sólo las preguntas sobre el grado de intervención del Estado fueron las que se repitieron a lo largo de los cuestionarios 2008, 2010 y 2012.

Esto nos permite reforzar la validez de la encuesta que al igual que los estudios previos, vuelve a confirmar la importancia de la dimensión clásica a la hora de seleccionar los votos. Así se refuerzan desde los primeros trabajos en el área de los profesores Cantón y Jorrot (2002) que aplicaron el estudio de la dimensión clásica a la ciudad de Buenos Aires; pasando por el trabajo de Tagina (1998: 60) que llega a una conclusión similar utilizando datos de otra encuesta levantada en la ciudad de Rosario para las elecciones presidenciales de 1995. También en base a datos individuales procedentes de encuestas, el análisis de Gervasoni (1998) sobre los apoyos electorales del PJ entre 1989 y 1995 confirma que en los años noventa el voto peronista deja de estar mayoritariamente caracterizado por la clase social o por la ideología para encontrarse más dependiente de actitudes positivas respecto a las transformaciones económicas del período. Otros trabajos posteriores remarcan la importancia de la dimensión clásica económica a la par de otros determinantes del voto (Echegaray, 2005; Cataife, 2001; Ratto y Montero, 2013).

En relación a la dimensión posicional, empleamos un índice que calcula las medias de las respuestas dadas por los entrevistados frente a 3 afirmaciones sobre el rol del Estado y en la cual expresan cuánto acuerdan o desacuerdan en una escala de 7 posiciones. Tal como se describe en las notas de la Tabla 1 dichas afirmaciones se refieren al grado de intervención del Estado en la economía. Esta dimensión ha sido politizada por el FPV y ha jugado un rol muy importante a la hora de ordenar la distribución de los votantes a favor y en contra del gobierno. Más precisamente, a partir de 2008 se vuelve sumamente relevante medir esta dimensión en el contexto político de Argentina. Ello es así en virtud del conflicto que ocurrió en marzo de 2008, conocido como “la crisis del campo o la crisis de la reglamentación 125”, que fue un parteaguas del escenario político. En aquel momento el gobierno trató sin éxito de aplicar una nueva política que incrementaba las retenciones a las exportaciones. Con tal fin el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley para incrementar los impuestos sobre las exportaciones de soja. El sector agroexportador comenzó una fuerte y por momentos violenta protesta que fue tomando cuerpo a lo largo de gran parte del territorio argentino y que llegó a su máxima expresión con un *lock-out* patronal y con cortes de ruta. Las clases medias urbanas, muchas de ellas —aunque no todas, con rentas provenientes de la exportación agropecuaria— se hicieron eco del reclamo del sector del campo, a los que se sumaron los grandes terratenientes, el gran capital, y los sectores financieros y de negocios. El arco de los partidos opositores al gobierno casi por completo se unió al reclamo agrario, en contra de la medida impulsada por el Frente para la Victoria y encabezada por Cristina Fernández de Kirchner. Por su parte los sectores trabajadores y parte de las clases medias y medias bajas apoyaron al gobierno.

**Tabla 1**  
Distribución de las dimensiones económicas clásica, posicional  
y patrimonial, Argentina (2008, 2010, 2012)

	(1)	(2)
Panel A: dimensión clásica (percepciones retrospectivas nacionales)		
Mejor	37	30
La misma	47	48
Peor	16	74
Panel B: dimensión posicional (alto grado de intervención estatal)		
Muy en desacuerdo (0)	0.4	17
En desacuerdo (0.05 a 0.49)	9	35
Ni de acuerdo ni en desacuerdo (5)	4	42
De acuerdo (0.55 a 0.9)	62	47
Muy de acuerdo (1)	24	45
Panel C: patrimonial (cantidad de bienes que posee)		
0 ítems	4	33
De 1 a 4 bienes	81	44
5 bienes	8	68
De 6 a 10	6	70
11 bienes	1	60

Nota: las entradas de la columna 1 representan la distribución en porcentajes de respuestas para la dimensión clásica, posicional y patrimonial. Las entradas de la columna 2 representan los porcentajes por fila que apoyan al Frente para La Victoria (FPV). Las preguntas son dimensión *clásica*: “¿Considera Ud. que la situación económica actual del país es mejor, igual o peor que hace doce meses?”. Dimensión *posicional*: “Ahora le voy a hacer algunas preguntas sobre el rol del Estado. Seguimos usando la misma escala de 1 a 7. El Estado argentino, en lugar del sector privado, debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? El Estado argentino, más que los individuos, es el principal responsable de asegurar el bienestar de la gente. El Estado argentino, más que la empresa privada, es el principal responsable de crear empleos”. Dimensión *patrimonial*: Para finalizar, podría decirme si en su casa tienen: televisor,

heladera, teléfono fijo, teléfono celular, vehículos ¿cuántos?, lavarropas, microondas, moto, agua potable dentro de la casa, baño dentro de la casa, computadora. Cabe remarcar que si bien en el análisis fueron empleadas las escalas originales, luego recodificadas para que varíen entre 0 y 1, en la Tabla 1 tanto en el caso de la dimensión posicional como en la patrimonial se presentan recodificadas las categorías a fin de hacer más clara la exposición de las distribuciones.

Fuente: elaboración propia en base al Barómetro de las Américas.

En el Congreso, el proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados. El día que el Senado trató el proyecto el país entero se paró, todos siguieron el debate y la votación por televisión. La votación en la Cámara alta resultó en un empate que resolvió el vicepresidente votando en contra del proyecto del Ejecutivo. Como consecuencia de este conflicto politizado tanto por el gobierno como por la oposición, un importante realineamiento del espectro político tuvo lugar y surgió un nuevo clivaje.

A partir de aquel momento el electorado se alineó a favor o en contra del gobierno. Como consecuencia el partido conducido por la presidente aumentó el contenido ideológico de sus políticas y de su discurso. Por ejemplo, se implementaron políticas fuertemente redistributivas (Asignación Universal por Hijo y por Embarazo); políticas que ampliaron el nivel de regulación de la economía por parte del estado (Ley Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual); y también se incrementó el grado de intervención del Estado en la economía (se nacionalizaron y se retomó el control de empresas públicas como Aerolíneas Argentinas, las AFJP e YPF). Todas estas medidas sirvieron de señales que permitieron a los votantes posicionar ideológicamente y ubicar de forma clara al gobierno. Algunos votantes se alinearon tras la postura del gobierno y sus políticas económicas (el partido de la intervención estatal y la redistribución) y otros votantes se alinearon hacia la oposición (ubicados como los partidos en contra de la intervención del Estado y de la redistribución). De esta forma, las preferencias por las políticas económicas llevadas adelante por el gobierno, permitieron reforzar la identidad partidaria con el kirchnerismo y en contra del kirchnerismo. Este tipo de alineamiento y posicionamiento que se volvió claro en Argentina a partir del conflicto con el campo, no fue la regla en el pasado. En tal sentido, la variable “rol del Estado” es el indicador que mejor captura este reciente posicionamiento de los electores y nos permitirá medir no sólo los efectos directos del posicionamiento de los electores a partir del grado de intervención estatal sobre el voto, sino también sus efectos indirectos. Es decir si ese posicionamiento frente a las políticas económicas de Cristina Fernández de Kirchner reforzó la identificación con el kirchnerismo y ello luego impactó en el voto.

La distribución de respuestas sobre el índice del rol del Estado muestra una importante dispersión pero con una mayor concentración entre quienes están de acuerdo o muy de acuerdo. La asociación de tal distribución con la intención de voto muestra cierta correlación en tanto aquellos que están en desacuerdo con el incremento de la intervención estatal poseen casi 3 veces menos intención de voto por Cristina Fernández que quienes están muy de acuerdo (Tabla 1, columna 2). Pese a ello la correlación ( $r$ ) entre ambas variables es muy baja 0.02.

La dimensión patrimonial, como remarcamos en el apartado anterior, fue construida previamente por Gervasoni (1998) a partir de un índice de posesiones materiales (IPM). Siguiendo tal ejemplo aquí tomamos las respuestas dadas por los entrevistados frente a 11 preguntas sobre la posesión de distintos bienes. Se les preguntó si poseían o no los bienes que especificamos en las notas de la Tabla 1. A partir de esas respuestas creamos un índice aditivo, sumando la cantidad de bienes poseídos por los entrevistados. La categoría modal es la posesión de 4 bienes y a partir del estudio de tales distribuciones pueden verse dos perfiles. Uno que corresponde a un perfil de acumulación bajo de bienes, en el cual se asocia la posesión de heladera, televisión, agua y baño al interior de la vivienda; y otro que distingue aquellos con una mayor acumulación de bienes que suma a los anteriores autos, microondas y computadoras. Si comparamos las distribuciones podemos ver que aquellos que poseen 11 bienes tienen el doble de intención de voto que los que no tienen posesiones. El coeficiente de correlación ( $r$ ) vuelve a comprobar una ligera asociación de 0.13. Sin embargo, la expectativa teórica de la cual partimos aquí es una relación inversamente proporcional entre la posesión de bienes y el voto por el FPV, en tanto este ha sido históricamente reconocido como el partido de las clases bajas y de los “desposeídos”.

El relevamiento de la dimensión patrimonial también adquiere relevancia en el contexto post 2008, post “crisis del campo”, en tanto a partir de aquel conflicto se refuerza la relación entre los votantes con un menor nivel de posesiones y la identificación con el partido de gobierno. Las políticas macroeconómicas llevadas adelante por la presidente Cristina Fernández se basaron principalmente en el incremento de la demanda interna beneficiando en primer lugar a los sectores más desposeídos. A partir de tales políticas el gobierno promovió el aumento del consumo interno como una forma de inclusión social. Ello generó una fuerte identificación entre el gobierno y los votantes con un menor nivel de posesiones que fueron quienes incrementaron en mayor medida su capacidad de consumo. Este fenómeno es capturado sólo en parte por la variable clase social. En cambio, el índice de propiedades podría ser un indicador mucho más directo del impacto del patrimonio en el voto.

Finalmente, se incluyen el usual bloque de preguntas sobre el perfil sociodemográfico de los entrevistados, su orientación ideológica y su opinión sobre varios temas salientes, como también “por quién votaron en la última elección presidencial” y si “votarían por el partido de gobierno en la próxima elección”. Para los análisis de regresión se empleó ésta última pregunta como variable dependiente. La elección de la intención de voto por sobre el recuerdo de voto se sustenta en dos argumentos principales. En primer lugar, cuando se emplea el recuerdo de voto para una elección que tuvo lugar en un pasado distante surge un serio cuestionamiento sobre la validez de la medida (Himmelweit, Biberian y Stockdale, 1978), este sería el caso de las entrevistas de la ola 2010 y 2012. En segundo lugar, una de las principales variables independientes de nuestro interés, la percepción económica, es medida sólo para los últimos 12 meses; de esta forma tendría poco sentido analizar su relación con una opción de voto que ocurrió varios años antes. Por supuesto, la pregunta por la intención de voto es hipotética ante la ausencia de candidatos de la oposición que declaren su candidatura para la próxima elección. Pero la formulación de la pregunta es lo suficientemente explícita, invitando a los entrevistados a expresar su intención de voto por el candidato del partido de gobierno o por un candidato de otro partido.

Las últimas dos variables incluidas se relacionan con dos controles: el temporal y el geográfico. La variable “meses” fue incluida al análisis para controlar la premisa de que “los votantes son miopes, con un recuerdo típico de un año” y “los partidos de gobierno incurren en el costo de gobernar”. Estos supuestos se derivan de la función VP establecida por Nannestad y Paldam en 1994 y que encontró gran apoyo empírico<sup>10</sup>. La variable “región” distingue el lugar de relevamiento de la encuesta, identificando con el valor de 1 a las ciudades pequeñas y las aéreas rurales y con el valor de cero al área metropolitana, las ciudades grandes y medianas. Todas las variables fueron estandarizadas. Se recodificaron para variar en una escala entre 0 y 1, cualquier cambio que se registre implica el paso del menor al máximo valor.

### **Estimación de los modelos**

En este trabajo partimos del supuesto de que la economía, siendo importante para definir el voto, no es un único determinante sino más bien posee múltiples dimensiones. Siendo el principal objetivo de este trabajo evaluar el impacto de las dimensiones clásica, posicional y patrimonial de la

---

<sup>10</sup> Para un análisis detallado de la función VP ver Lewis-Beck y Stegmaier (2013).

economía en el voto realizamos una serie de regresiones logísticas. Pero sabemos también que otras fuerzas de largo y corto plazo actúan moldeando el comportamiento electoral. El marco clásico para este tipo de análisis, derivado del libro *The American Voter* (Campbell et al., 1960), es el punto inicial de nuestro análisis. Retomamos el esquema de análisis conocido como “embudo de causalidad” [*funnel of causality*], bajo el cual ciertas variables explicativas ocurren antes que otras en el tiempo, vertiendo su influencia en secuencias diferenciadas. Las variables sociodemográficas son las más remotas o lejanas y por lo tanto las más exógenas. Como sostienen Lewis-Beck, Nadeau y Foucault (2012: 253) “son las (variables) más o menos fijas, que no cambian a través del tiempo, y mientras ellas influyen el voto, el voto no las influye a ellas”.

Teniendo este esquema en mente, partimos del estudio de la dimensión menos familiar, la patrimonial, en tanto nos interesa poder demostrar que ésta posee un efecto independiente de las otras variables sociodemográficas, en particular aquellas que tradicionalmente se usaron para medir la clase social. Es decir, si no controlamos desde el inicio del análisis el posible efecto de la variable patrimonio, con la inclusión de ingreso, educación y cualquier otra medida de clase social, los efectos podrían deberse a una relación espuria. Esto es, podrían resultar significativos en virtud del efecto de los indicadores de la clase social omitidos y no en virtud de su efecto propio e independiente. Siguiendo los términos del modelo explicativo del voto conocido como “embudo de causalidad”, comenzamos con un modelo en el cual las variables sociodemográficas y patrimonial ocuparían el lugar más alejado dentro del embudo (Campbell et al., 1960; Lewis-Beck et al., 2008). La distancia en la que estas variables son situadas dentro del embudo, implica que ellas son esencialmente exógenas. Emplearemos un sistema de bloques repetidos [*block-recursive system*] es decir un conjunto de regresiones logísticas mediante el cual iremos sumando bloques de variables de distinta naturaleza, desde los más lejanos a los más cercanos al voto. Así, distinguimos un primer modelo en donde ubicamos a las variables sociodemográficas que no poseen una estrecha relación con la clase social y un segundo modelo en donde fueron incluidas las variables sociodemográficas empleadas habitualmente como indicador de clase, más la variable patrimonio.

$$\text{Voto} = f(\text{edad, sexo, católicos, raza, educación, ingreso, desempleados, trabajo sector público, patrimonio})\text{Ec. 1}$$

La estimación del primer modelo de regresión logística para predecir el voto por el partido de gobierno (Cristina Fernández de Kirchner-FPV) frente a los partidos de la oposición aparecen en la Tabla 2 (en la parte inferior

de la Tabla se describen el códigos de cada variable). En las columnas 1 y 2 se presentan los modelos con las variables de corte sociodemográfico. El primero con las variables que no se relacionan con la clase, y en la segunda se incluyen aquellas variables que miden diversos aspectos de la clase social, más la variable patrimonio. Así al introducir las variables de clase, el sexo pierde significatividad. En el modelo de la columna 2, todas las variables excepto sexo, ingreso y desempleados alcanzan significatividad y en la dirección esperada. La variable patrimonio adquirió significatividad al máximo nivel de confianza y demostró tener el mayor efecto entre las variables sociodemográficas. Es decir, dentro de este último bloque de variables, las que alcanzaron significatividad fueron la educación y el empleo público, ambas con coeficientes menores que el de la variable patrimonial. La relación entre esta variable y la intención de voto es indirecta, así mientras menos posesiones tienen los entrevistados mayores probabilidades de voto por Cristina Fernández. El impacto de la dimensión patrimonial es significativamente independiente de las otras medidas que indican la clase social, como la educación y el ingreso. Teniendo presente estos controles, la independencia estadística del efecto de la dimensión patrimonial, indica que el índice de propiedades materiales captura más que lo que típicamente las medidas de clase capturan.

En la columna 3 continuamos incorporando controles. En este caso se incluyeron los fuertes controles de los anclajes de largo plazo, como lo son la ideología y la identificación partidaria. Al incorporar estos factores las dos variables sociodemográficas indicadoras de la clase social, educación y empleo público, pierden significatividad estadística. La dimensión patrimonial, en cambio, mantuvo su relevancia estadística e incrementó ligeramente su impacto. La ideología no alcanzó relevancia estadística. Sí, lo hizo la identificación partidaria al valor  $p=0,001$  y con un alto impacto en la intención de voto (3.61). La inclusión de esta variable duplicó la mejora en la explicación de la intención de voto del modelo, pasando del 13 al 30 por ciento.

El modelo de la columna 4, incorpora ahora los factores de largo y corto plazo, ofreciendo una especificación más comprehensiva:

*Voto = f (edad, sexo, católicos, raza, educación, ingreso, desempleados, trabajo sector público, patrimonio, identificación partidaria, ideología, posicional, corrupción, democracia, seguridad, clásica) Ec. 2*

**Tabla 2**  
Modelos de regresión logística para intención de voto  
en Argentina (2008, 2010, 2012)

	(1)	(2)	(3)	(4)
<b>Meses</b>	-.29** (.14)	-.31* (.17)	-.34* (.20)	-.07 (.22)
<b>Edad</b>	1.05*** (.23)	1.01*** (.28)	.81** (.33)	.86** (.37)
<b>Sexo</b>	-.18** (.08)	-.14 (.10)	-.15 (.11)	-.05 (.13)
<b>Católicos</b>	.10 (.10)	.18* (.11)	.14 (.13)	.09 (.15)
<b>Región</b>	.70*** (.10)	.72*** (.12)	.75*** (.14)	.57*** (.16)
<b>Raza</b>	.55*** (.09)	.40*** (.10)	.40*** (.12)	.24* (.14)
<b>Educación</b>	-	-.34** (.15)	-.03 (.18)	.01 (.20)
<b>Ingresos</b>	-	.21 (.17)	.20 (.20)	.05 (.22)
<b>Desempleados</b>	-	.04 (.19)	-.01 (.22)	.16 (.25)
<b>Empleo sector público</b>	-	.28** (.14)	.13 (.16)	.11 (.18)
<b>Dimensión patrimonial (IPM)</b>	-	-2.00*** (.34)	-2.15*** (.40)	-1.98*** (.44)
<b>Ideología</b>	-	-	-.07 (.28)	.02 (.32)
<b>Identificación partidaria</b>	-	-	3.61*** (.25)	3.45*** (.27)
<b>Dimensión posicional (intervención estatal)</b>	-	-	-	-.35 (.31)
<b>Corrupción</b>	-	-	-	1.63*** (.37)
<b>Democracia</b>	-	-	-	1.37*** (.30)
<b>Seguridad</b>	-	-	-	.24 (.36)
<b>Dimensión clásica (sociotrópica retrospectiva)</b>	-	-	-	1.20*** (.19)
<b>Constante</b>	-.70*** (.14)	.83*** (.29)	-.12*** (.38)	-2.72*** (.50)
<b>Nagelkerke pseudo-R</b>	.09	.13	.30	.45
<b>% correctamente predicho</b>	62.2%	62.5%	71.6%	76.7%
<b>N</b>	2,461	1,924	1,666	1,586

\*\*\*pd>.01; \*\*pd>.05; \*pd>.10 (prueba a una cola).

Voto (variable dependiente): adquiere el valor de (1) si los entrevistados votarían por el candidato del partido de gobierno en la próxima elección y con el valor de (0) si los

entrevistados tiene intención de votar por un candidato de la oposición. Meses: número de meses desde la última elección presidencial hasta el mes en que fue realizada la encuesta, recodificada para variar de 0 a 1. Edad: edad de los entrevistados recodificada para variar entre 0 y 1. Sexo: (1) femenino; (0) masculino. Católicos: (1) católicos; (0) otras opciones. Región: (1) si los entrevistados viven en una ciudad pequeña o en áreas rurales; (0) si viven en el área metropolitana o en ciudades grandes o medianas. Raza: (1) si no son blancos; (0) otras opciones. Educación: número de años que asistió a la escuela: (0) de ninguno a 6; (0.5) de 7 a 11 años; (1) 12 o más años. Ingresos: escala de 3 puntos que registra el ingreso de los entrevistados dividido en quintiles desde el más bajo (0) al más alto (1). Desempleado: (1) cuando los entrevistados pasan la mayor parte de su tiempo buscando trabajo; (0) cualquier otra opción. Empleo sector público: (1) cuando los entrevistados son empleados del gobierno o independientes que pertenecen a empresas estatales; (0) otras opciones. Dimensión patrimonial: (IPM) indica el número de bienes que poseen los entrevistados en una escala de 11 ítems, recodificada para variar entre 0 y 1. Ideología: autoubicación de los entrevistados en una escala de 11 posiciones entre izquierda-derecha. Las no respuestas u observaciones perdidas fueron codificadas como perdidos. Identificación partidaria: (1) cuando los entrevistados se identifican con el partido de gobierno; (0) cuando los entrevistados se identifican con un partido de la oposición; (0.5) cuando los entrevistados no se identifican con un partido político o no respondieron. Dimensión posicional: rol del Estado; los entrevistados indican en cuánto acuerdan o desacuerdan con los siguientes postulados (1) fuertemente en desacuerdo (7) fuertemente de acuerdo, “El gobierno, en lugar del sector privado, debe ser el dueño de las principales empresas e industrias del país”. “El gobierno, más que los individuos, debe ser el primer responsable de asegurar el bienestar de su pueblo”. “El gobierno, más que el sector privado, debe ser el primer responsable de crear empleos. Se calcularon las medias de los valores obtenidos en los 3 postulados y fueron recodificados para variar entre 0 y 1. Los casos perdidos fueron excluidos del análisis. Corrupción: los entrevistados declaran en qué medida la actual administración combate la corrupción (1) en nada (7) mucho. Recodificada para variar entre 0 y 1. Democracia: los entrevistados declaran en qué medida la actual administración promueve y protege los principios democráticos (1) en nada (7) mucho. Recodificada para variar entre 0 y 1. Seguridad: los entrevistados declaran en qué medida la actual administración mejora la seguridad ciudadana (1) en nada (7) mucho. Recodificada para variar entre 0 y 1. Dimensión clásica: percepciones económicas sociotrópicas retrospectivas, (1) cuando los entrevistados perciben que la economía está yendo mejor que 12 meses atrás; (0.5) igual; (0) peor.

Fuente: elaboración propia en base al Barómetro de las Américas.

En la última columna de la Tabla 2 incluimos los factores de corto plazo asociados habitualmente al voto. Así, no sólo incorporamos la dimensión

posicional y la y clásica del VE, sino también la valoración de otros temas salientes como la corrupción, la democracia, y la seguridad. De esta forma no sólo controlamos por los factores de largo plazo, sino también por otros temas salientes que de no incluirse sus efectos podrían ser absorbidos por los temas salientes de la economía, obteniendo estadísticos sesgados. Tal como se desprende del estadístico de la bondad del ajuste del modelo (Nagelkerke pseudo-R), en conjunto el modelo logra explicar casi la mitad de la mejora en la explicación de la intención de voto por Cristina Kirchner (0.45). La dimensión clásica del VE alcanzó significatividad estadística al máximo nivel de confianza, con un importante impacto (1.20) y en la dirección esperada. En concordancia con los efectos ya establecidos en los trabajos previos, aquellos que percibieron como mejor el estado de la economía nacional pasada, mayores probabilidades tuvieron de votar por Cristina Fernández de Kirchner. En cambio, la dimensión posicional no logró significatividad. Volveremos al análisis de sus efectos directos e indirectos en el próximo apartado.

En cuanto al resto de temas salientes, resultaron significativos corrupción y democracia. Esto quiere decir que quienes consideraron que el gobierno combatía mucho la corrupción, al igual que quienes consideraron que el gobierno protegía mucho los derechos democráticos, tuvieron una mayor probabilidad de votar por Cristina Fernández.

Todos los modelos alcanzaron significatividad estadística. A partir de los resultados expuestos en la Tabla 2, podemos concluir que aquellos factores que demostraron tener efectos directos en el voto de forma consistente a lo largo de todos los modelos, fueron: respecto del bloque de variables sociodemográficas la edad, el no ser de raza blanca, y el índice de propiedades materiales (dimensión patrimonial). Dentro del bloque de anclajes de largo plazo, la identificación partidaria que también ha sido la variable que registró un mayor efecto sobre el voto. También adquirió significatividad la variable de control región, indicando que en las ciudades más pequeñas y en las áreas rurales, se registró una mayor probabilidad de voto por el gobierno. Dentro del bloque de factores de corto plazo, gran parte de las variables alcanzaron significatividad en la dirección esperada, la evaluación de la corrupción, de la democracia y la dimensión clásica de la economía.

Por último, podemos concluir que los efectos directos del VE sobre el voto en Argentina están caracterizados por dos dimensiones. Por un lado, la dimensión tradicional, que implica que mientras mejor sea valorada la gestión pasada de la economía nacional, mayor intención de voto por el partido de gobierno habrá (*incumbency-oriented*). Los resultados aquí presentados captan la esencia pura de la economía como un *valence issue* y refuerzan los hallazgos de trabajos previos. En segundo lugar, un resultado más sor-

pendiente fue el efecto directo registrado por la dimensión patrimonial. Esta dimensión del VE se registra inclusive con un mayor impacto que la dimensión clásica. Demostró a su vez poseer efectos independientes y diferenciados de la clase social, es decir podemos establecerla como una nueva variable sociodemográfica en los modelos de comportamiento electoral. Aquí hemos podido demostrar que la dimensión patrimonial fue la única variable dentro del bloque sociodemográfico que mantiene su relevancia estadística consistentemente a través de los distintos modelos, sobreviviendo a los fuertes controles de factores de corto y largo plazo. Demostrando asimismo que no es un mero sustituto de clase o ingreso, e incorporando a la explicación un componente distintivo al proveído por las mediciones usuales de clase. En algún punto, esta nueva medición podría dar respuesta al resultado frecuentemente encontrado en los estudios previos sobre la relativamente escasa capacidad predictiva del factor clase para explicar el voto (Gervasoni, 1998; Cantón y Jorrat, 2002; Lodola, 2013). Así, quienes poseen un menor número de bienes materiales, podríamos decir los “desposeídos”, tienen una mayor probabilidad de votar por Cristina Fernández, confirmando una vez más la fuerte vinculación entre el partido peronista, mediante su actual expresión a través del kirchnerismo, y los sectores con un menor número de bienes materiales.

### **Estimado los efectos directos e indirectos de las dimensiones del VE**

Teniendo en cuenta el esquema teórico del “embudo de causalidad” sería esperable que ciertas variables actúen en un primer momento influyendo a otras que luego impactan directamente en el voto. Hasta ahora hemos podido caracterizar los efectos directos de las dimensiones clásica y patrimonial de la economía en el voto. Ambas dimensiones son consideradas como orientadas al gobierno [*incumbency-oriented*] antes que a las políticas [*policy-oriented*] en los términos de Kiewiet (1983). Ahora bien, ¿qué rol cumple la evaluación de las políticas económicas en el esquema del voto en Argentina? Tal como habíamos adelantado, “la crisis del campo” produjo un reordenamiento en el escenario político argentino, que fue politizado por el gobierno a partir de la implementación de políticas económicas de fuerte impronta intervencionista. Este eje puede haber actuado como ordenador del espacio político argentino, permitiendo a los votantes ubicarse en relación al grado de acuerdo o desacuerdo frente a estas políticas intervencionistas y a partir de allí identificarse con el gobierno (en caso de estar más bien de acuerdo con el intervencionismo) o con la oposición (en

caso de estar más bien en desacuerdo con el intervencionismo). Esto podría haber reforzado las identificaciones políticas e inclusive la identificación ideológica. Para evaluar tal posibilidad, volveremos a emplear un sistema de bloques repetidos desentrañando en primer lugar si la dimensión posicional ha tenido influencia en el reforzamiento de la identificación con el FPV, o en el posicionamiento ideológico, luego veremos en qué grado se mantiene el efecto de tales variables en el voto.

¿Existe relación entre la dimensión posicional y ciertas actitudes políticas relevantes que preceden la relación con el voto? A partir de los resultados de la primera columna de la Tabla 3, podemos decir que sí. La tendencia se continúa con la estimación de la influencia de la dimensión posicional en la identificación partidaria e ideológica. El posicionamiento sobre el grado de intervención estatal ha influido en el reforzamiento de la identificación partidaria con el Frente para la Victoria. Así, aquellos entrevistados que estuvieron mayormente de acuerdo con un mayor nivel de intervención del Estado en la economía, tuvieron mayores probabilidades de identificarse con el FPV. Luego la identificación partidaria fue una de las variables que mayor efecto registró sobre el voto (coeficiente 3.45, columna 3). Por su parte, la dimensión posicional también ejerce un efecto estadísticamente significativo sobre la ideología, pero luego tal efecto no llega a influenciar el voto en tanto la ideología no resultó estadísticamente significativa para explicar la intención de voto por el gobierno.

Resumiendo, mientras que la dimensión posicional no posee un efecto directo en el voto, éste posee influencia indirecta pasando a través de la variable más endógena de identificación partidaria. Para cuantificar esos efectos indirectos es necesario especificar un modelo multiecuación. Postulamos aquí un modelo en bloques repetidos [*block-recursive model*] con tres ecuaciones sucesivas, una para identificación partidaria, otra para ideología y otra para voto. La dimensión posicional pasó su influencia al voto mediante el efecto más endógeno de la variable identificación partidaria. Ese modelo de bloques repetidos fue graficado en la Figura 1. Allí puede observarse la influencia indirecta de la dimensión posicional en el voto vía la identificación partidaria. Luego también se observan los efectos directos en el voto de la dimensión clásica y patrimonial del VE, y de la identificación partidaria.

**Tabla 3**  
Modelos de regresión para identificación partidaria, ideología  
e intención de voto en Argentina (2008, 2010, 2012)

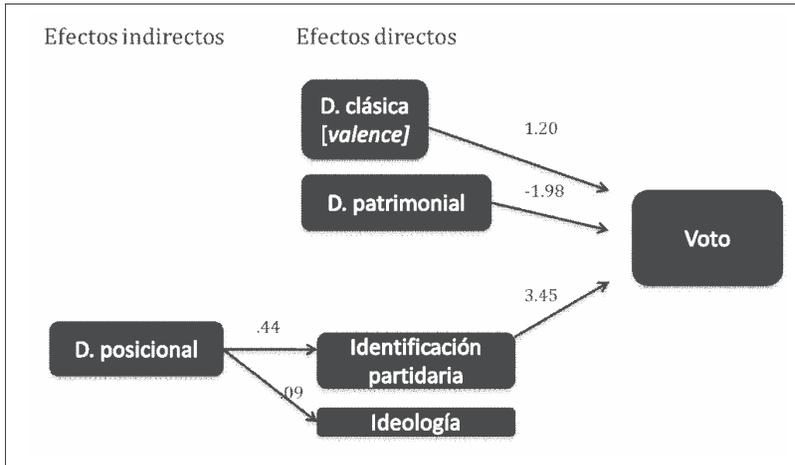
	Identificación partidaria	Ideología	Voto
<b>Meses</b>	-.22 (.15)	.005 (.01)	-.07 (.22)
<b>Edad</b>	-.78*** (.24)	.06** (.02)	-.86* (.37)
<b>Sexo</b>	-.03** (.08)	.02* (.008)	.05 (.12)
<b>Católicos</b>	-.16 (.10)	.08*** (.009)	-.09 (.14)
<b>Región</b>	.07 (.11)	-.05*** (.01)	.57*** (.15)
<b>Raza</b>	.005 (.09)	.002 (.008)	.24* (.14)
<b>Educación</b>	.48*** (.13)	-.02 (.01)	-.01 (.20)
<b>Ingresos</b>	-.006 (.14)	.03* (.01)	-.05 (.22)
<b>Desempleados</b>	.04 (.16)	.006 (.01)	.16 (.25)
<b>Empleo sector público</b>	.17 (.13)	.002 (.01)	.11 (.18)
<b>Corrupción</b>	.32 (.25)	-.04 (.02)	1.63*** (.46)
<b>Democracia</b>	.81** (.21)	.05** (.02)	1.37*** (.30)
<b>Seguridad</b>	.27 (.24)	-.01 (.02)	.24 (.36)
<b>Dimensión posicional (intervención estatal)</b>	.44* (.20)	.09*** (.02)	-.34 (.31)
<b>Identificación partidaria</b>	-	-	3.45*** (.27)
<b>Ideología</b>	-	-	-.02 (.31)
<b>Dimensión patrimonial (IPM)</b>	-	-	-1.98*** (.44)
<b>Dimensión clásica (sociotrópica retrospectiva)</b>	-	-	1.20*** (.19)
<b>Nagelkerke pseudo-R</b>	0.06	0.06	0.45
<b>N</b>	3,008	2,561	1,586

\*\*\*p<.01; \*\*p<.05; \*p<.10 (pruebas a una cola).

Nota: las entradas corresponden en la columna 1 a coeficientes de regresión logística ordinal cuya variable dependiente es identificación partidaria; en la columna 2 se reportan coeficientes de regresión OLS siendo la variable dependiente la ideología; y en columna 3 las entradas corresponden a coeficientes de regresión logística cuya variable dependiente es intención de voto. En paréntesis se reportaron los errores estándares. No se muestran las constantes de los modelos. Para detalles de las variables y sus escalas remitirse a las notas de la Tabla 2.

Fuente: elaboración propia en base al Barómetro de las Américas.

**Figura 1**  
Efectos directos e indirectos sobre la intención de voto por el FPV



Nota: intención de voto por FPV, modelo de bloques repetidos. El coeficiente de la dimensión posicional e identificación partidaria corresponden a la columna 1 de la Tabla 3. Los coeficientes de la dimensión clásica, la patrimonial y la identificación partidaria al voto corresponden a la columna 3 de la Tabla 3.

Fuente: elaboración propia en base al Barómetro de las Américas.

Dado que todas las variables están estandarizadas bajo una misma métrica entre 0 y 1, la comparación directa de los efectos es posible. Tal como era esperable y al igual que los trabajos sobre otras democracias han demostrado, la identificación partidaria domina con el mayor coeficiente directo sobre el voto (3.45). El impacto de las variables económicas es algo más débil, pero significativo, tanto directa como indirectamente. Quizás el resultado más sorprendente es que la variable económica con mayor impacto ha sido la patrimonial (-1.98), que se impone sobre la dimensión clásica (1.20). Por último, la dimensión posicional, ha permitido reforzar la identificación hacia el FPV (0.44), y a través de ella ejerce su efecto indirecto en el voto. Claramente, ninguna de las dimensiones del VE debe ser dejada fuera de los análisis del comportamiento electoral en Argentina.

En este punto y luego de haber establecido las influencias directas e indirectas de las distintas dimensiones del VE en el voto, solo resta conocer cuáles son los efectos de las cambiantes condiciones económicas en la opción de voto, a partir de los estadísticos de la Ec 2. Hay diferentes formas de

obtener ese cálculo. Por ejemplo tomando la dimensión clásica, un cambio entre una percepción “mala” a una “buena” implicaría un aumento en la probabilidad de votar por Cristina Fernández de 29 puntos porcentuales (asumiendo la variable dependiente un valor de .5). Un cambio similar respecto de la variable patrimonial, implicaría cambiar de poseer 0 bienes materiales o poseer 11 de ellos, y el mismo cambio generaría una reducción en la probabilidad de votar por Cristina Fernández del 45 por ciento. Esos son cambios muy amplios y en algún sentido pueden no ser muy realistas. Si tomamos en cuenta el cambio de una desviación estándar que sería más realista, los cambios en las probabilidades de voto serían de 10 puntos porcentuales para la dimensión clásica y de 9 por ciento para la patrimonial.

**Tabla 4**  
Cambio en las probabilidades de votar por el FPV  
en Argentina (2008, 2010, 2012)

		Min. a max	Desviación estándar	Efecto marginal
<b>D. patrimonial</b>	Efectos directos sobre la intención de voto	-0.45	-0.09	-.32
<b>D. clásica</b>		0.29	0.10	.19
<b>D. posicional</b>	Efectos indirectos sobre voto a través de identificación partidaria		0.09	

\*\*\*pd».01; \*\*pd».05; \*pd».10 (tests a una cola).

Nota: los cálculos se basaron en la siguiente fórmula:  $\Delta P = \frac{\exp B1}{1 + \exp B1} - \frac{\exp B0}{1 + \exp B0}$ . Si P, la media de la variable dependiente es .5, luego  $B0 = \ln(P/1 - p) = 0$ . Entonces,  $B1 = B0 + B_j$  donde  $B_j$  es el coeficiente de regresión logística para una determinada variable. Desde aquí se estimaron las simulaciones. El cálculo de los efectos de la dimensión clásica, por ejemplo, fue el siguiente:  $B_j$  para clásica = 1.20 (pendiente de esa variable) x 0.35 (desviación estándar de esa variable) = .42.  $B1$  para clásica es =  $0 + .42 = .42$ .  $\Delta P$  de clásica =  $\frac{\exp(.42)}{1 + \exp(.42)} - \frac{\exp(0)}{1 + \exp(0)} = .60 - .50 = .10$  es lo que aumenta la probabilidad de votar por Cristina Fernández. La misma lógica fue usada para calcular la del resto de los cálculos de probabilidad.

Fuente: elaboración propia en base al Barómetro de las Américas.

En cuanto a la dimensión posicional, si nos remitimos sólo a la ecuación 2 reportada en la Tabla 2, no tendría efecto directo, en tanto no posee un efecto estadísticamente significativo. Pero como vimos anteriormente, y en virtud de los resultados reportados en la Tabla 3, la dimensión posicional ejerce su efecto de forma indirecta a través de la identificación partidaria. En la columna 1 de la Tabla 3 se pudo comprobar cómo la identificación partidaria se encuentra influenciada por esta dimensión, aquellos que más acordaron con la un rol interventor del Estado en la economía se encuentran más identificados con el FPV. En la columna 3 de la misma tabla se pudo comprobar, luego en la ecuación fuertemente especificada, los efectos directos de la identificación partidaria en el voto, permitiendo a su vez la transmisión de parte de la influencia de la dimensión posicional. En tal sentido, teniendo en cuenta el sistema de bloques repetidos de ecuaciones, es posible calcular cómo los cambios de los efectos indirectos podrían incidir sobre la probabilidad de votar por el FPV, los mismos fueron calculados siguiendo las fórmulas detalladas en Lewis-Beck y Nadeau (2011: 293) —los detalles de cómo fueron calculadas estas medidas se explicitan claramente en la nota de la Tabla 4—. Tal como fue graficado en la Figura 1 tenemos caminos de influencia indirecta en el voto que van desde la dimensión posicional y llegan a través de la identificación partidaria —respectivamente esos efectos indirectos son  $0.44 \times 3.45 (.23)$ —<sup>11</sup>. También y tal como se desprende de la Figura 1 hay efectos directos en el voto desde la identificación partidaria, la dimensión clásica y la patrimonial —respectivamente esas relaciones directas son 3.45, 1.20, -1,98—.

Tales efectos directos e indirectos se pueden expresar en términos de probabilidades. A partir de simulaciones, calculamos los cambios en las probabilidades de voto, por un cambio en una desviación estándar de las variables económicas, dejando la variable dependiente fija en el valor de .5. Así el impacto directo en la probabilidad de la dimensión clásica en el voto es de un incremento del 10 por ciento al cambiar una desviación estándar. El impacto directo de la dimensión patrimonial es de 9 por ciento. De forma similar, una desviación estándar de cambio en la postura respecto la intervención estatal, produce un efecto indirecto de 0.09 por ciento en el voto, vía una desviación estándar de la identificación partidaria. Nótese aquí que el impacto de las tres dimensiones tanto de forma directa (clásica .10; patrimonial .09) como indirecta (.09) es prácticamente idéntico, dotando de coherencia al enfoque multidimensional de la teoría del voto económico. Este dato también resalta la importancia de incluir en los futuros modelos de

<sup>11</sup> Para el cálculo de los efectos indirectos aplicamos el coeficiente de la variable posicional (.44) a una desviación estándar para identificación partidaria:  $.44 \times 3.45 (.23) = .35$ . Ese valor corresponde a un impacto de  $.09 (1.42/2.42 = .59 - .50)$ .

voto para Argentina a las tres dimensiones del VE. La omisión de cualquiera de ellas, puede dejar de reflejar un impacto igual de importante de la economía en el voto.

## Conclusiones

A partir del libro *The American Voter* (Campbell et al., 1960), los estudios sobre la influencia de la economía en el voto adquirieron una amplia extensión. Pese a la gran cantidad de trabajos que tuvieron lugar a partir de la segunda mitad del siglo XX, algunas restricciones se han mantenido hasta el día de hoy. Así por un lado, a la par de la gran difusión y del consenso que posee la premisa general del VE, que sostiene que el apoyo del gobierno se reducirá como consecuencia de los malos tiempos económicos y se reforzará por los buenos tiempos económicos, otras dimensiones de la relación entre la economía y el voto, han quedado prácticamente sin explorar. Todos los trabajos se han centrado en esta dimensión clásica [*valence*] y básicamente no se han obtenido resultados para las otras dimensiones del fenómeno, la posicional y la patrimonial.

En paralelo, otra importante restricción geográfica también ha tenido lugar en este campo de estudios. La mayoría de los análisis de VE se han centrado en democracias con altos ingresos promedio, dejando fuera de alcance a los países en desarrollo. A su vez, los escasos trabajos que se registran en las regiones como América Latina, reproducen la estrechez del enfoque en relación a sus dimensiones teóricas bajo estudio. Este trabajo viene a aportar elementos para contribuir a ampliar el alcance del enfoque del VE tanto a partir de un estudio multidimensional que incluya las tres dimensiones centrales que son la clásica, la posicional y la patrimonial, en un país en vías de desarrollo como lo es Argentina.

A través de los resultados obtenidos observamos que las tres dimensiones vierten su influencia en el voto de forma independiente incluso luego de someter los modelos a rigurosos controles estadísticos. Encontramos que dos de las dimensiones ejercen su influencia de forma directa en el voto. La dimensión clásica ejerce un efecto directo en el voto, operando tal como la teoría del VE lo predice. Aquellos que valoraron como mejor la situación económica pasada, mayores probabilidades tuvieron de votar al partido de gobierno. La dimensión patrimonial también demostró poseer un fuerte efecto directo en el voto a Cristina Fernández de Kirchner. Así quienes poseen un menor número de bienes materiales mayores probabilidades poseen de votar por el FPV. Esto vuelve a confirmar la asociación histórica entre el partido peronista, representado ahora por el FPV, y los más despo-

seídos. Se refuerza en tal sentido el hallazgo previo reportado por Gervasoni (1998) para las elecciones presidenciales de 1989. En algún sentido, también nos indica cómo ciertos sectores que tienen un menor número de posesiones y que no pueden ser considerados como una clase social en sí, se han visto mayormente beneficiados por ciertas políticas de impulso del consumo interno implementadas desde el gobierno. A la hora de elegir, esos sectores premiaron al gobierno por dichos resultados.

Si bien este trabajo actualiza los resultados del único estudio para Argentina que incluye las tres dimensiones (Gervasoni, 1998), permite obtener una comprensión más global del enfoque multidimensional del VE, en tanto incorpora no sólo el estudio de sus efectos directos sino también de los indirectos. Hemos podido comprobar que la dimensión posicional ha influido en el voto pero de forma indirecta a través del reforzamiento de la identificación partidaria. Así, las políticas intervencionistas llevadas a cabo por el gobierno, les han permitido a los votantes poder ubicarse más claramente según el grado de acuerdo respecto al grado de intervención estatal. Aquellos que acuerdan en mayor medida con las políticas intervencionistas han reforzado su identificación con el FPV, respecto de aquellos que están en desacuerdo. Luego dicha identificación partidaria ha sido uno de los elementos centrales que impactaron en la definición del voto por el gobierno.

Teniendo en cuenta la forma en que se ha desarrollado el análisis, este constituye el primer trabajo de este tipo sobre Argentina, y probablemente también sea uno de los primeros en desarrollarse sobre los países de América Latina. Los resultados aquí planteados replican los estudios multidimensionales del VE llevados adelante para los casos de Estados Unidos (Lewis-Beck y Nadeau, 2011), para Francia (Foucault, Nadeau y Lewis-Beck, 2011) y para Gran Bretaña (Lewis-Beck, Nadeau y Foucault, 2012). Claramente, este enfoque recién comienza a desarrollarse. Pese a ello, la consistencia a través de los trabajos demuestran que el estudio del voto económico de forma completa, es decir con sus 3 dimensiones y mediante sus efectos directos e indirectos en el voto, es necesario no sólo para profundizar el estudio de los factores de corto plazo, sino también para analizar la influencia de los aspectos sociodemográficos y el impacto de la economía sobre las actitudes políticas. Su omisión de los modelos de comportamiento político y electoral puede ofrecer serias limitaciones.

## Bibliografía

- Abramson, Paul, John Aldrich y David Rohde (2003). *Change and Continuity in the 2000 Elections*, Washington D.C., Congressional Quarterly Press.
- Bloom, Howard y Douglas Price (1975). “Voter Response to Short-Run Economic Conditions: The Asymmetric Effect of Prosperity and Recession”, en *American Political Science Review*, Vol. 69, N° 4, diciembre.
- Butler, David y Donald Stokes (1969). *Political Change in Britain*, Londres, MacMillan.
- Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller y Donald Stokes (1960). *The American Voter*, Chicago, University of Chicago Press.
- Canton, Darío y Jorge Raúl Jorrot (2001). *Elecciones en la ciudad, 1864-2003. Tomo II (1912- 1973)*, Buenos Aires, Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires.
- Canton, Darío y Jorge Raúl Jorrot (2002). “Economic Evaluations, Partisanship and Social Bases of Presidential Voting in Argentina, 1995 and 1999”, en *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 14, N° 4.
- Canton, Darío y Jorge Rauf Jorrot (2004). “Clase social y voto en la ciudad de Buenos Aires: 1864-1910”, en *Revista SAAP*, Vol. 2, N° 1, diciembre.
- Cataife, Guido (2001). “An Integrated Model of Vote Choice in Argentina, 2009”, en *Latin America Politics and Society*, Vol. 53, N° 3.
- Dorussen, Han y Michael Taylor (2002). *Economic Voting*, Oxon, Routledge-ECPR Studies in European Political Science.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row.
- Duch, Raymond M. y Randolph Stevenson (2006). “Assessing the Magnitude of the Economic Vote over Time and Across Nations”, en *Electoral Studies*, Vol. 25, N° 3, septiembre.
- Duch, Raymond M. y Randolph Stevenson (2008). *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Echegaray, Fabián (1996). “Condiciones económicas y preferencias electorales en la Argentina, Perú y Uruguay”, en *Revista Sociedad*, N° 10.
- Echegaray, Fabián (2005). *Economic Crises and Electoral Responses in Latin America*, Lanham, University Press of America.
- Echegaray, Fabián y Carlos Elordi (2001). “Public Opinion, Presidential Popularity and Economic Reform in Argentina 1989–1996”, en Stokes, Susan (comp.), *Public Support for Market Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fearon, James D. (1999). “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Fiorina, Morris P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press.
- Flanagan, William H. y Nancy H. Zingale (2006). *Political Behavior of the American Electorate*, ponencia presentada en el XI Congressional Press Quarterly, Washington D.C.
- Foucault, Martial, Richard Nadeau y Michael Lewis-Beck (2011). “La persistance de l’effet patrimoine lors des élections présidentielles françaises”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 61, N° 4.
- Frailé, Marta (2007). “El voto por rendimientos: temas económicos y sociales”, en Montero, José Ramón, Ignacio Lago y Mariano Torcal (eds.), *Las elecciones generales de 2004 en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gélineau, Francois y Karen Remmer (2006). “Political Decentralization and Electoral Accountability: The Argentine Experience, 1983-2001”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 36, N° 1, enero.
- Gervasoni, Carlos (1998). “El impacto de las reformas económicas en la coalición electoral justicialista (1989-1995)”, en *Boletín SAAP*, Año 4, N° 6.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- Himmelweit, Hilde T., Marianne Jaeger Biberian y Janet Stockdale (1978). “Memory for Past Vote: Implications of a Study of Bias in Recall”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 8, N° 3, julio.
- Jorrat, Jorge Raúl (2010). “¿Todavía un voto de clase? Elecciones porteñas de 2009”, en *Revista SAAP*, Vol. 4, N° 1, mayo.
- Key Jr., Valdimer Orlando (1966). *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936–1960*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kiewiet, D. Roderick (1983). *Macroeconomics and Micropolitics: The Electoral Effects of Economic Issues*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kinder, Donald R. y Roderick Kiewiet (1981). “Sociotropic Politics: The American Case”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 11, N° 2, abril.
- Kramer, Gerald H. (1983). “The Ecological Fallacy Revisited: Aggregate- Versus Individual-level Findings on Economics and Elections, and Sociotropic Voting”, en *American Political Science Review*, Vol. 77, N° 1, marzo.
- Lazarsfeld, Paul, Bernard Berelson y Hazel Gaudet (1968). *The People’s Choice. How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign*, Nueva York, Columbia University Press.
- Lewis-Beck Michael y Richard Nadeau (2011). “Economic Voting Theory: Testing New Dimensions”, en *Electoral Studies*, Vol. 30, N° 2.
- Lewis-Beck, Michael S. (1988). *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Lewis-Beck, Michael S. y Mary Stegmaier (2008). “Economic Voting in Transitional Democracies”, en *Journal of Public Opinion, Parties, and Elections*, Vol. 18, N° 3.

- Lewis-Beck, Michael S. y Mary Stegmaier (2009). "From American Voter to Economic Voter", en *Electoral Studies*, Vol. 28, N° 4, diciembre.
- Lewis-Beck, Michael S. y Mary Stegmaier (2013). "The VP-function Revisited: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions after over 40 years", en *Public Choice*, Vol. 157, N° 3-4, diciembre.
- Lewis-Beck, Michael S. y Richard Nadeau (2009). "Obama and the Economy in 2008", en *PS: Political Science and Politics*, Vol. 42, N° 3, julio.
- Lewis-Beck, Michael S., Richard Nadeau y Martial Foucault (2012). "The Compleat Economic Voter: New Theory and British Evidence", en *British Journal of Political Science*, Vol. 43, N° 2, abril.
- Lewis-Beck, Michael S., William G. Jacoby, Helmut Norpoth y Herbert F. Weisberg (2008). *The American Voter Revisited*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Lewis-Beck, Michael y María Celeste Ratto (2013). "Economic Voting in Latin American: A General Model", en *Electoral Studies*, Vol. 32, N° 3.
- Lodola, Germán (2013). "El votante argentino", en *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, noviembre.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999). "Elections and Representation", en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nadeau, Richard, Martial Foucault y Michael Lewis-Beck (2010). "Patrimonial Economic Voting in French Legislative Elections", en *West European Politics*, Vol. 33, N° 6.
- Nadeau, Richard, Michael Lewis-Beck, Eric Belanger, Tomas Didier y María Celeste Ratto (2009). "Rendición de cuentas en las democracias en desarrollo: el votante latinoamericano", en prensa.
- Nadeau, Richard, Michael S. Lewis-Beck y Éric Bélanger (2013). "Economics and Elections Revisited", en *Comparative Political Studies*, Vol. 46, N° 5, mayo.
- Ratto, María Celeste (2013). "¿Rechazo a la democracia o al partido de gobierno? Despejando el camino para el estudio de la accountability electoral o algunas reflexiones sobre la relación entre crisis económica y voto en los últimos 30 años", en *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, noviembre.
- Ratto, María Celeste y José Ramón Montero (2013). "Modelos de voto en Argentina: las elecciones presidenciales de 2007", en *Revista POSTData*, Vol. 18, N° 2, octubre.
- Remmer, Karen y François Gélinau (2003). "Subnational Electoral Choice: Economic and Referendum Voting in Argentina, 1983-1999", en *Comparative Political Studies*, Vol. 36, N° 7, septiembre.
- Sarsfield, Rodolfo (2004). "¿Democracia a pesar de todo? Evaluación del pasado económico, expectativas futuras y preferencia por un gobierno democrático en Argentina", en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 24, junio.

- Stokes, Donald E. (1963). "Spatial Models of Party Competition", en *American Political Science Review*, Vol. 57, N° 3.
- Tagina, María Laura (1998). "Evaluaciones económicas e intención de voto por el partido oficial. Las elecciones presidenciales de 1995 en la ciudad de Rosario", en *Boletín SAAP*, Vol. 4, N° 6.
- Tagina, María Laura (2012a). "Controlando al gobierno a través de las urnas. Un análisis del caso argentino entre 1995 y 2005", en *Política, Revista de Ciencia Política*, Vol. 50, N° 1.
- Tagina, María Laura (2012b). "Factores contextuales, predisposiciones de largo plazo y accountability electoral en Argentina en tiempos del kirchnerismo", en *Política y Gobierno*, Vol. XIX, N° 2.
- Van der Brug, Wouter, Cees van der Eriij y Mark Franklin (2007). *The Economy and the Vote. Economic Conditions and Elections in Fifteen Countries*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Weyland, Kurt (1998). "Peasants or Bankers in Venezuela?", en *Political Research Quarterly*, Vol. 51, N° 2, junio.
- Weyland, Kurt (2002). *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies*, Princeton, Princeton University Press.
- Weyland, Kurt (2003). "Economic Voting Reconsidered: Crisis and Charisma in the Election of Hugo Chávez", en *Comparative Political Studies*, Vol. 36, N° 7, septiembre.

### **Palabras clave**

voto económico – voto económico típico – voto económico posicional  
– voto económico patrimonial – comportamiento electoral

### **Keywords**

economic voting – valence economic voting – position economic voting  
– patrimonial economic voting – voting behavior

### **Abstract**

Classical economic voting theory has received considerable empirical support. Voters reward the ruling party for good times, punish it for bad. But the success of this paradigm, which views the economy voting as strictly a valence issue, has crowded out testing the other theoretical dimensions (Lewis-Beck and Nadeau 2011). After reviewing the literature on economic voting in Argentina, this conclusion also holds true for Argentina where most research has focused in valence dimension practically leaving out positional and pa-

trimonial views. The aim of this paper is to provide a more complete picture of economic voting in Argentina through a deeper analysis of the three dimensions of Economic Voting Theory: valence, positional and patrimonial. Through analysis of a special battery of economic questions from the 2008, 2010 and 2012 waves of the Americas Barometer we demonstrate that the economy was important to voter on these three dimensions.

# Educación y ciudadanía en el siglo XXI<sup>1</sup>

**CAMILA CRESCIMBENI**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

camicres@hotmail.com

*La ciudadanía es un concepto histórico complejo, cuyo marco de referencia cambia conforme mutan las comunidades políticas. La educación es un derecho social devenido de la ciudadanía moderna, pero a su vez cumple un rol esencial en la construcción de la misma. Estudiar la relación entre ciudadanía y educación se hace progresivamente relevante a medida que el mundo transita un ordenamiento global: es necesario transformar la ciudadanía en un concepto dinámico y capaz de generar nuevos consensos a través de una educación que incorpore la participación activa, la multiculturalidad y las nuevas tecnologías.*

¿Cómo se relacionan la ciudadanía y la educación? ¿Es el derecho social a la educación una consecuencia de la condición de ciudadanía —soy o seré ciudadano, ergo adquiero el derecho recibir una educación pública y gratuita— o es la educación la generadora de una cultura y conducta ciudadanas —a través de escuela puedo aprender los contenidos y capacitarme en las habilidades que requeriré para ejercer la ciudadanía—? ¿Son éstas alternativas mutuamente excluyentes, o deberíamos pensar que el sistema educacional tiene a la ciudadanía como origen y como final? ¿Cuál debe ser el rol de la escuela en torno a la formación de ciudadanos del siglo XXI? Para responder a estos interrogantes, este trabajo propone centrarse en la naturaleza histórica y fluctuante de la ciudadanía. En primer lugar, se recuperan distintas configuraciones históricas de la ciudadanía y se distinguen las dimensiones que la componen. Por otro lado, se ensaya una definición amplia de la educación en sentido relacional, y se delimita el rol de la educación formal en la construcción de la ciudadanía.

En segunda instancia, este trabajo se detiene en el surgimiento histórico de la educación en tanto derecho social y en su inclusión dentro de la condición de ciudadanía. En tercer lugar, el trabajo presenta ciertas consideraciones prácticas para una educación verdaderamente ciudadana. Se discute acerca de la cultura cívica, se propone una educación para la

---

<sup>1</sup> Este trabajo corresponde a una ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013.

conducta ciudadana en tanto ejercicio de derechos y obligaciones, y se problematizan dos elementos esenciales que debe tener en cuenta una educación para la ciudadanía en el siglo XXI: las nuevas tecnologías y la mundialización.

Finalmente, se propone pensar que la educación y la ciudadanía funcionan como un Jano bifronte: la ciudadanía es tanto una fuente progresiva de derechos en virtud de la pertenencia a una comunidad organizada —entre ellos, el derecho a la educación— como también es el resultado de una construcción social operada a través de la educación y las instituciones educativas. En los albores de un nuevo siglo caracterizado por la globalización de la ciudadanía y la innovación tecnológica, es preciso trazar nuevas líneas teóricas a fin de fortalecer la educación ciudadana.

## **I. Consideraciones preliminares**

### *1.1. Las dimensiones de la ciudadanía*

La ciudadanía es un concepto engañoso. No es un concepto nuevo porque las comunidades políticas tampoco lo son, y la ciudadanía se encuentra necesariamente ligada a ellas pues son su condición de existencia. No es un concepto neutro, ya que está cargado de significado y de componentes valorativos, y tampoco es un concepto unívoco, pues distintas tradiciones de pensamiento la definen de manera diversa. La ciudadanía dista de ser un concepto anacrónico u obsoleto, manteniéndose vigente y relevante en las discusiones políticas y sociales. Es difícil negar la relevancia de la cuestión de la ciudadanía en la actualidad, motivo por el cual este trabajo intenta profundizar en las dimensiones que la componen y en las relaciones sociales que de ella dependen.

Históricamente, la ciudadanía nació asociada a la pertenencia a la comunidad política representada por las polis griegas (Andrenacci, 2001) y a través de los tiempos continuó siendo considerada como una expresión de nación y nacionalidad, en tanto “el ciudadano es siempre miembro de una comunidad, un grupo, una nación a los que limitan las fronteras de la ciudadanía” (Dubet, 2003: 220). Es posible ser ciudadano de Grecia, de Argentina o de Zaire, pero no es posible ser ciudadano de un club, de un ministerio, de la Organización de las Naciones Unidas o de una ONG. Clasificar a una persona como ciudadano no equivale a clasificarlo como miembro de una organización, porque la ciudadanía es una categoría necesariamente política y necesariamente estatal: está intrínsecamente relacionada con una comunidad política de pertenencia, que a su vez se

halla enmarcada en una red de configuraciones políticas a nivel global. En el mundo griego de la Antigüedad, momento histórico de nacimiento del concepto de ciudadano, el espacio se dividía en torno a las polis o ciudades, y eran ciudadanos quienes participaban de la actividad política de las polis. A partir de la Edad Moderna, la principal división política se erigió en torno a los estados-nación emergentes y la ciudadanía se construyó en relación a la pertenencia a un Estado determinado, fuente de derechos y de obligaciones para aquellos que vivieran bajo su órbita.

El proceso de consolidación de los estados-nación implicó la necesidad de centralizar y concentrar la soberanía, y de generar a la vez un sentimiento de reciprocidad entre los individuos que habían quedado sujetos a cada Estado. La ciudadanía es un componente fundamental del proyecto de formación de una conciencia nacional, conciencia que debe pugnar por establecer un sentimiento de pertenencia a una comunidad —imaginaria— donde todos provengan de un origen común y compartan un fundamento. Así, la ciudadanía se asocia a un relato nacional que se fortalecerá desde distintas órbitas, una de las cuales es central para este trabajo: la educación formal. En la escuela, la historia es un relato de luchas y proezas de héroes nacionales del que todos los niños de una nación deben sentirse herederos.

La ciudadanía es a su vez una categoría relacional, pues como se anticipó brevemente, está directamente relacionada con la comunidad política de referencia. No se es ciudadano si no preexiste una comunidad, y se es ciudadano solamente en relación a un sistema político de referencia que funda la identidad del ciudadano. De este modo, la ciudadanía está sujeta a transformarse a medida que se produzcan cambios en los estados-nación. Ser ciudadano en una democracia del siglo XXI no es lo mismo que ser ciudadano de una dictadura militar en los años '70; no es igual ser ciudadano de una democracia inclusiva de mitad de siglo o ser ciudadano de una república conservadora de principios de siglo. Se producen cambios respecto de quiénes son los ciudadanos, mutan los derechos asociados a la ciudadanía, se modifica la relación simbólica entablada entre los ciudadanos y la nación. Siguiendo esta lógica, en un mundo global que diversifica los escenarios nacionales, coincidimos con Silvia Levín (2004) en identificar a la ciudadanía como una categoría histórica y dinámica capaz de transformar y renovar el consenso entre los individuos respecto de su comunidad política de referencia.

Se torna necesario operacionalizar el concepto de ciudadanía, con el objetivo de dar cuenta de la complejidad del asunto. Para trascender la visión simplista que distingue a la ciudadanía formal de la informal, aludiendo con la primera a aquellos aspectos definidos por la Constitución y las leyes reglamentarias, y con la segunda a la ciudadanía en sentido amplio (la

participación real de los ciudadanos, el cumplimiento de obligaciones, etc.) podríamos desagregar el concepto de ciudadanía en 4 dimensiones:

**Dimensión normativa:** La ciudadanía puede ser asociada con el estatus legal. Esta dimensión se refiere a todos los derechos otorgados por medio de la Constitución y las demás normas a los ciudadanos, junto con los deberes que les corresponden. A su vez, en esta dimensión se determina quiénes son los ciudadanos y a partir de qué momento de sus vidas se convierten en tales (al cumplir determinada edad, al vivir en un lugar por un cierto tiempo, etc.). Es una dimensión pasiva que proviene de las vertientes legalistas de la ciudadanía (Levín, 2004) que conciben a los ciudadanos como sujetos y objetos del Derecho. Por otro lado, es una dimensión donde todos los individuos pueden ser homogeneizados a partir de una igualdad formal legal.

**Dimensión simbólica:** Podemos pensar en la ciudadanía como identidad política (Mouffe, 1999; Pedró, 2003) y considerarla a su vez una productora del sentido de pertenencia a una comunidad. Esta dimensión se relaciona con la construcción del relato nacional y el mito de un origen común. Por otro lado, en esta dimensión se incluyen las teorías que hacen referencia al deseo humano de reconocimiento y aceptación incondicional por parte de los otros, pensando en la pertenencia como “el bien primario en toda comunidad humana” (Levín, 2004: 68).

**Dimensión capacitadora-habilitante:** Esta dimensión considera aquellos derechos e instituciones que permiten al ser humano y potencial ciudadano desarrollar capacidades que lo habilitarán a ejercer la ciudadanía efectiva y comprometidamente. Aquí se incluyen, por ejemplo, los derechos sociales como la educación y la salud, que permiten formar personas sanas y capaces de convertirse en ciudadanos integrales. En este trabajo nos detendremos especialmente en la importancia de la educación como factor habilitante primordial.

**Dimensión de ejercicio:** Esta es la dimensión activa de la ciudadanía, que pone el foco sobre la participación real de los ciudadanos, el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, y otros comportamientos ciudadanos. Siguiendo a Hannah Arendt (2003), la ciudadanía se caracteriza por la voluntad de llevar la acción a la esfera pública y “no por la mera adscripción a un colectivo” (Levín, 2004: 55), es decir, por el simple hecho de la membresía. La acción, en tanto categoría estrella que representa la condición eminentemente política bajo la cual le fue dada la vida al hombre

en la tierra, es un elemento esencial de la ciudadanía. En esta dimensión podemos entender a la ciudadanía como el espacio de construcción de lo público.

Las dimensiones de la ciudadanía son herramientas útiles para desagregar el concepto y para evitar caer en las conceptualizaciones rígidas y parciales de la ciudadanía, que solamente se enfocan en una dimensión como si la parte fuese el todo. Sin embargo, no hay que perder de vista que dichas dimensiones operan conjunta, transversal y simultáneamente.

### ***1.2. La educación como relación social***

Otro concepto que suele aparecer íntimamente relacionado con la ciudadanía es la educación, tema esencial para este trabajo. Ya desde los análisis estructural-funcionalistas del siglo XIX, la escuela aparece caracterizada como una “fábrica de ciudadanos” que busca la normalización y la homogeneidad cultural. De esta manera, se reconoce la función social que cumple el sistema educativo para la integración del sistema (Terrén, 2003). Sin embargo, en este trabajo se tendrán en cuenta distintas dimensiones de la educación y diversos aspectos de la relación entre ciudadanía y educación, reflexionando acerca del lugar de la homogeneidad pero también de la diversidad en la construcción de la ciudadanía.

La educación —y particularmente la educación ciudadana— es una relación social. Esto implica que la educación parte necesariamente de la vida en sociedad: a nivel microsociedad, para que se pueda hablar de educación, deben haber al menos dos personas en un intercambio o transmisión<sup>2</sup> de saberes y saber-hacer (*know how*), experiencias y valores, nociones y tradiciones. Proyectando lo sucedido a nivel particular hacia un nivel universal, la educación se da entre reducidos grupos de expertos y grandes masas poblacionales. La idea de autoeducación o educación introspectiva no tiene sentido si no parte primero de una relación social; es decir, un individuo no tiene nada que enseñarse a menos que haya conocido algo distinto de su mismidad. La educación es, entonces, un componente externo al ser individual, pues no tiene contenido ni sentido si no parte de la sociedad, y a la vez es un elemento inherente a la comunidad.

---

<sup>2</sup> Dependiendo del modelo educativo, la relación social de educación puede presentar distintos grados de asimetría, oscilando entre algo parecido a un intercambio por un lado y la mera transmisión o adoctrinamiento por el otro. Aquí se pone en juego la horizontalidad o verticalidad del modelo educativo y organizacional, teniendo en cuenta que la relación social de educación siempre implica al menos una mínima jerarquía, al tratarse de un sector del saber que enseña a otro sector que no posee ese saber.

### *1.2.1 Educación formal e informal*

El propósito de la educación tanto formal como informal es socializar los contenidos considerados importantes a través de los tiempos, generando un cierto dominio del saber sobre quiénes se van incorporando a la sociedad. La principal diferencia entre la educación formal y la informal es que solamente la primera es de dominio casi absoluto del Estado. Podemos pensar que la educación informal actúa primordialmente sobre lo individual y proviene de grupos variados, pues son cada familia y cada grupo social que circundan al individuo recién llegado al mundo quienes deciden cuáles contenidos y prácticas esenciales deben transmitirle. La educación formal, por otro lado, es una fuerza poderosa administrada por el Estado moderno a partir de la expropiación del saber que realiza éste sobre las distintas entidades religiosas y privadas que administraban el conocimiento. El Estado adquiere así el monopolio legítimo sobre la educación formal y puede determinar los contenidos obligatorios que deben aprender los niños que pasen por la escuela, puede definir quiénes deben asistir a la escuela y hacer cumplir dicha obligación, puede decidir qué instituciones escolares son legítimas y cuáles no, cuenta con una serie de recursos y la capacidad de decidir a qué aspecto de la educación formal destinarlos, entre tantas otras potestades.

En líneas generales, la escuela se instala masivamente en las sociedades cuando el Estado-nación moderno reconoce la importancia de generar una conciencia nacional y de aglutinar a sus habitantes particulares bajo un fundamento último y universal que justifique la existencia misma del Estado: así, “el invento de la escuela no pudo realizarse más que en sociedades provistas de cierta historicidad, es decir, sociedades que proyectan fuera de sí un conjunto de valores y principios no sociales, percibidos como universales” (Dubet, 2003: 223). Cuando fue necesario convencer a los ciudadanos de un Estado supuestamente democrático y elegido por el pueblo —pueblo ya no sujeto a una monarquía absoluta o a una relación feudal de vasallaje— de que aún debían ir a la guerra, o que debían trabajar incesantemente para producir bienes que serían consumidos por otros, o que debían elegir a tal o cual jefe de Estado, el mismo Estado descubrió la necesidad de crear una conciencia nacional poderosa que engendrara pasiones y voluntades. Para efectivizar la idea de una nación y persuadir a individuos de orígenes dispares de que tenían algo en común con el vecino e incluso con personas alejadas espacialmente, los estados instalan la educación obligatoria y la presentan como un derecho social. En la actualidad, el Estado mantiene su poder sobre la escolarización y de esta manera, tanto las instituciones escolares privadas como las públicas deben ceñirse a las

decisiones del Estado (ya sea nacional o local, dependiendo del grado de descentralización y federalismo) en lo que respecta a los contenidos básicos escolares, las modalidades de evaluación, entre otras cosas.

### *1.2.II La escuela*

En este trabajo, nos centraremos solamente en un espacio específico de la educación formal: las escuelas. Es decir, trabajaremos sobre la educación en su versión institucionalizada y digitada desde el Estado, aquella que es esencial para la configuración de la ciudadanía.

La escuela aleja a los niños de la educación informal que reciben en sus hogares para enseñar otros principios esenciales para el Estado y que son presentados como incuestionables, absolutos, por encima del espacio del debate: “Si gastamos dinero y alejamos a los niños de su familia y de la economía doméstica, es para introducirlos en una cultura más amplia, percibida como si estuviese situada fuera del mundo y por encima de la sociedad, una cultura basada en un principio considerado universal” (Dubet, 2003: 223). La escuela no es un espacio de contestación, de rebelión, de develación de las imbricadas redes nodales de poder que constituyen las relaciones humanas (Foucault, 2003), sino que es un espacio físico y simbólico donde se incentiva la homogeneidad y se estigmatiza la diferencia. Si la dimensión normativa de la ciudadanía intenta referir a una condición de igualdad y autonomía de los sujetos, “la educación se basa en la desigualdad fundamental de maestros y alumnos, de adultos y niños” (Dubet, 2003: 219).

Un aspecto central de la educación formal es la formación de los docentes: es necesario que ellos crean en el valor de la nación, en su geografía, en su historia. Frente a los alumnos, el docente representa una superioridad, una autoridad legítima que no está dada por las cualidades personales del mismo, sino porque “el Maestro encarna parte de la República, la Razón, la Cultura” (Dubet, 2003: 224). El maestro es respetable no por la persona que es en sí, —o, mejor dicho, independientemente del tipo de persona que sea— sino por el lugar que ocupa como vocero de valores nacionales supremos e incuestionables a los que todo ciudadano se debe en última instancia.

La escuela tiene algo de santuario y de sagrado, ya que se erige como un espacio elevado por encima de las cuestiones desagradables de la vida (Dubet, 2003), y establece una formalidad tendiente a demostrar a los alumnos que ya no se hallan bajo la órbita de la familia sino bajo la lógica de una autoridad diferente. Los docentes se dirigen a los estudiantes en calidad de alumnos, no de niños o adolescentes, y no permiten de ellos conductas que sus familias

sí consentirían. Incluso podría decirse que la escuela generalmente es la primera instancia en que los niños de una nación tienen contacto con el Estado y las reglas que lo conducen, tanto en los actos realizados en las fechas de conmemoración de la Patria, como en los momentos en que se canta el Himno Nacional, como en el aprendizaje de la geografía del país y la historia del Estado, como en la introducción de reglas y normas escritas que es necesario cumplir, como en el vigor de la aplicación de sanciones formales frente a conductas disruptivas, entre tantos otros ejemplos.

Paradójicamente, además de sujetar al sujeto a una determinada noción de la vida social y a los modos de su nación, la educación formal también autonomiza y subjetiviza. Vale decir, el sujeto también se construye, se libera y se vuelve autónomo en la escuela, pues al conocer los modos de vida de su sociedad puede moverse en ella con mayor comodidad, afecto y libertad. La educación ocupa el rol esencial de vincular al Estado con los sujetos-objetos que le dan sentido y razón de ser. La escuela es el canal mediante el cual se conduce a los recién llegados a la vida hacia el sistema político en el cual les ha tocado nacer, e intenta instalar en ellos una brújula moral autónoma cuyo Norte coincida en la mayor medida posible con el deseo del Estado (Dubet, 2003: 226).

Siguiendo el planteo de Francesc Pedró (2003: 237), es posible pensar que las escuelas cumplen un rol crítico en educar a los niños y jóvenes en tres aspectos esenciales:

**Identidades:** Desde lo programático se seleccionan los contenidos de las Humanidades, especialmente Historia y Geografía, para crear una identidad común. Este aspecto responde a la enseñanza de la dimensión simbólico-identitaria de la ciudadanía.

**Competencias de la ciudadanía:** Se ocupa de enseñar capacidades básicas (cognitivas, lingüísticas, comunicativas, actitudinales, normativas) que serán imprescindibles para la vida en sociedad en general y para el ejercicio de la ciudadanía activa en particular. Se relaciona con la dimensión habilitante-capacitadora de la ciudadanía.

**Valores cívicos:** En la escuela se practica la obediencia a la autoridad, la relación respetuosa con la otredad y la participación ordenada de los alumnos, todos aspectos referidos a la dimensión del ejercicio de la ciudadanía. Aquí notamos que todos estos valores son necesarios pero responden a una concepción republicana de la educación y de la ciudadanía, notándose la falta del componente participativo, democrático y activo, esencial en la educación para una vida democrática en el siglo XXI.

Teniendo en cuenta estos aspectos y siguiendo a François Dubet (2003: 222) podemos sostener que “la formación de ciudadanía no es sólo cuestión de principios y valores, se inscribe también en la misma forma de escolarización, en el modo como se realizan los aprendizajes, en un sistema de disciplina, en un conjunto de normas. Nace sobre todo de una forma escolar”. De esta frase deberíamos retener tres ideas que serán importantes para las discusiones subsiguientes: 1) la ciudadanía no es un dato de la realidad ni una mera existencia, sino que debe formarse y construirse; 2) la formación de ciudadanía está relacionada con los principios y los valores pero no se agota en ellos, 3) la construcción de la ciudadanía se asienta sobre la forma escolar que expresa un sistema disciplinario y un compendio normativo.

## **II. La configuración histórica de la relación entre ciudadanía y educación**

### *II.1. La construcción simbólica del término ciudadanía*

Históricamente, el concepto de ciudadanía ha fluctuado en relación a su objeto de referencia, es decir, la comunidad política. Desde la modernidad, la ciudadanía está relacionada con el nacionalismo —en tanto valor patriótico fomentando desde la educación ciudadana— pero más aún con el concepto de nación. Siguiendo a Benedict Anderson (1993), puede sostenerse que las naciones no son existencias fenoménicas sino construcciones sociales y artefactos culturales que trabajan sobre la imaginación de los pueblos, donde los estados intentan forjar un sentido de identidad que hermane a personas que jamás se conocerán entre sí pues se encuentran separados espacial y temporalmente. Así, un joven argentino del siglo XXI puede sentirse orgulloso de los logros de un deportista nacido en una provincia lejana o de un caudillo que haya habitado la misma tierra en el siglo XIX, personas a quienes jamás conocerá personalmente pero que en su imaginario comparten un algo especial con él.

Anderson (1993) plantea la existencia de tres paradojas para demostrar la intensidad del componente imaginario de las naciones:

1) La modernidad objetiva de la existencia de naciones cuando se las analiza en detalle desde la posición del historiador, frente a la antigüedad subjetiva que parecen tener las naciones a la vista de los nacionalistas.

2) La universalidad formal de la nacionalidad como un concepto sociocultural (en el mundo moderno todo individuo tiene una nacionalidad y debe sentirse apegado a ella), frente a la

particularidad irremediable de sus manifestaciones concretas (donde los regionalismos o particularismos luchan por independizarse de una nación de la cual no se consideran parte).

3) El poder político y dogmático que han adquirido los nacionalismos, frente a su pobreza filosófica. Aquí el autor se refiere a que pese a la dificultosa justificación filosófico-política de la razón de ser de los nacionalismos, éstos se han arraigado profundamente en el poder.

Anderson define a la nación como “una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana” (Anderson, 1993: 23). La nación es imaginada porque ningún individuo conocerá jamás a todos los miembros que forman parte de esa comunidad, pero en la mente de cada uno vive el sueño de una comunión. Por otro lado, la nación se piensa limitada, soberana y sin fisuras, cuando en realidad está cruzada por luchas, disputas, y exclusiones e inclusiones arbitrarias. Anderson (1993) argumenta que Ernest Gellner continúa esta lógica al proponer que el nacionalismo no es el despertar de las naciones a la autoconciencia, sino que el nacionalismo inventa naciones donde no existen. Sin embargo, Gellner equipara la invención con falsedad postulando que la nación no existe, y Anderson sostiene que la nación se da existencia a partir de una creación positiva, una construcción imaginaria. La visión de este trabajo sigue la línea de Anderson, ya que permite poner el foco en la manera en que cada nación se imagina y construye, con un estilo distinto en cada caso, y en las formas particulares en que crea y perpetúa ese sentido nacional.

En este sentido, la formación subjetiva de los ciudadanos desde la escuela posee un rol fundamental en la construcción de una idea de nación; y la dimensión simbólica de la ciudadanía está intrínsecamente relacionada con la imaginación de la nación. En la escuela, se enseña que los ciudadanos son ciudadanos de naciones, y que las naciones corresponden con los estados, que son los aparatos que a su vez poseen el monopolio sobre la educación. Retomaremos luego esta relación entre los conceptos de ciudadanía, Estado, nación y educación, pues cobra importancia en un momento en el que se ponen en tela de juicio los conceptos de Estado, de nación y la correspondencia entre ambos: la globalización.

## ***II.2. Los derechos civiles, políticos y sociales***

En 1949, el sociólogo Thomas H. Marshall (Marshall y Bottomore, 2005) trazó el proceso histórico de conformación de la ciudadanía moderna,

entendiéndola desde una concepción legalista enfocada en la dimensión normativa. Marshall define a la ciudadanía como un estatus social a partir del cual se adquieren derechos —civiles, políticos y sociales— y deberes —pagar impuestos, sufragar, asistir a la escuela—. Para el autor, el Estado afianza su relación con los individuos a partir del reconocimiento de sus derechos, y en este sentido Marshall (Marshall y Bottomore, 2005) reconoce distintos momentos históricos de desarrollo de los derechos desde el Estado inglés: la lucha por los derechos civiles se da en el siglo XVIII, los derechos políticos se adquieren en el siglo XIX, y los derechos sociales se afirman en el siglo XX. Los derechos civiles están relacionados con las libertades individuales —la libertad de conciencia, de credo, de prensa, de asociación, etc.— y con los derechos de propiedad privada y justicia; la institución que los procesa es el tribunal de justicia. Los derechos políticos se vinculan con la capacidad de elegir y de ser elegido para ocupar cargos públicos, cuyos organismos más representativos son los parlamentos y los concejos locales. Por último, los derechos sociales —los que más interesan a este análisis— son aquellos que garantizan una mínima condición de vida en relación con los patrones de bienestar vigentes: la educación, la salud, la alimentación, la vestimenta, la vivienda. La institución más estrechamente ligada al componente social son los servicios sociales, y entre ellos, el sistema educativo.

La educación tiene un lugar especial en el pensamiento de Marshall, pues el autor considera que la educación es condición *sine qua non* para poder disfrutar de los demás derechos: “El Estado debía imponer de alguna forma su capacidad coercitiva (...) obligando a los niños a asistir a la escuela, porque los que no han recibido educación no pueden apreciar, y por lo tanto no pueden elegir libremente, las cosas buenas que distinguen la vida de los caballeros de la vida de la clase trabajadora” (Marshall y Bottomore, 2005: 19). Aquí es interesante ver como para el autor el Estado debe ejercer el monopolio sobre la obligatoriedad de la educación, para que los ciudadanos conozcan formas de vida superiores y sean entonces libres de trabajar para darse ese nivel de bienestar. Por otra parte es preciso resaltar que, de alguna manera, Marshall (Marshall y Bottomore, 2005) está reconociendo la dimensión habilitante y capacitadora de la ciudadanía, al poner el énfasis en la educación en tanto derecho que habilita el goce de los demás derechos asociados a la ciudadanía. “El sistema educativo es el mecanismo de acceso a los derechos de ciudadanía y a la integración social y política” (Levín, 2004: 52) pues a partir de ella se pueden conocer los demás derechos y obligaciones, condición previa a la posibilidad de su ejercicio. Dos atributos hacen de la educación básica obligatoria un claro componente de la ciudadanía: el hecho de que el Estado goce del monopolio legítimo sobre su regulación y la obligación legal de los padres de niños en edad escolar de enviar a sus hijos a la escuela (Levín, 2004: 43).

Marshall (Marshall y Bottomore, 2005) sostiene que en la medida que se fueron incorporando nuevos derechos inherentes a la ciudadanía, también se amplió el acceso a la ciudadanía aumentando la cantidad de personas consideradas ciudadanos. De un reducido grupo de hombres libres, propietarios y protestantes se fueron convirtiendo en ciudadanos las mujeres, quienes carecían de propiedades, miembros de otras religiones y otras etnias, entre otros. Para Marshall (Marshall y Bottomore, 2005) la ciudadanía es una categoría igualadora, pues todos los ciudadanos son iguales entre sí y en relación al Estado, y esto para el autor no se ve contradicho ni ensombrecido por las desigualdades de clase. El estatus legal de la ciudadanía iguala a las personas en su dignidad de miembros del Estado, vale decir que “la desigualdad del sistema de clases sociales puede ser aceptado mientras la igualdad de ciudadanía sea reconocida” (Levín, 2004: 39).

Sin embargo, la extensión del optimismo tiene un límite incluso para el propio Marshall. El autor sostiene que las tres categorías de derechos están unidas por su asociación con el principio de libertad, mientras que las diferencia una tensión respecto de la igualdad. En la base del sistema capitalista hay una desigualdad que es inherente al sistema mismo, por ende siempre habrá en la sociedad una tensión entre la libertad y la igualdad. “El desarrollo de la ciudadanía social encuentra su límite en el sistema de estratificación social” sostiene Levín (2004: 40), pues se puede mejorar el piso del cual parten los ciudadanos, pero no se puede subir a todos al mismo peldaño. Retomando el rol del sistema educativo, Marshall enfatiza la importancia de que el Estado asegure cierta igualdad de oportunidades al inicio de la trayectoria de vida: “Nótese que solo se les obliga en el primer peldaño. La libre elección se produce en cuanto han adquirido la capacidad de elegir” (Marshall y Bottomore, 2005: 19). Es decir, el Estado opera en contra de la libertad cuando obliga a los ciudadanos a ir a la escuela, pero una vez asegurada, en principio, la igualdad de oportunidades y la capacidad de elegir, se deja a los ciudadanos la libertad de tomar sus propias decisiones. Esta concepción es llevada a su mejor expresión en los estados de bienestar de mediados del siglo XX, que intentan garantizar un piso mínimo de bienestar para todos los ciudadanos a partir del reconocimiento de los derechos sociales y su promoción.

### ***II.3. Nota sobre los derechos y la educación en la realidad latinoamericana***

En Latinoamérica, el proceso de desarrollo y adquisición de derechos civiles, políticos y sociales responde temporalmente a una lógica y una realidad

histórica distintas. A grandes rasgos, podría decirse que los derechos civiles comienzan a hacerse presentes hacia finales de siglo XIX a partir de la construcción del Estado-nación, los derechos políticos a partir de la primera mitad del siglo XX y los derechos sociales junto con los estados benefactores y los populismos latinoamericanos de mitad de siglo<sup>3</sup>.

En Latinoamérica, la disociación entre la dimensión normativa y la dimensión habilitante de la ciudadanía generan un gran déficit en la dimensión de ejercicio, pues los sectores subalternos han logrado adquirir derechos mediante diversas luchas a través de los años, pero al ser precarias las condiciones habilitantes —en particular la educación— se ve afectada la posibilidad real de gozar de los derechos. Por otra parte, algunos autores hablan de una “ciudadanía regulada” por el Estado en los estados latinoamericanos, debido a los estilos paternalistas que restan autonomía a los sujetos al estar éstos condicionados en su accionar por una relación clientelar con el Estado (Levín, 2004: 52). De cualquier manera, aunque quizás la educación elemental no alcance por sí sola para proporcionar una capacidad amplia de ejercer la ciudadanía, como sostiene Levín la educación “es tal vez la materialización más aproximada y universal de la ciudadanía nacional” (Levín, 2004: 46).

### **III. Consideraciones prácticas: la educación ciudadana en el siglo XXI**

#### *III.1. Educación para la cultura/amistad ciudadana*

Un tema complejo que concierne a la concepción de ciudadanía y se ve reflejado en la educación reside en la multiculturalidad de las sociedades actuales, es decir, en los continuos movimientos migratorios mundiales y en las composiciones multinacionales de los estados. Se torna imperante afrontar el reto que la multiculturalidad impone a la escuela para continuar actuando como formadora de ciudadanía y constructora de una nación, y como institución homogeneizadora, encargada de elevar a todos los alumnos a un mismo peldaño educativo y generar en ellos conocimientos y valores que los igualen. Aquí la escuela se presenta como la arena donde el conflicto entre la diversidad —particularismo— y la unidad —universalidad— puede

---

<sup>3</sup> En la Argentina, los derechos civiles se desarrollan a partir del proceso de consolidación del estado-Nación desde el año 1880 y los derechos políticos comienzan a asociarse a la ciudadanía a partir de 1912 con la ley Sáenz Peña. Asimismo, los derechos sociales están asociados al primer peronismo, junto con la importantísima ampliación de los derechos políticos a las mujeres en 1947.

dirimirse positiva o negativamente. Para Terrén (2003), solamente una educación profundamente democrática, que ahonde en la diversidad, que explique las diferencias culturales, religiosas y sociales en lugar de temerlas, “puede forjar una ciudadanía que haga de los contextos multiculturales espacios pacíficos de participación y deliberación” (Terrén, 2003: 261). Frente a la insistente construcción político-social que sostiene que la ciudadanía debe actuar como unificadora y que el Estado-nación debe gozar de una identidad única inquebrantable para no resquebrajarse, se opone con fortaleza la idea de que una identidad común no significa una identidad igual. La práctica constante de vencer el temor a la otredad, el ejercicio de la convivencia cercana con los otros, “quienes vienen de lejos o (...) quienes, aun estando cercanos, nos han sido extraños” (Terrén, 2003: 277) comenzando desde la escuela, es la única manera de educar que puede renovar en los pueblos el deseo de vivir juntos bajo un determinado Estado.

Quizás sea necesario, en los albores del siglo XXI, desnacionalizar el concepto de ciudadanía y generar la identidad colectiva necesaria para toda comunidad política asociándola a algún fundamento distinto de la homogeneidad cultural y ajeno a una idea de nación única e inexpugnable, desterrando los prejuicios a lo distinto y practicando el diálogo, la empatía, la deliberación, el debate, desde la escuela. La escuela debe perder el miedo al conflicto para entender que la tensión es un elemento constitutivo de la educación y que la ciudadanía está signada por la dicotomía entre inclusión y exclusión, pues como sostiene Chantal Mouffe (1999), todo consenso se basa en un acto de exclusión. En última instancia, el Estado verdaderamente democrático debe permitir que el conflicto se exprese en el espacio público, en las instituciones, en la escuela, generando a su vez focos de consenso provisionales para asegurar su permanencia: es necesario construir “una hegemonía de valores que se puedan viabilizar en múltiples prácticas democráticas, institucionalizándolas en relaciones sociales variadas, de modo que pueda generarse una multiplicidad de posiciones subjetivas desde una matriz democrática” (Levín, 2004: 63).

De alguna manera, la escuela es un espacio donde se cruzan a nivel micro los debates que se dan a nivel macro: la interacción entre una tradición republicana que hace hincapié en la institucionalidad y el derecho como expresión de la voluntad popular; una tradición democrático-liberal que defiende la privacidad y la libertad civil al mismo tiempo que sostiene la importancia de la representación y la igualdad ante la ley; y una tradición democrática-popular que recoge el valor de la democracia directa y la participación activa de los ciudadanos. En la escuela, suelen convivir los principios republicanos del mandato de las normas y reglamentos —que generan deberes para los alumnos— con los principios democrático-liberales

de igualdad formal entre los alumnos pese a las diferencias que los constituyan. Sin embargo, se destaca el escaso desarrollo de mecanismos de participación activa, característicos de la tradición popular, que reflejen la ciudadanía en su movimiento actual.

Considerando que la escuela opera como formadora de ciudadanía, y que la ciudadanía está directamente relacionada con el Estado en el cual se inscribe, sería interesante reflexionar acerca de la manera en que la educación responde a los cambios en la concepción de nación. Si un determinado gobierno al mando de un determinado Estado deseara configurar en el imaginario popular una idea de nación que fuera distinta de la idea ya establecida —con nuevos personajes, nuevas historias, nuevas relaciones, una nueva manera de pensar la amistad ciudadana seleccionando nuevos héroes y enemigos, distintas inclusiones y exclusiones— lo más probable sería que intentara operar el cambio desde la escuela, lugar por excelencia de generación de imaginarios nacionales. Por ejemplo, el Estado argentino ha incorporado niveles importantes de participación social en los últimos años y los ha asociado al derecho de un ciudadano a manifestarse, lo cual amplía el ejercicio de los derechos ciudadanos y a su vez debería ser acompañado por la incorporación de una dimensión de ciudadanía activa en la educación formal. Por otro lado, la escuela debería incluir la enseñanza de los nuevos derechos individuales que se han ido instalado en la actualidad: es decir, frente al aumento masivo de derechos individuales que protegen a mujeres, niños, comunidades originarias, minorías de género, entre otros, se torna importante conciliar la importancia de la universalidad de los derechos universales que unen a los ciudadanos con la relevancia de la diversidad que les permite ejercer su individualidad.

Excede el objetivo de este trabajo analizar en detalle la problemática y las dificultades que podrían generarse si la escuela fuera absolutamente dinámica y se actualizara cada vez que se modificara la posición del Estado respecto de la nación al cambiar los gobiernos, pero de alguna manera, se debería ensayar conjugar la continuidad con el dinamismo, siendo que la escuela cumple la función social de aglutinar a los futuros ciudadanos en torno al mito del origen común pero que a su vez debe *aggiornarse* respecto de los cambios que se operan sobre dicho mito.

### ***III.2. Educación para la conducta ciudadana***

La educación formal está relacionada estrechamente con la dimensión normativa de la ciudadanía, pues debe contribuir al conocimiento de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de la manera en la cual

defenderlos y cumplirlas, respectivamente. Los niños deben aprender desde jóvenes que no existen derechos sin obligaciones, ni obligaciones sin derechos. Esto implica no solamente enseñar Educación Cívica sino generar una democracia al interior de la escuela que es, por definición, una institución caracterizada por la jerarquía de autoridad y de conocimiento, donde los docentes enseñan y evalúan, los directivos aplican sanciones y premios, y los alumnos aprenden y obedecen.

Hoy en día las competencias ciudadanas son complejas, ya que el Estado se maneja en distintos niveles —el municipal, el provincial, el nacional, el regional— y en cada uno existen normativas diferentes. Por otro lado, la creciente democratización ha incorporado a la ciudadanía numerosos derechos culturales y sociales, acerca de los cuales también hay que formar a los estudiantes. Al democratizarse la ciudadanía y ampliarse los derechos políticos, de cara a las elecciones políticas el ciudadano necesita hoy en día contar con una importante cantidad de información referida no sólo a la política local sino a la vida internacional, debe saber algo de economía, conocer algunos derechos sociales. Inclusive, el ciudadano también debería conocer las normas de tránsito, de higiene pública, los derechos sociales, las formas de participación ciudadana en el proceso legislativo, entre otras competencias ciudadanas. Si bien suena pretencioso esperar que todos los ciudadanos sean conocedores de la política local e internacional, no por ello se debería perder de vista la importancia de incorporar la formación ciudadana en la educación formal, y menos aún debería ignorarse la imperiosa necesidad de tender a incorporar a la totalidad de los ciudadanos a la educación formal. Mientras se intenta resolver el problema de la inclusión y la deserción escolar, para quienes sí logran ingresar al sistema educativo se han expandido los contenidos programáticos de la educación cívica. Siguiendo la propuesta de Pedró (2003: 240-241), la formación para una conducta ciudadana del siglo XXI debería girar en torno a cinco ejes fundamentales:

Derechos y deberes: Corresponderían a la dimensión normativa de la ciudadanía, enseñando cuáles son las reglas de acceso, ejercicio y obligación en torno a la condición de ciudadanía. Resultaría interesante crear consejos estudiantiles desde el nivel primario para que los alumnos se formen no solamente como aprendices sino también como líderes, ejercitando la autonomía y el pensamiento crítico, construyendo debates y ensayando resolverlos, incluso organizando modelos de elecciones para que los alumnos conozcan el proceso de votación.

Identidad nacional: De alguna manera, se debe incorporar cierto componente de patriotismo para el efectivo funcionamiento

del Estado-nación. Sin embargo, sostenemos que si bien es importante el conocimiento de los elementos que hacen a una identidad nacional (que por cierto es construida social y simbólicamente y no es una existencia pura e incuestionable), la ciudadanía no debería permanecer indisoluble y únicamente ligada a la nacionalidad.

El mínimo común denominador: En lugar de proponer la cohesión social como valor fundamental y considerando la complejidad de las sociedades actuales, la educación cívica debería trabajar bajo un paraguas humanista que busque iluminar los elementos que unen a los ciudadanos en tanto seres humanos, enfrentando la xenofobia, el racismo, la discriminación.

Compromiso con cuestiones globales: Es preciso comprender las temáticas que afectan a la humanidad en su totalidad, tales como las cuestiones medioambientales, las desigualdades sociales, el desarrollo tecnológico, los conflictos bélicos ejercitando la “corresponsabilización” (Pedró, 2003: 241) de cada individuo desde una temprana edad.

Compromiso con cuestiones locales: La educación debe adentrarse en las problemáticas barriales, municipales, provinciales, nacionales entrenando un compromiso cívico.

Finalmente, una buena educación ciudadana en el siglo XXI debería ser integrada e interdisciplinaria, participativa, interactiva, y debería llevar a los estudiantes a actuar sobre su entorno próximo, pues “no hay otra manera de aprender educación cívica que poniendo en práctica los conocimientos, las habilidades y los valores en situación real (...) y el alumno debe llegar a comprender que la educación cívica es (...) significativa para él y su comunidad” (Pedró, 2003: 253).

### ***III.3. Educación para la ciudadanía global***

Considerando la dimensión normativa de la ciudadanía, el ciudadano es miembro pleno de una nación o comunidad política cuando alcanza la edad estipulada según las normas escritas y vigentes para ejercer los derechos que le corresponden en tanto ciudadano, especialmente los derechos políticos. Sin embargo, la dimensión simbólica de la ciudadanía puede generar una identificación política muy poderosa de un individuo con una nación de la cual no puede ser miembro pleno en términos normativos y en cuyo caso tampoco podrá participar del ejercicio de la ciudadanía. Los denominados

ciudadanos del mundo, aquellas personas cuyas vidas transcurren por fuerza mayor o por elección en distintos lugares del globo, no siempre gozan de la dimensión normativa de la ciudadanía pero sí pueden ser ciudadanos en los aspectos simbólicos. Este es el caso de algunos refugiados, de exiliados, de migrantes del mundo que se sienten parte de una comunidad pero no pueden ser ciudadanos porque no lo permite la normativa.

Para continuar con este análisis, es importante tener en cuenta un fenómeno reciente pero poderosamente influyente sobre la conformación y concepción de la dimensión simbólica de la ciudadanía: la globalización. La socióloga y economista Saskia Sassen (2010) sostiene que la globalización es un fenómeno profundizado a partir de la década de 1980 por la proliferación de las redes mundiales sociales, económicas y políticas, lo cual conlleva una complejización de la organización mundial. Parecería haberse conformado una nueva geografía mundial organizada en torno a nodos estratégicos identificados con las ciudades globales, donde intersectan las redes globales y las locales. Sassen sostiene que el punto clave de esta nueva configuración política es el debilitamiento de la soberanía estatal —es decir, de “la autoridad formal y exclusiva de los estados sobre el territorio nacional” (Sassen, 2010: 10)— lo cual favorece el surgimiento de actores supranacionales y subnacionales que retroalimentan el proceso de degradación de la soberanía estatal. La nación no se rompe pero sí se fisura, y esas grietas profundas abren el juego a un nuevo grupo de actores que operan por arriba y por debajo del Estado como nuevas variables independientes. Al decir de Edoardo Greblo (2002: 14):

La globalización genera decisiones y salidas políticas que modifican *desde arriba* la dinámica de los sistemas políticos nacionales, induciendo a grupos locales, movimientos y nacionalismos a poner en duda, *desde abajo*, el papel del Estado Nacional como sistema de poder representativo de sus intereses.

De la mano de estos nuevos espacios de relevancia global —ONG, ciudades, zonas de exportación autónomas— se engendran nuevas políticas locales, regionales e internacionales, que a veces se enfrentan o desafían a las políticas nacionales y producen controversias en torno a la soberanía, y, podríamos agregar, a la ciudadanía. El Estado parece estar perdiendo poder como principal comunidad política de referencia, pues se tienden puentes visibles e invisibles entre ciudadanos de distintos estados que se consideran más cercanos que entre conciudadanos.

Si bien por lo pronto el Estado continúa siendo quien sostiene la soberanía y quien monopoliza el relato de la nación —pese a fuertes

oposiciones fuertes—, es claro que el futuro ciudadano debe aprender otros idiomas, otras historias, otras geografías además de las de su nación (Dubet, 2003). No puede dejar de tener en cuenta dónde se ubica su nación respecto a las demás, y debe comprender que existen vínculos de poder entre naciones. Como sostiene Dubet (2003: 227), “al igual que vivimos en economías locales, nacionales, europeas [latinoamericanas en nuestro caso] y mundiales, los niños y jóvenes viven en una multitud de culturas y de sistemas de referencia”. En este contexto, es preciso que la educación formal incorpore la dimensión global a su currícula y su cosmovisión, asumiendo que la educación informal ya está *de facto* imbuida de categorías y contenidos que responden a una dimensión global de la educación. Las escuelas deberían formar a los estudiantes como ciudadanos globales, además de ciudadanos nacionales, pues “la formación de la ciudadanía ya no puede basarse en un relato nacional tan firme y homogéneo como el que se impuso en los albores del siglo XX” (Dubet, 2003: 227).

Otro aspecto esencial en el debilitamiento de la soberanía del Estado-nación es el rol de la comunicación y las tecnologías de la información en tanto motores de la globalización, lo cual nos lleva a la próxima sección.

### ***III.4. Educación, medios y nuevas tecnologías***

La profundización del modelo de la aldea global se explica por el desarrollo de las NTIC, nuevas tecnologías de la información y la comunicación<sup>4</sup> (Díez Rodríguez, 2003) y del acceso simultáneo, descentralizado y mayormente libre a la información, que es producida y reproducida constantemente por millones de usuarios en interacción digital. Este impulso democratizador de las NTIC genera conexiones impensadas entre actores locales, que suelen apropiarse e identificarse con luchas que no son necesariamente mundiales pero que están mundialmente distribuidas, pues aparecen en varias ciudades pese a sus vicisitudes particulares. La comunicación instantánea, masiva y accesible influye enormemente sobre la formación de una nueva esfera pública transnacional: habitantes de

---

<sup>4</sup> Las NTIC incluyen “no sólo el fenómeno de Internet sino el conjunto del sistema informacional actual que incluiría la red física de comunicaciones que interconecta nodos (Internet), las modalidades de intercambio de información mediante transferencia de archivos, la videoconferencia, los chats, el correo electrónico, la mensajería instantánea, la World Wide Web (tejido mundial de páginas digitales organizadas por un protocolo que permite localizarlas y enlazarlas; y que suele identificarse con Internet)” (Díez Rodríguez, 2003: 193). En la actualidad deberíamos incluir un elemento esencial que no era común en el año en que escribe la autora y que son las redes sociales (Twitter, Facebook, Google+, Instagram, etc.).

distintos estados pueden acceder a contenidos que ellos mismos seleccionan, relacionarse entre sí al margen de las divisiones jurídico-políticas y de sus ciudadanías de origen, y desarrollar lazos recíprocos sin necesidad de una interacción directa. Hoy en día, cualquier actor local puede devenir un actor mundial que sobrepase, desafíe o ataque explícitamente la autoridad soberana y que difunda ideologías propias a través de los medios, pudiendo llegar a audiencias o destinatarios lejanos en el espacio.

Para los estados-nación se torna cada vez más complejo ejercer mecanismos de control sobre el discurso y aplicar sistemas de exclusión para aquellos individuos que se salen de la normalidad propiciada por la escuela y los mecanismos de socialización para los ciudadanos, debido a la multiplicidad de actores que acceden a la expresión mediante la herramienta democratizante de las NTIC.

El Estado intentó desde sus inicios ser el regulador omnipotente de la información circulante y en algunos momentos a fuerza de violencias logró un control casi total —tal es el caso de los casos de los totalitarismos del siglo XX—, pero en la actualidad se enfrenta a un desafío nuevo y escurridizo. El avance de las telecomunicaciones, las privatizaciones de la televisión y la radio (Castells, 1999: 284), y los negocios de capital internacional que circundan a la industria de los medios quitan poder al Estado en su capacidad controladora y educadora. El Estado ha perdido peso y autoridad sobre la regulación de la información y dominio sobre el discurso, pero aún así es él quien tiene el monopolio legítimo sobre la educación formal. Por ende, sigue siendo relevante considerar la relación entre el Estado, la escuela y la ciudadanía.

Actualmente ningún actor —ya sea un individuo, una organización, una corporación, una entidad religiosa— que tenga acceso a las NTIC puede dejar de intuirse a sí mismo como un agente que puede obrar a nivel supra y subnacional, separado de la influencia del Estado al que pertenece. Surge inmediatamente la discusión acerca del alcance de este impulso democratizador de la red y un cuestionamiento profundo por las desigualdades en el acceso a las materialidades de la riqueza, incrementadas y quizás perpetuadas por el proceso de la globalización. Una niña en el medio del Impenetrable chaqueño, un niño de una comunidad originaria africana sin acceso a una computadora, celular, u otro dispositivo de acceso a la Internet, difícilmente podrán compartir la mentalidad globalizante que surge del acceso rápido, constante e instantáneo a esta red virtual que nuclea a personas paradas en distintos nodos estratégicos. En resumen, podemos decir que el poder está compartido en esta era de soberanía multinodal, pues “los estados individuales ya no son las únicas unidades políticas para resolver los problemas políticos clave ni para dirigir el amplio espectro de

funciones públicas” (Held, 1997: 119), pero el Estado continúa siendo la entidad política hegemónica si bien no unívoca.

Las escuelas se introdujeron en un mundo muy diferente del actual, en el cual no existía ni siquiera la televisión —hoy en día, elemento esencial en la formación de la opinión ciudadana así como medio masivo de entretenimiento—, mucho menos las computadoras, Internet o los teléfonos inteligentes. La escuela de hoy no puede ignorar el hecho de que los alumnos pasen una importante cantidad de horas frente a la televisión y las NTIC (Tuñón, 2013), motivo por el cual tanto los medios de comunicación tradicionales como los nuevos deben hacerse presentes en la enseñanza. Al decir de Dubet (2003: 228), “en el pasado, era suficiente con que un niño supiera leer; ahora es necesario que sepa ver la televisión, que sepa navegar por internet, que sepa lo que es una tasa de desempleo o de inflación si queremos que sea capaz de comportarse como un ciudadano informado”.

Además de reconocer la importancia de los medios de comunicación, de las NTIC, y la injerencia neurológico-psicológica de ambas en el modo de pensar de los niños y de percibir la realidad, también la escuela debería hacerse cargo de revelar la subjetividad de los medios masivos de comunicación, introduciendo a los niños y jóvenes en la existencia de diversas formas de expresar un mismo fenómeno.

Por otro lado, la relevancia de llevar las NTIC a la escuela tiene que ver directamente con la ciudadanía y las posibilidades de ampliar el espíritu democrático de las sociedades de la mano de lo que hoy se denomina democracia líquida, una reivindicación de la democracia directa y las tradiciones populares. Siguiendo a Díez Rodríguez (2003), la potencialidad de las NTIC para construir una democracia electrónica y una ciudadanía cibernética es considerable. Tanto la implementación del voto electrónico como las consultas plebiscitarias a través de la Web —mecanismos ya implementados en algunos países— contribuyen a expandir los horizontes de las democracias. Aún más, la utilización de las NTIC, y en particular de las redes sociales, para expresar opiniones políticas y hasta para generar movilizaciones o protestas multitudinarias revela el alcance político-ciudadano de las nuevas tecnologías y la importancia de introducir estas cuestiones en la escuela.

Tanto la accesibilidad a las NTIC —es decir, su generalización— como su usabilidad —la capacidad de utilizar la herramienta correctamente— conforman hoy en día aspectos claves de la educación formal. Ejemplos de ello son los programas de entrega de computadoras *laptop* a los estudiantes y docentes de escuelas de gestión pública desde el Estado, tales como Conectar Igualdad en la Argentina, que tienden a generalizar el acceso a las nuevas tecnologías y a capacitar no sólo a los alumnos sino también a los

docentes para utilizar estas herramientas. Esto demuestra que el Estado está reconociendo progresivamente la relevancia que tienen las NTIC y que considera que el acceso a las mismas se acerca a ser un derecho ciudadano, por lo pronto derecho parcial pues no está disponible para el universo de ciudadanos ya que excluye a los estudiantes y docentes de escuelas de gestión privada, y a los individuos excluidos del sistema educativo en su conjunto.

Varios autores depositan en las NTIC la esperanza de que operen como canales para profundizar la democracia en el sentido propuesto por Chantal Mouffe (1999), una democracia radical y participativa. Siguiendo a Díez Rodríguez (2003), las expectativas políticas depositadas en las NTIC son:

- La recuperación del espacio público monopolizado por los medios tradicionales (radio y TV), despertando las inquietudes políticas de los jóvenes.
- La transformación de la ciudadanía representativa en una ciudadanía más democrática, de la mano de la mayor accesibilidad a la información.
- El aumento generalizado de los niveles de participación política, especialmente entre los jóvenes.

#### **IV. Reflexiones finales**

Coincidimos con Dubet (2003) en señalar que hemos entrado en un modelo de ciudadanía postnacional y postinstitucional, encontrándonos en un momento de transición donde solamente podemos atentar a esbozar algunas líneas de reflexión. Vivimos en un mundo complejo, variado, de fácil y rápido acceso a la información pero no tan fácil acceso al conocimiento, en el cual se torna necesario definir cuál es la cultura y las competencias comunes que deberían tener los ciudadanos de una nación, definición que jamás es meramente pedagógica, sino por el contrario, eminentemente política.

¿Es posible desarrollar un concepto de ciudadanía inclusivo, siendo que la mera definición de ciudadanía se basa en una exclusión radical de quienes no son ciudadanos? Siempre existirá la tensión entre la universalidad y la particularidad (Levín, 2004), entre Estado e individuo, cohesión social y multiculturalidad, homogeneidad y diversidad. Lo importante es que la educación considere este conflicto inherente no solamente a la ciudadanía, sino a todas las categorías políticas, y sirva como expresión genuina de ese conflicto.

Las preguntas que se plantearon al inicio podrían responderse considerando a la educación y la ciudadanía como dos caras de la misma

moneda. La ciudadanía es una categoría histórica y fluctuante generadora de un haz de derechos (Andrenacci, 2001) —entre ellos, el derecho a la educación pública— en virtud de la pertenencia a una comunidad organizada, pero también es un concepto inventado y construido socialmente a través de la educación y de otras tecnologías estatales.

El debate en torno a la capacidad de la escuela para relacionarse dinámicamente con el Estado, por un lado, y con el mundo globalizado, por el otro, es complejo y ferozmente actual. No debemos abandonar la reflexión sobre la vinculación entre el sistema educativo y los procesos de aprendizaje cívico. Si bien es evidente que el sistema educativo no puede seguir desempeñando la función cohesiva y socializadora de la misma forma en que lo hacía en otros momentos de la historia, hay que continuar investigando los modos en los cuales las ciencias sociales y la educación pueden contribuir a la formación de una ciudadanía activa, que se adapte a un entorno global, a la heterogeneidad cultural, a las novedades tecnológicas. De esta manera, uno de los grandes desafíos de las sociedades democráticas del siglo XXI es hallar la manera de afianzar la relevancia y utilidad de la escuela en la formación cívica de los jóvenes, acompañando los cambios que se generan en torno a las ideas de nación, Estado y ciudadanía.

## Bibliografía

- Anderson, Benedict (1993). *Comunidades imaginadas*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Andrenacci, Luciano (2001). “Elementos para una teoría de la ciudadanía”, ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Río Cuarto, noviembre.
- Arendt, Hannah (2003). *La condición humana*, Buenos Aires, Paidós.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información I*, Buenos Aires, Alianza.
- Díez Rodríguez, Ángeles (2003). “Ciudadanía cibernética, la nueva utopía tecnológica de la democracia”, en Benedicto, Jorge y María Luz Morán (coords.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, Madrid, Injuve.
- Dubet, Francois (2003). “Mutaciones cruzadas: la ciudadanía y la escuela”, en Benedicto, Jorge y María Luz Morán (coords.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, Madrid, Injuve.
- Foucault, Michel (2003). *Historia de la sexualidad I. La voluntad de poder*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Greblo, Edoardo (2002). *Democracia. Léxico de la política*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Held, David (1997). *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós.

- Isuani, Aldo y Daniel Nieto Michel (2002). “La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo postkeynesiano”, en *Revista Reforma y Democracia*, N° 22.
- Levín, Silvia (2004). “Los desafíos de la ciudadanía en las sociedades contemporáneas”, en *Revista SAAP*, Vol. 2, N° 1, diciembre.
- Marshall, Thomas y Tom Bottomore (2005). *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada.
- Mouffe, Chantal (1999). *El retorno de lo político*, Buenos Aires, Paidós.
- Oszlak, Oscar (1997). *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Pedró, Francesc (2003) “¿Dónde están las llaves? Investigación politológica y cambio pedagógico en la educación cívica”, en Benedicto, Jorge y María Luz Morán (coords.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, Madrid, Injuve.
- Perissé, Agustín Horacio (2010). “La ciudadanía como construcción histórico social y sus transformaciones en la Argentina contemporánea”, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Vol. 26, N° 2.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.
- Sassen, S. (2010). “L'Émergence d'une nouvelle géographie transnationale”, en Denis, Jean Pierre y Laurent Greilsamer (eds.), *L'Atlas de mondialisation 2010-2011*, París, La Vie-Le Monde.
- Schmitt, Carl (2009). *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza.
- Terrén, Eduardo (2003). “Educación democrática y ciudadanía multicultural: el reaprendizaje de la convivencia”, en Benedicto, Jorge y María Luz Morán (coords.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, Madrid, Injuve.
- Tuñón, Ianina (2013). “Inclusión educativa y estructura de oportunidades para la recreación”, en *Barómetro de la Deuda Social de la Infancia*, Boletín N° 1.

### **Palabras clave**

educación – ciudadanía – globalización – NTIC – educación ciudadana

### **Keywords**

education – citizenship – globalization – NICT – civic education

### **Abstract**

Citizenship is a complex historical term, and its frame of reference changes together with political communities. Education is a social right derived from modern citizenship, but it also has an essential role in building the latter.

Camila Crescimbeni

Studying the relationship between citizenship and education becomes progressively relevant as the world undergoes globalization: citizenship must be transformed into a dynamic term, capable of generating new consensus through an education that must include active participation, multiculturalism and new technologies.



## ¿Quién eres? Carreras políticas de los legisladores encargados del control en Argentina (2001-2013)\*

**TOMÁS BIEDA**

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

tbieda@utdt.edu

*¿Hay control parlamentario en Argentina? Este trabajo busca explorar qué condiciones incentivan la activación del control del poder ejecutivo y las diversas burocracias estatales. Para ello, se focaliza en la carrera política de 331 legisladores que formaron parte de 15 comisiones de control entre 2001 y 2013, analizando los patrones de reclutamiento, la trayectoria política y su ambición. Encontramos que la especificidad de sus carreras políticas desincentivan el control, ya que poseen bajo expertise y poca autonomía respecto de su controlado.*

El control parlamentario constituye una institución central para un correcto funcionamiento de la democracia, ya que dispone mecanismos de fiscalización y supervisión del poder legislativo hacia las acciones del poder ejecutivo y las burocracias estatales. De tal modo, se le encarga a un poder electo democráticamente el monitoreo de la ejecución de las políticas públicas y ciertas disposiciones legales, buscando contener potenciales problemas de a) eludimiento [*shirking*] en el que el agente encargado de ejecutar una política pública persiga sus propios objetivos, y/o b) deslizamiento [*slippage*], en el que el agente selecciona un arreglo institucional inadecuado para la aplicación (McCubbins, 1985: 724). En consecuencia, adviene la institución del control como una forma de contener y corregir desajustes, sosteniendo el carácter democrático de la toma de decisiones y resguardando la división de poderes.

A pesar de su importancia poco se sabe sobre la realidad del control en Argentina en particular, y de la región en general. Es un tema que parecería estar fuera de las agendas académicas, e incluso —luego de realizar entrevistas a los actores involucrados en el proceso— secundada (y casi olvidada) dentro de la batería de tareas, objetivos y recursos con los que cuentan los legisladores al momento de accionar. Las disposiciones reglamentarias de las cámaras, así como determinadas leyes nacionales (la 25520 de inteligencia nacional,

---

\* El autor agradece el apoyo, comentarios y guía permanente de Marcelo Leiras, Germán Lodola, Gabriela Almaraz, Diego Reynoso, Ana María Mustapic, Julián Gadano, Antonella Bandiera y Alberto Föhrig.

para mencionar alguna), habilitan el control. Sin embargo, parecería no haber mucho control parlamentario en Argentina. La pregunta entonces es por qué.

Este trabajo busca responder esta pregunta a partir de analizar los incentivos al control parlamentario que poseen los legisladores nacionales al momento de ocupar las comisiones especiales de seguimiento, focalizándose en sus carreras políticas y sus características individuales. La hipótesis que guía a este estudio es que las características y patrones de comportamiento de las carreras políticas de quienes ocuparon determinadas comisiones de control, entre 2001 y 2013, desincentivan el control. Porque son legisladores “amateurs” con un bajo *expertise* producto de sus cortas carreras políticas, o no están preparados académicamente para tareas técnicas y complejas, o tienen vínculos estrechos —familiares— con el poder ejecutivo al que debieran controlar, o se fueron rápidamente de las cámaras legislativas a puestos ejecutivos (por lo tanto no tenían incentivo a “cultivar” su *expertise* en materia de control), o se retiraron —entre algunas razones que aquí desarrollaremos—.

En efecto, esta investigación indaga acerca de la existencia de condicionantes “biográficos” que influirían en el accionar de los legisladores —más allá de su comportamiento efectivo durante su estadía en las comisiones de control—. Esto es, identificar características en las carreras políticas que permitan entender cierta disposición (inicial) al control.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En el próximo apartado desarrollaremos el marco teórico. Luego, analizaremos teóricamente las carreras políticas. En tercer lugar, presentaremos la información sobre las carreras políticas relacionándolo con el control parlamentario. Finalmente concluiremos destacando posibles líneas de estudio futuras.

## **Marco teórico**

### *El control parlamentario*

Como mencionamos anteriormente, el control parlamentario resulta una garantía y dispositivo fundamental para el funcionamiento verdaderamente democrático del régimen político. Resulta una herramienta que contribuye a dotar a la democracia de sustancia, evitando caer en meros formalismos, debido a que habilita a los legisladores a supervisar, indagar, investigar, denunciar y —eventualmente— castigar cualquier acción ejecutiva que se distancie de lo dispuesto legalmente. Ayudaría a prevenir dos temores: un poder descontrolado, no balanceado (la amenaza de un poder ejecutivo avanzando sobre los otros poderes), y el comportamiento estratégico de los agentes (la burocracia que implementa la ley utilizando la asimetría de

información a su favor) (Mustapic y Llanos, 2006). En palabras de un diputado del PRO: “La mejor forma de controlar el poder es con otro poder que lo equilibre. El equilibrio es la base de la convivencia de cualquier sistema político. El poder del Congreso es fijarle límites al poder ejecutivo, y eso sólo lo puede hacer si controla lo que hace” (entrevista realizada por el autor en 2012).

El diagnóstico sobre Argentina (y sobre América Latina en general) es que habría poco control, pero ¿por qué? A nivel teórico, la literatura especializada establece una serie de incentivos o razones que activarían el control, llevando a los legisladores a supervisar las acciones del ejecutivo y las burocracias estatales. El primero de estos es “crediticio”: los legisladores controlarían en función del rédito y reputación que podrían obtener a cambio de esta acción, considerando al control como un mecanismo de *credit claiming* (Ogul y Rockman, 1990; Mayhew, 1974; Fiorina, 1977). Los legisladores, al supervisar, podrían intervenir en la política pública protegiendo los intereses de sus *constituencias*, si estos estuviesen siendo afectados por el accionar de la agencia burocrática (Scher, 1963). Esto les otorgaría crédito y mérito, y así apoyo y votos. O, bajo la misma lógica, el control como mecanismo de *blame avoidance*, o control de daños, evitando perder votos por no haber controlado o no haber “manejado” correctamente una determinada “alarma de incendio” (McCubbins y Schwartz, 1984).

Otro incentivo remite a la intervención del poder legislativo en el *policy making* o en la reforma de una política pública (Ogul y Rockman, 1990). El control se lo consideraría como una forma de corregir un eventual corrimiento de lo estipulado por la ley (McCubbins, 1985: 724) al momento de aplicar la política pública o una imposición/concepción privada/propia del ejecutor respecto del contenido de la misma.

Otra forma de pensar la activación del control es mediante el desarrollo de burocracias profesionales al interior de las comisiones de control. Esto es, la creación de un *staff* permanente y consolidado que conozca cómo controlar, y de esta forma asesore a los legisladores más “amateur” en dicha tarea. En efecto, esta dimensión analítica sostendría un control profesional entre burocracias (una dependiente del ejecutivo, la controlada, y la otra del legislativo, la que controla).

Finalmente, encontramos el incentivo que inspira este trabajo: la relación entre el control y las carreras políticas. La teoría indica que los legisladores podrían utilizar su “éxito” en el poder legislativo para ser reelectos o avanzar con sus carreras políticas. En este sentido, un control activo y efectivo podría constituir una fuente donde demostrar éxito. Sin embargo, la literatura aclara que los legisladores suelen encontrar más rédito en “pasar nueva legislación” que en controlar (Scher, 1963: 532). La decisión respecto a qué hacer suele ser considerada como el resultado de un cálculo racional en el que el legislador

evalúa los beneficios y los costos electorales del control. Tal como dice Scher “[el legislador se pregunta] ¿qué recibo yo a cambio?” (Scher, 1963: 531). Así, optará por las acciones que más lo beneficien en su crecimiento político.

En este último sentido, entendemos que el control, en tanto variable dependiente, podría resultar una función de determinadas características de las carreras políticas de los legisladores encargados de controlar. Esto es, legisladores con carreras políticas más extensas, con una vasta experiencia legislativa, con conocimientos técnicos, con aspiraciones de permanencia en las cámaras legislativas, con autonomía, entre otras características, resultarían incentivos positivos a la activación del control. Mientras que, por el contrario, “legisladores amateurs” (Jones et al., 2002), poco capacitados, jóvenes (en términos políticos), dependientes del poder político y con aspiraciones de avanzar a puestos ejecutivos, o sin aspiraciones de continuar con sus carreras, resultan incentivos que tienden a desactivar el control.

Cabe aclarar que entendemos que ninguna característica de las carreras políticas analizadas resultan condiciones necesarias ni automáticas para el control. Simplemente las señalamos como estímulos contextuales (no estructurales) que afectarían la disposición (inicial) de los legisladores al momento de controlar. A su vez, este trabajo no analiza el comportamiento efectivo de los legisladores en la comisión. Simplemente estudia sus “capacidades” y “recursos” primarios (esto es, cuando arriban a la comisión de control).

### *La teoría informacional*

Para analizar la relación entre las carreras políticas y el control parlamentario consideramos pertinente enmarcar este estudio dentro de la denominada *teoría informacional*. Ésta define a la acción legislativa como una lucha por la obtención de información “autónoma” (del poder ejecutivo) y *expertise* diferencial (Krehbiel, 1992: 5). En este sentido, la información autonomizada del poder político y el conocimiento del funcionamiento legislativo resultan fuentes de poder. La especialización y el conocimiento diferencial habilitan una superioridad por sobre otros actores, y ayudan a los legisladores a administrar el proceso político. Así, el gran problema que advierte esta perspectiva es el desconocimiento e incertidumbre que poseen los actores ordinarios (sin *expertise* ni *seniority*) acerca de las consecuencias reales de las políticas públicas. En efecto, un actor “poderoso” es aquel que conoce exactamente qué *outcome* esperar según el tipo de acción o política pública aplicada (Krehbiel, 1992). El *expertise* y *seniority* reducen la incertidumbre, y por lo tanto resultan recursos de poder. El supuesto es que

sólo los legisladores expertos saben realmente cómo controlar al ejecutivo y sus diversas burocracias.

Esta perspectiva basa sus consideraciones en cuatro premisas. La primera es que la adquisición de *expertise* no es simple ni fácil, sino lenta, costosa y ardua. Este resulta un proceso que se realiza a través del tiempo. En segundo lugar, el *expertise* adquirido por un legislador puede ser beneficioso para un colectivo superior (en nuestro caso, para el partido político). En tercer lugar, estos “beneficios compartidos” sólo podrán existir en la medida en que haya arreglos institucionales que incentiven a los legisladores a especializarse. Finalmente, el mundo legislativo (en especial el de tareas tan complejas como el control) es de información asimétrica e incompleta. Es decir, tomando el conocimiento como un bien escaso, no todos los legisladores saben lo mismo, habiendo algunos que saben más que otros; y dicha escases es mayor en lo que respecta a las políticas públicas (*policy information*), ya que los legisladores no saben exactamente qué arreglo institucional resultará el mejor para alcanzar un objetivo, ni qué consecuencias (hasta incluso las no deseadas) podría producir una determinada política (Krehbiel, 1992).

Abonado a esta perspectiva teórica, sostenemos que sólo un legislador con *expertise* está capacitado para poder actuar sistemáticamente (esto es, en forma no aleatoria) en tareas de control del ejecutivo y las burocracias estatales.

### **Carreras políticas**

Se podría argumentar que los legisladores pueden adquirir *expertise* durante su estancia en una comisión de control. Sin embargo, el dato revelado por Jones et al. (2002), Jones (2008), y Rossi y Tommasi (2012) acerca de la alta tasa de rotación (producto de la baja tasa de reelección) de los legisladores argentinos, dificulta la tarea de capturar en forma acabada ese *expertise* considerando únicamente su estancia en las comisiones de control. Por ello, proponemos complementarlo con el estudio de las carreras políticas, agregando lo que hicieron y lo que saben al momento de “llegar” a la comisión de control.

Como vimos, el enfoque informacional argumenta que el *expertise* no se adquiere instantáneamente: es un proceso que requiere tiempo y permanencia en determinados espacios institucionales, políticos y académicos. En consecuencia, estudiamos quién es el legislador (en términos familiares y profesionales), qué hizo previamente (referido a los puestos anteriores a ocupar determinadas comisiones de control) y hacia dónde fue (si aplica, respecto a los puestos que ocupó luego de ser miembro de alguna de las comisiones de control relevadas).

Una carrera política puede ser caracterizada considerando los espacios de reclutamiento político, el tipo de candidato, la trayectoria, y las ambiciones de los actores. En primer lugar, el reclutamiento está relacionado con los espacios y procedimientos de atracción de candidatos (Siavelis y Morgenstern, 2008) y con el tipo de candidato forjado en consecuencia. En función de determinadas reglas institucional-legales y características de los partidos políticos, Siavelis y Morgenstern afirman que existen cuatro tipos de candidatos: los *leales al partido* o *party loyalists* (la lealtad se debe a que es la organización partidaria la que controla las carreras), los servidores de sus bases de apoyo o *constituent servants* (buscan el apoyo de sus electores y los beneficios a sus distritos), los emprendedores (candidatos independientes y pragmáticos en sus lealtades), y los delegados (su lealtad es hacia grupos de interés no partidarios) (Siavelis y Morgenstern, 2008). Esta primera dimensión de las carreras políticas busca atender la pregunta “de dónde” vienen.

En segundo lugar, una carrera política puede ser definida en función de la trayectoria. Esto es, los puestos ocupados y los movimientos realizados. Estos van estableciendo una secuencia que marca un patrón específico de carrera política (Borchert, 2011). Una secuencia política puede tener distintos tipos de movimientos. En primer lugar, movimientos horizontales (en un mismo nivel de gobierno) o verticales (cambiando de posición y de nivel de gobierno) (Lodola, 2009). En segundo lugar, cantidad de movimientos que estructuran una carrera extensa o corta, y puede ser definida por cantidad de años (*tenure*) y/o cantidad de puestos (Lodola, 2009). Y, finalmente, tipos de puestos. Esto es, en qué ramas de gobierno se desempeñó (Borchert, 2011). Esta segunda dimensión de las carreras responde la pregunta “cómo” fue la carrera política.

Finalmente, la tercera dimensión responde la pregunta “en qué dirección”, definida en función de la ambición del actor. La obra seminal de Schlesinger (1966) define que existen tres tipos de ambición: a) *discreta*, el actor quiere cumplir su mandato [*term*] y retirarse de la política, b) *estática*, el actor busca hacer una larga carrera dentro de un mismo puesto, y c) *progresiva*, el actor busca “crecer” y “subir” a puestos más importantes (Schlesinger, 1966). A su vez, Borchert (2011) complementa este entendimiento clásico argumentando que es necesario considerar tres factores que condicionan la dirección de una carrera política, más allá de la ambición personal: la disponibilidad, la accesibilidad y el atractivo (Borchert, 2011: 121). *Disponibilidad* refiere a si ciertos puestos están disponibles en términos de reglas formales (edad, cuotas de género o de minorías étnicas, requerimientos profesionales, etc.) o informales. *Accesibilidad* remite a la facilidad/dificultad con la que se pueden obtener ciertos puestos. Existen situaciones particulares (como ser *incumbent*) que afectan el acceso (facilitando

o perjudicando). Y el *atractivo* está relacionado con las propiedades del cargo en sí: la paga, la seguridad, el poder, el prestigio, la influencia, la asistencia técnica, etc. (Borchert, 2011: 121-123).

A continuación, aplicaremos estos conceptos para el caso de los legisladores que ocuparon 15 comisiones de control, entre 2001 y 2013 en Argentina.

### Los “legisladores del control”: carreras políticas en Argentina

En la literatura existen importantes contribuciones al estudio de las carreras políticas en Argentina, tales como Jones et al. (2002), Jones (2008), Lodola (2009), Micozzi (2009), Rossi y Tommasi (2012) y Lodola y Almaraz (2013). Todos tienden a coincidir en que una característica distintiva respecto de las carreras políticas de los legisladores argentinos es su baja tasa de reelección (cerca al 25 por ciento). Esto produce una alta rotación en las Cámaras. Así, en términos generales, el poder legislativo es considerado como un “lugar de paso” o una mera escala en el camino hacia puestos ejecutivos.

La baja permanencia de los políticos en el poder legislativo produce consecuencias concretas en el funcionamiento de la institución, y específicamente en la actividad de las comisiones. Tal como analizamos en otro trabajo, el bajo *seniority* acaba disponiendo legisladores con poco *expertise* en las tareas de control: poseen un bajo conocimiento sobre lo que tienen que hacer, sobre lo que pueden hacer y sobre los recursos con los que cuentan para hacerlo (Bieda, 2013; Mustapic y Bieda, en prensa). En palabras de un diputado de la Unión Cívica Radical:

Ninguno de los diputados sabía muy bien las atribuciones de la comisión. La verdad, no sé qué facultades tiene la comisión, lo tengo que averiguar. No me queda claro. Parecería que sólo estamos para pedir y escuchar informes. Pero eso no es seguir, seguir es estar al lado. Lo único que tenemos es un boletín informativo, y un diario (entrevista realizada por el autor al diputado en el año 2012).

En este trabajo argumentamos que, más allá de la actuación de los legisladores en las comisiones de control, las características de sus carreras políticas en términos de reclutamiento, trayectoria y ambición tenderían a desincentivar el control. Para ello estudiamos la carrera de 331 legisladores nacionales que formaron parte de 15 comisiones que ejercían algún tipo de control, en el período 2001-2013 (para más información ver Anexo).

**Reclutamiento**

La edad promedio de estos legisladores es de 59 años, con un valor mínimo de 37 años y un valor máximo de 89 años.

En la Tabla 1 podemos encontrar la distribución de frecuencias relativas de su profesión.

**Tabla 1**  
Profesión de los legisladores encargados del control (en porcentajes)

Abogado	38,1
No tiene	21,1
Ingeniero	8,8
Maestra / profesora	6,9
Medico	6,0
Contador	5,7
Ciencias sociales	4,7
Economista	2,2
Arquitecto	1,6
Físico / químico	1,3
Psicólogo	1,3
Sistemas	0,9
Piloto comercial	0,6
Asistente social	0,3
Turismo	0,3

Fuente: elaboración propia en base a datos de Directorio Legislativo.

Como suele suceder en Argentina, casi el 40 por ciento de estos legisladores son abogados. Sin embargo, el dato más relevante es que la segunda categoría más frecuente es no poseer ningún tipo de formación terciaria/universitaria. Como mencionamos al comienzo, esto no garantiza automáticamente que no haya control. No obstante, entendemos que sí puede resultar un desincentivo al mismo, precisamente porque muchas de las tareas involucradas son muy técnicas (revisar planes de inteligencia, controlar la ejecución de planos de ingeniería, auditar estados contables, etc.), y el supuesto es que lo más formados poseen más recursos para hacerlo. En términos de la teoría informacional, encontramos que por su formación profesional muchos de estos legisladores resultan menos poderosos, y más susceptibles de ser “operados” por burocracias u otros actores “técnicos”.

Esto también se refuerza con la baja presencia de ingenieros, economistas y contadores<sup>1</sup>.

Complementariamente registramos “méritos” adicionales. Estos datos están reflejados en la Tabla 2.

**Tabla 2**  
Méritos adicionales (en porcentajes)

Posgrado	8,2
Familia	13,8

Fuente: elaboración propia en base a datos de Directorio Legislativo.

Tan sólo el 8,2 por ciento de los legisladores tiene un título de posgrado (especialización, maestría, doctorado). Este dato es coherente con la baja de formación de posgrado del país, y reafirma aquel desincentivo al control a partir de contar, por lo menos en lo formal, con controladores menos instruidos y capacitados que su controlado.

En función de lo expuesto hasta el momento, y tal como enseñan Jones et al. (2002), Jones (2008) y Rossi y Tommasi (2012), podríamos interpretar que el criterio de reclutamiento es partidario, y que no responde enteramente a un orden de mérito (académico). Por el contrario, se seleccionarían candidatos leales al partido (Jones, 2008). Esto se acentúa cuando analizamos la “familia” de los candidatos. Esta variable dicotómica toma el valor de 1 si el legislador posee algún familiar directo (padres, hijos, esposos) que participa o participó en política. La información registrada señala que casi el 14 por ciento de los legisladores de la muestra tiene algún familiar directo en política. A pesar de no ser un porcentaje tan elevado, el hecho de que 44 de 331 legisladores sean familiares directos de otros políticos (generalmente miembros de los poderes ejecutivos provinciales o municipales) funciona como un incentivo negativo al control. A su vez, 12 de esos 44 legisladores no tiene formación universitaria, y 27 son mujeres (la mayoría esposas del gobernador o intendente).

Lo que asumimos es que, por lo menos este 14 por ciento, no tiene mayores incentivos de controlar las acciones que podrían estar relacionadas

<sup>1</sup> Esta “deficiencia” podría estar subsanada por la presencia de un *staff* o asesores con una buena formación y entendimiento técnico. Esta es una dimensión que deliberadamente dejamos de lado debido a la dificultad de poder estudiarlo empíricamente.

con su familiar<sup>2</sup>. Si sumamos los legisladores que tienen un familiar directo involucrado en política y los que no tienen título universitario (restando a esos 12 legisladores que no tienen título y sí tienen familiar directo en política), encontramos que 99 legisladores (el 30 por ciento de la muestra) no responden a un criterio de reclutamiento meritocrático.

El reclutamiento es mayoritariamente partidario, y en menor medida familiar. Esto genera candidatos con una intensa lealtad al partido (Jones, 2008) que rompen con el esquema *madisoniano* de control entre ramas de gobierno, reafirmando una integración partidaria en las comisiones. Así, como desarrollamos en otro escrito, los legisladores del partido de gobierno intentarán controlar y administrar el control (Bieda, 2013), buscando evitar que se fiscalice a “su” gobierno o a “su” familia.

### *Trayectoria*

El 80 por ciento de los legisladores de la muestra tuvo algún puesto antes de ocupar estas comisiones de control. Mientras que el 20 por ciento restante “entraron” sin experiencia política previa (por lo menos en términos de cargos públicos o partidarios) al Congreso Nacional y a las comisiones de control. Respecto de los que tuvieron experiencia política previa, ocuparon —en promedio— casi dos puestos antes de ser legisladores (1,76). En este punto medimos puestos, sin importar el *tenure*. Como muestra la Tabla 3, el 32 por ciento de los legisladores que ocuparon algún cargo previo lo hizo a nivel provincial, el 21 por ciento combinó distintos niveles de gobierno, casi el 16 por ciento a nivel nacional y tan sólo el 10 por ciento a nivel municipal.

**Tabla 3**  
Nivel de gobierno de la carrera previa (en porcentajes)

Provincial	32,1
Combinación	21,1
Nacional	15,7
Municipal	10,1

Fuente: elaboración propia en base a datos de Directorio Legislativo.

<sup>2</sup> Es importante recordar la importante enseñanza de Jones et al. (2002) y de Lodola y Almaraz (2013) respecto a la importancia de los poderes ejecutivos subnacionales en la política argentina.

Esto es coherente con lo que se sabe sobre las carreras políticas en Argentina, acerca de la construcción primordial en el nivel provincial de gobierno, coordinado por el gobernador o las figuras fuertes del partido en la provincia (Jones et al., 2002, Lodola, 2009; Rossi y Tommasi, 2012).

La Tabla 4 muestra el tipo de puesto político de entrada de aquellos legisladores que tuvieron algún puesto previo.

**Tabla 4**  
Punto de entrada de la carrera política (en porcentajes)

Designado provincial	29
Electo municipal	25
Electo provincial	19
Electo nacional	13
Designado nacional	7
Designado municipal	7

Fuente: elaboración propia en base a datos de Directorio Legislativo.

El 29 por ciento de los legisladores estudiados entraron a la política a través de un puesto designado a nivel provincial (ministerios provinciales, secretarías provinciales, subsecretarías provinciales). En segundo lugar, el 25 por ciento comenzaron siendo electos a nivel municipal (intendente o concejal), y en tercer lugar un 19 por ciento fue electo a nivel provincial (mayoritariamente legisladores provinciales). Una vez más, la idea de carreras políticas construidas a nivel subnacional (preferentemente provincial) dependientes de líderes subnacionales.

En términos de control es relevante porque muchas de las comisiones especiales de seguimiento deben supervisar lo que sucede en las provincias (como por ejemplo la Comisión del Río Bermejo o la de Yacyretá), o controlar el accionar del ejecutivo nacional —por lo general operado en función de lógicas partidarias definidas por los líderes provinciales—. En consecuencia, la dependencia con el poder provincial (partidario) resta autonomía y desincentiva el control.

La Tabla 5 nos permite analizar la extensión [*tenure*] de las carreras políticas en términos de los cargos políticos previos, por rama de gobierno y por nivel de gobierno.

**Tabla 5***Tenure* medio de la carrera política previa (en años)

<i>Tenure</i> total	8,08
<i>Tenure por rama de gobierno</i>	
<i>Tenure</i> rama legislativa	4,15
<i>Tenure</i> rama ejecutiva	3,9
<i>Tenure por nivel de gobierno</i>	
<i>Tenure</i> a nivel nacional	2,2
<i>Tenure</i> a nivel provincial	3,9
<i>Tenure</i> a nivel municipal	1,8

Fuente: elaboración propia en base a datos de Directorio Legislativo.

Las carreras políticas de estos legisladores revisten una extensión moderada: 8 años promedio. Estos años se reparten casi por la mitad entre la rama ejecutiva y la legislativa. En la rama legislativa el promedio es de 4,15 años, con una desviación estándar de 5,14. Y a su vez, como mencionamos anteriormente, son carreras que se desarrollaron prioritariamente a nivel provincial. Los datos enseñan legisladores con más experiencia en política local-provincial y sin una clara especialización en la rama legislativa. Si quitamos los valores extremos en *tenure* legislativo de 5 legisladores (que tenían más de 20 años de experiencia), el promedio cae casi hasta 3,5 años. Esto nos enseña actores sin una vasta experiencia previa en dicho poder, pero a cargo de tareas complejas que requieren un alto *expertise* (recordemos, adquirible en teoría principalmente a través del tiempo).

### ***Ambición***

Existe una serie de artículos importantes que analizan la ambición de los legisladores con modelos sofisticados (Herrick y Moore, 1993; Jones, 2008; Lodola, 2009; Rossi y Tommasi, 2012, entre otros). Debido a cierta limitación en la base de datos, aquí simplemente nos circunscribiremos a intentar describir ciertos patrones en las trayectorias políticas de estos legisladores luego de haber pasado por las comisiones de control.

Como muestra la Tabla 6, casi un 52 por ciento de los legisladores estudiados no continuaron con su carrera política. Esto es, se retiraron —y un pequeño número falleció—. El 48 por ciento restante tuvo algún puesto político posteriormente. Es importante aclarar que estos porcentajes son calculados en base a un número de casos de 285, debido a que al momento hay 46 legisladores que todavía están ejerciendo su cargo.

**Tabla 6**  
Punto de salida en las carreras políticas (en porcentajes)

Con punto de salida	48,4
Sin punto de salida	51,6

Fuente: elaboración propia en base a datos de Directorio Legislativo.

En las tablas 7, 8, 9 y 10 presentamos la información respecto de los 136 legisladores que continuaron su carrera política.

**Tabla 7**  
Punto de salida según nivel de gobierno (en porcentajes)

Nacional	64,0
Provincial	25,7
Municipal	10,3

Fuente: elaboración del autor.

**Tabla 8**  
Punto de salida según rama de gobierno (en porcentajes)

Ejecutivo	43,7
Legislativo	56,3

Fuente: elaboración del autor.

**Tabla 9**  
Punto de salida según forma de selección (en porcentajes)

Electo	35,3
Designado	34,6
Reelecto	30,1

Fuente: elaboración del autor.

**Tabla 10**  
Punto de salida según puesto (en porcentajes)

Diputado nacional	25,7
Burócrata	15,8
Diputado provincial	9,9
Senador nacional	9,2
Intendente	7,2
Muere	6,6
Posición en el partido	3,9
Ministro provincial	3,3
Subsecretario nacional	3,3
Gobernador	2,6
Ministro nacional	2,6
Senador provincial	2,0
Secretario provincial	2,0
Secretario municipal	1,3
Secretario nacional	2,0
Subsecretario provincial	1,3
Concejal	0,7
Presidente	0,7

Fuente: elaboración del autor.

Esta información es la que usaremos para referir parcialmente a la ambición del legislador<sup>3</sup>. De los que tuvieron una carrera posterior, el 64 por ciento continuó en el nivel nacional, y el 36 por ciento “volvió” al nivel subnacional (26 por ciento al nivel provincial y 10 por ciento al municipal). A su vez, el 44 por ciento continuó su carrera en puestos ejecutivos y el 56 por ciento restante se mantuvo en la rama legislativa. Respecto al tipo de cargo, encontramos que el 30 por ciento fue reelecto. El 70 por ciento restante se dividió en partes iguales entre cargos electos y cargos designados. Si desagregamos toda esta información por el puesto que ocuparon posteriormente (Tabla 10), encontramos en primer lugar el de diputado nacional. Esto remite al porcentaje típico de reelectos en Argentina. Sin embargo, el dato más relevante es que el 16 por ciento continuó su carrera en algún puesto burocrático —generalmente relacionado con los sectores que controlaban—.

<sup>3</sup> Los datos fueron recolectados en base a búsquedas en Internet, siguiendo un protocolo. Mas la información puede no ser completa.

A pesar de no poder inferir comportamiento presente en función de los cargos subsecuentes, la información sobre ambición política nos permitiría concluir —aunque sea parcialmente— la existencia de desincentivos al control. Un gran porcentaje de los legisladores continuó su carrera en cargos designados. Esta designación generalmente proviene del poder ejecutivo nacional o provincial, e implica desempeñar funciones en la misma administración a la que hubiere controlado. Esta relación endogámica desincentivaría el control. A su vez, un porcentaje significativo prosiguió en agencias burocráticas relacionadas con el sector que antes controlaban. En el mismo sentido, esta falta de autonomía y cercanía con el controlado resultaría a un desincentivo al control.

Al analizar los puestos posteriores, encontramos cierta relación cercana entre controlado y ex controlador: un importante porcentaje de “legisladores del control” pasando a las filas de la administración pública y el poder ejecutivo. Esto nos remite a lo que Borchert define como patrones de carrera *integrados circularmente* (Borchert, 2011: 131). En éstos, existe una organización central (en este caso el partido) que “distribuye” cargos y coordina la trama de las carreras políticas en función de determinadas necesidades políticas. En efecto, aparecen como carreras cambiantes, interrumpidas y “variadas”. Sin embargo, Borchert enseña que ese aparente desorden no es tal, y que está administrado centralmente.

Esta “integración circular” desincentivaría el control porque los legisladores no *performan* para el puesto, sino para el partido. Así, actuarían mandando señales a sus “coordinadores” (generalmente líderes partidarios provinciales) buscando ascender en sus carreras políticas, y no se concentrarían demasiado en desempeñar eficientemente su tarea (entre otras, el control) en tanto “*brochure*” de venta a sus *constituencias*. Estaríamos entonces en presencia de legisladores no muy incentivados a controlar, ya que el control “no paga” —incluso, en algunas situaciones resultaría más rentable no controlar, o *controlar el control* (Bieda, 2013)—.

## Conclusión

El control resulta una institución central para el mantenimiento de la democracia, debido tiene la capacidad de sostener la división de poderes y contener cualquier corrimiento de las disposiciones legales. Sin embargo, en Argentina parecería ser una actividad “desconectada” y poco frecuente. En otras oportunidades (Bieda, 2013; Mustapic y Bieda, en prensa) argumentamos este “descontrol” en función de la baja permanencia de los legisladores en las comisiones de control y en la ordenación partidaria de las

mismas. Esto habilitaba que los legisladores no supieran muy bien qué hacer, y que el oficialismo *controlara el control*.

En esta ocasión indagamos en las carreras políticas de estos legisladores. Encontramos que un gran porcentaje de estos legisladores no posee un orden de mérito académico —en lo formal— que pudiera llevar a un control activo, y que otro porcentaje considerable parecería haber encontrado su entrada al Congreso de la mano de un familiar directo. A su vez, resultan carreras políticas de extensión moderada, produciendo legisladores sin mucha experiencia política en la rama legislativa y en el nivel nacional. Finalmente, muchos de los legisladores que prosiguieron su carrera lo hicieron en la rama ejecutiva y en las mismas agencias burocráticas que controlaron.

Así, encontramos que las características específicas de las carreras políticas de estos legisladores no incentivarían positivamente la activación del control: siguen primando lógicas partidarias y el bajo *expertise* legislativo. No creemos que una ordenación según el mérito y la experiencia sean condiciones suficientes para que haya control. Sin embargo, observando el comportamiento de legisladores en otros países como en Estados Unidos, encontramos que sí resultan importantes para encontrar un control activo ya que resultan fuentes de autonomía.

Para concluir, nos resulta importante poder continuar los estudios empíricos sobre los determinantes del control. Como mencionamos anteriormente, una propuesta podría ser indagar en los *staff* permanentes de las comisiones y en los asesores de los legisladores. Esto nos permitiría atender el entorno de los legisladores, y dar con quienes suelen llevar a cabo las tareas diarias de las comisiones.

## Bibliografía

- Bieda, Tomás (2013). “El control parlamentario en Argentina”, Tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella.
- Borchert, Jens (2011). “Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multilevel System”, en *Regional & Federal Studies*, Vol. 21, N° 2, mayo.
- Fiorina, Morris (1977). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven, Yale University Press.
- Herrick, Rebekah y Michael Moore (1993). “Political Ambition’s Effect on Legislative Behavior: Schlesinger’s Typology Reconsider and Revised”, en *The Journal of Politics*, Vol. 55, N°3, agosto.
- Jones, Mark (2008). “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina”, en Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002). "Amateur-Legislators-Professional Politicians: the Consequences of Party Centered Electoral Rules in a Federal System", en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3, julio.
- Krehbiel, Keith (1992). *Information and Legislative Organization*, Michigan, University of Michigan Press.
- Lodola, Germán (2009). "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil", en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 194, julio-septiembre.
- Lodola, Germán y María Gabriela Almaraz (2013). "Reclutamiento político, patrones de carrera y ambiciones de gobernadores en Argentina y Brasil", ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Paraná.
- Mayhew, David (1974). *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- McCubbins, Mathew (1985). "The Legislative Design of Regulatory Structure", en *American Journal of Political Science*, Vol. 29, N° 4.
- McCubbins, Matthew y Thomas Schwartz (1984). "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms", en *American Journal of Political Science*, Vol. 28, N° 1, febrero.
- Micozzi, Juan Pablo (2009). "The Electoral Connection in Multi-Level Systems with Non-Static Ambition", Tesis doctoral, Rice University.
- Mustapic, Ana María y Mariana Llanos (2006). "Estudio introductorio", en Mustapic, Ana María y Mariana Llanos (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Politeia.
- Mustapic, Ana María y Tomás Bieda (en prensa). "¿Controla el Congreso argentino?", en *Supervisión legislativa del Poder Ejecutivo en América Latina*, CIDE, México D.F.
- Ogul, Morris y Bert Rockman (1990). "Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XV, N° 1, febrero.
- Rossi, Martín y Mariano Tommasi (2012). "Legislative Effort and Career Paths in the Argentine Congress", IDB Working Papers Series N° 378, IDB, Washington D.C.
- Scher, Seymour (1963). "Conditions for Legislative Control", en *The Journal of Politics*, Vol. 25, N° 3, agosto.
- Schlesinger, Joseph (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally & Co.
- Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (2008). "Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis", en Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

**Palabras clave**

control parlamentario – permanencia – carreras políticas – poder legislativo  
– burocracia

**Keywords**

legislative oversight – seniority – political careers – Legislative Branch  
– bureaucracy

**Abstract**

Is there Legislative oversight in Argentina? This paper aims to explore the general conditions that might activate the legislative oversight of the Executive Branch and its bureaucracies. Therefore, the political career of 331 Legislators, who were part of 15 oversight committees between 2001 y 2013, was studied. The recruitment patterns, the political path and their ambition were analyzed; and it was found that some particularities of their political career might work as a disincentive to the control task, due to their low expertise as politicians and their little autonomy.

## Anexo

### Comisiones de control estudiadas

Nombre de la comisión	Descripción	Composición
Seguimiento de los Emprendimientos Hidroeléctricos de Yacyretá, Corpus, Garabí y Roncador	Supervisa las obras de las centrales hidroeléctricas	Entre 8 y 10 miembros de la Cámara de Diputados
Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia	Fiscaliza que el funcionamiento de los organismos de inteligencia se ajuste a la ley (Ley 25520)	14 miembros. Bicameral. 7 de la Cámara de Diputados y 7 de la Cámara de Senadores
Mixta Revisora de Cuentas	Supervisa todos los informes de la AGN. Analiza los informes de la AGN y decide qué hacer con ellos (Ley 923 y 24156)	12 miembros. Bicameral. 6 de la Cámara de Diputados y 6 de la Cámara de Senadores
Modernización del Funcionamiento Parlamentario	Dictamina procedimientos para lograr un parlamento ágil y eficiente, así como las formas de mejorar la relación e intercambio de información con otros parlamentos en distintos niveles dentro del país, y con otros países	10 miembros de la Cámara de Diputados
Seguimiento de Obras para el Aprovechamiento Integral del Río Bermejo	Sigue las obras del gobierno nacional en la totalidad del Río Bermejo	15 miembros de la Cámara de Diputados
Investigadora de los Atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA	Supervisa las causas judiciales que se iniciaron como consecuencia de los atentados terroristas perpetrados en Buenos Aires, colaborando con la resolución de estas causas y señalando responsabilidades	12 miembros. Bicameral. 6 de la Cámara de Diputados y 6 de la Cámara de Senadores
Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones	Constituye y ejerce la coordinación entre el Congreso Nacional y el poder ejecutivo Nacional, a los efectos del cumplimiento de la reforma del Estado y supervisión de la forma en la que se lleva a cabo (Ley 23696)	12 miembros. Bicameral. 6 de la Cámara de Diputados y 6 de la Cámara de Senadores
Seguimiento de las Facultades Delegadas al poder ejecutivo Nacional. Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario	Sigue las acciones y personas que ejercen funciones legislativas desde el poder ejecutivo (Ley 25561)	12 miembros de la Cámara de Diputados
Seguimiento del Tratamiento de las Negociaciones Agrícolas Internacionales en el marco de la Organización Mundial del Comercio	Supervisa las negociaciones agrícolas en la OMC, y se encarga de sugerir ajustes entre la ley nacional e internacional, velando siempre por la defensa de los intereses de la producción nacional	12 miembros de la Cámara de Diputados
Mixta de Control de las Operatorias relacionadas con el Lavado del Dinero del Narcotráfico	Estudia los distintos métodos que se emplean para llevar a cabo las operaciones de lavado y propone a las autoridades competentes los cursos de acción a adoptar para detectar, impedir y sancionar tales maniobras (Ley 24450)	4 miembros. Bicameral. 2 de la Cámara de Diputados y 2 de la Cámara de Senadores
Permanente de Trámite Legislativo (decretos de necesidad y urgencia)	Analiza y se pronuncia acerca de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes (Ley 26122)	14 miembros. Bicameral. 7 de la Cámara de Diputados y 7 de la Cámara de Senadores
Bicameral de Conmemoración de los Bicentenarios de la Revolución de Mayo y de la Declaración de la Independencia	Supervisa la planificación, gestión y ejecución de todas las actividades que se determinen en el ámbito del Congreso Nacional para la conmemoración de estas dos fechas patrias, así como la coordinación con el poder ejecutivo Nacional y provinciales	12 miembros. Bicameral. 6 de la Cámara de Diputados y 6 de la Cámara de Senadores
Seguimiento y Coordinación para la Confección del Digesto Jurídico	Sigue las tareas que desarrolle la Comisión de Juristas, debiéndose informar regularmente de los progresos en la elaboración del proyecto (Ley 24967)	8 miembros. Bicameral. 4 de la Cámara de Diputados y 4 de la Cámara de Senadores
Especial de Análisis, Evaluación e Investigación de la Violencia en el Fútbol	Directa los distintos factores que originan y promueven la violencia en el fútbol, así como investiga los aspectos institucionales y económicos relacionados con este deporte	11 miembros de la Cámara de Diputados
Investigadora de Presuntas Irregularidades en las Declaraciones Juradas de la Venta al Exterior (DJVE) de Productos Agropecuarios	Investiga presuntas maniobras irregulares relacionadas con presentaciones anticipadas de DJVE de productos agropecuarios sin que se haya acreditado la tenencia y/o adquisición de dicha mercadería (Ley 26397)	12 miembros. Bicameral. 6 de la Cámara de Diputados y 6 de la Cámara de Senadores

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación y Honorable Senado de la Nación Argentina.



## La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino

PAULA CLERICI

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

paduis@gmail.com

*Las alianzas electorales son producto de cálculos estratégicos que los partidos realizan para enfrentar elecciones de cargos, y como tantas otras decisiones alrededor de las campañas y los comicios, las coaliciones electorales se enfocan en la consecución de maximizar votos, bancas, afiliados y/o financiamiento, y lograr la supervivencia política de las organizaciones. El presente estudio de carácter descriptivo realiza un aporte empírico concreto dimensionando la importancia cada vez mayor de las alianzas electorales en Argentina cubriendo el período de los 30 años de democracia desde la transición en 1983. El rol protagónico de las alianzas electorales tiene lugar en un sistema de partidos que viene mostrando claros signos de territorialización de la competencia partidaria.*

Los líderes partidarios definen sus estrategias electorales teniendo en cuenta innumerables aspectos del sistema político, como las reglas electorales, el calendario, la coyuntura sociopolítica y económica de las distintas arenas, el peso organizativo e ideológico de los partidos, la capacidad de veto que éstos poseen, el oficialismo de los distintos niveles, entre muchos otros. Las alianzas electorales —y podríamos extender el argumento asimismo a las coaliciones de gobierno— son producto de estos cálculos estratégicos y como tantas otras decisiones que toman los partidos alrededor de las campañas y los comicios, las coaliciones electorales se enfocan en la consecución de maximizar votos, bancas, afiliados y/o financiamiento, y lograr la supervivencia política de las organizaciones.

Una gran cantidad de autores se ha enfocado en explicar por qué los partidos se alían, tanto en acuerdos electorales para la presentación conjunta de candidaturas como para la formación y sostenimiento de los gobiernos, especialmente, en sistemas parlamentaristas. De hecho, es en este contexto en que los primeros estudios sobre coaliciones surgen y alimentan la discusión teórica posterior sobre las alianzas electorales en sistemas presidencialistas.

Encontramos argumentos clásicos como la necesidad de formar mayorías, o como la estrategia de partidos opositores para enfrentar partidos

oficialistas predominantes, o para competir dentro de un marco de alta volatilidad electoral. Asimismo, podemos señalar las influencias institucionales como el sistema electoral o el nivel de nacionalización del sistema de partidos.

Independientemente de las teorías que rastrean los efectos causales que operan sobre los partidos para decidir presentarse a las elecciones en alianza con otros, el presente estudio de carácter descriptivo realiza un aporte empírico concreto dimensionando la importancia cada vez mayor de las alianzas electorales en Argentina y cubre el período de los 30 años de democracia desde la transición en 1983. El rol protagónico de las alianzas electorales tiene lugar en un sistema de partidos que viene mostrando claros signos de territorialización de la competencia partidaria.

El artículo se organiza con una primera parte que repasa la regulación sobre los tipos de partidos políticos que la legislación argentina contempla así como sobre las alianzas electorales que éstos pueden formar. Una segunda parte estudia empíricamente el proceso de creciente territorialización del sistema de partidos en el país en los últimos 30 años. De esta forma, analizaremos por un lado, el sistema de partidos nacional en la competencia por la presidencia, y por otro lado, describiremos el sistema de partidos de la categoría de diputados nacionales en dos aspectos. Uno, el aspecto nominal de la competencia, es decir, los partidos y el sistema que componen a nivel país a partir de entender a estos últimos como sellos. Dos, el aspecto jurídico-partidario de la competencia analizando los partidos como personerías jurídicas reconocidas y el sistema de partidos que componen en cada distrito para cada elección de diputados nacionales. La tercera parte muestra la importancia ascendente de las alianzas en la dinámica del sistema electoral y de partidos entre 1983 y 2013. Para ello, presentaremos estadísticas descriptivas del accionar electoral de los partidos a través de las alianzas transitorias en los dos tipos de elecciones que consideramos en el trabajo, nacionales para elegir presidente, y distritales para componer la Cámara de Diputados nacionales.

## **Las alianzas**

La Constitución Nacional argentina establece que las provincias son autónomas y conservan todos los poderes no delegados al gobierno federal (y desde 1994 lo es también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Esto implica que las 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires tienen su propio diseño institucional y están facultadas para dictarse sus propias leyes en las materias que les son propias, las cuales no deben contrariar a las leyes nacio-

nales<sup>1</sup>. El régimen electoral nacional comprende el conjunto de normas de orden constitucional, legislativo y reglamentario que regulan la competencia electoral en el nivel nacional. Al mismo tiempo, como la materia electoral es una de las competencias que las provincias argentinas no delegaron a la Nación al momento de sancionarse la Constitución de 1853/1860, éstas conservan la facultad de dictar y modificar sus propias reglas electorales. Como consecuencia de esta particularidad del sistema federal argentino, los 24 distritos del país tienen su propio régimen electoral que convive y se articula con las reglas electorales del nivel nacional<sup>2</sup>.

Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. En nuestro país existen dos maneras de contar los partidos políticos, a partir de la figura jurídico-política y a partir de identificarlos por su nombre. Esta última manera de referirnos a los partidos implica identificar un símbolo y una cultura organizacional más allá de su dimensión territorial e independientemente de la competencia por determinadas categorías de cargos.

La normativa argentina contempla cuatro tipos de figuras jurídico-políticas, los partidos nacionales, los partidos provinciales, los partidos de distrito y los partidos vecinales o municipales. Para poder actuar como tales y presentar candidatos a cargos públicos electivos, los partidos deben obtener el reconocimiento legal, que se consigue luego de satisfacer una serie de requisitos respecto de la conformación de autoridades, estatutos y la acreditación de un número mínimo de afiliados<sup>3</sup>.

Un partido provincial es aquel facultado para competir por cargos para componer el Poder Legislativo provincial —unicameral o bicameral dependiendo el caso— y para elegir la fórmula de gobernador y vicegobernador (a su vez, pueden competir por cargos municipales). Su reconocimiento es otorgado por la justicia electoral provincial (en general el organismo a cargo es un tribunal electoral o una junta electoral).

Los partidos de distrito, por su parte, son los mismos partidos provinciales en el aspecto organizacional pero con una personería jurídica distinta,

---

<sup>1</sup> Cuando en este documento estemos haciendo referencia a las 24 provincias argentinas, estaremos incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) porque en materia electoral tiene las mismas facultades y competencias que una provincia. Es decir, entendemos que CABA no es una provincia pero la incluiremos como tal genéricamente a los efectos de este artículo. Vale aclarar, asimismo, que cuando mencionemos a Buenos Aires, nos estaremos refiriendo a la provincia. Mientras que para mencionar a la ciudad de Buenos Aires, lo señalaremos de esta forma específicamente.

<sup>2</sup> En algunos casos, utilizan las reglas del Código Nacional Electoral adoptado por propia ley provincial, por ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Corrientes (Decreto Ley N° 135/2001).

<sup>3</sup> Según la Ley Orgánica de Partidos N° 23298 a nivel nacional. Aunque cada nivel tiene su propia reglamentación sobre partidos, las generalidades son las mencionadas.

otorgada en esta oportunidad, por la Justicia Federal de la provincia con competencia electoral. Es la misma estructura organizacional con dos figuras legales diferentes (las autoridades pueden ser las mismas). El reconocimiento como partido de distrito lo habilita a presentar candidatos a cargos legislativos nacionales (diputados y senadores) sólo por la provincia donde tiene el reconocimiento como partido de distrito.

Un partido nacional es aquel que logra el reconocimiento como partido de distrito en, al menos, cinco provincias<sup>4</sup>. Ser partido nacional, habilita a la organización a presentar candidatos a la fórmula de presidente y vicepresidente.

Por último, los partidos vecinales o municipales, son organizaciones facultadas para competir bien en elecciones locales, intendente, concejo deliberante, consejos escolares; o en elecciones del poder legislativo provincial cuando la(s) Cámara(s) se compone(n) mediante circunscripciones o secciones electorales que otorgan representatividad a los territorios al interior de la provincia (son los casos de Buenos Aires, La Rioja, Santa Cruz y Santa Fe, entre otras).

Adicionalmente, los partidos nacionales y de distrito pueden formar confederaciones nacionales y de distrito respectivamente<sup>5</sup>. La confederación es de carácter permanente y subroga los derechos políticos y financieros de los partidos políticos integrantes. Es decir, actúan como si fueran un solo partido pero conservan sus personerías respectivas.

Uno de los aspectos importantes del sistema de partidos y la competencia electoral es el armado de alianzas electorales para enfrentar los comicios en los distintos niveles. Una alianza (coalición o frente electoral), a diferencia de la confederación, tiene carácter transitorio<sup>6</sup>. Esto significa que se conforma con el único objetivo de presentar candidatos a las elecciones, incluyendo un acuerdo financiero. Si los integrantes de los partidos quisieran seguir funcionando de manera conjunta luego de los comicios, deberán formar una confederación. Los partidos nacionales pueden formar alianzas electorales para competir en elecciones presidenciales. La Ley N° 26571 de 2009, explícitamente habilita a los partidos de distrito que no formen parte de partidos nacionales a integrar alianzas nacionales, sin embargo, esta práctica venía ocurriendo de hecho en todas las elecciones presidenciales consideradas<sup>7</sup>. Los partidos provinciales, por su parte, pueden armar alianzas

---

<sup>4</sup> Éstos deben tener el mismo nombre, declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica (Art. 8, Ley N° 23298).

<sup>5</sup> Art. 10 bis, Ley N° 23298.

<sup>6</sup> Art. 10, Ley N° 23298 y leyes provinciales.

<sup>7</sup> Ley 26.571, art. 6 que modifica el art. 10 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 23298.

para cargos provinciales (gobernador/vice, diputados y/o senadores provinciales). A pesar de no prohibirse expresamente en las legislaciones provinciales las alianzas diferentes entre los poderes ejecutivo y legislativo (con la excepción de la provincia de Buenos Aires<sup>8</sup>), el espíritu de las normas se orienta en el sentido de que la alianza es única para todos los cargos que se componen en la elección provincial<sup>9</sup>.

**Tabla 1**  
Tipos de partidos, cargos por los que puede competir  
y tipo de alianza que pueden formar

Nivel de gobierno	Tipo de partido	Cargos por los que puede competir	Alianza de la que puede participar
Nacional	Nacional	Presidente/vice	Nacional
	De distrito	Diputados Senadores nacionales	Nacional de distrito
Provincial	Provincial	Gobernador/vice Diputados y senadores provinciales Intendente Concejo deliberante Consejos escolares	Provincial
Municipal	Vecinal	Diputados y senadores provinciales (dependiendo la provincia) Intendente Concejo deliberante Consejos escolares	Provincial vecinal

Fuente: elaboración propia en base a la normativa electoral nacional y de las distintas provincias.

<sup>8</sup> Donde la Ley N° 14086 señala en su artículo 16 que las alianzas que formen los partidos son para todas las secciones en que se divide la provincia para componer su Poder Legislativo provincial (y elegir cargos municipales) y todas las categorías en que participe, prohibiéndose además, que los partidos se presenten de manera separada o con una lista diferente a la de la alianza que integran. De esta forma se hace explícito que no están permitidas las alianzas incongruentes ni horizontales (ya sea Ejecutivo-Legislativo o entre distritos) ni verticales (provincia-municipio).

<sup>9</sup> Encontramos un caso excepcional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la elección de 2000 cuando el partido Acción por la República integró la alianza Encuentro por la Ciudad para la fórmula de jefe de Gobierno/vicejefe y la alianza Acción por la República para las bancas de legisladores. Para la primera categoría se alió con el partido Nueva Dirigencia y para el legislativo local con los partidos Demócrata, Popular Independiente, Jubilados en Acción y Federal.

Como mencionamos, un elemento distintivo y central del régimen de partidos políticos en Argentina es la facultad jurídica que tienen los partidos de distrito (recordemos, es la misma estructura que el partido provincial pero con reconocimiento del Poder Judicial federal) de armar sus propias alianzas para cargos legislativos nacionales en cada uno de los distritos de forma independiente, y esta autonomía vale también para aquellos partidos que tienen correlatos nacionales. Las alianzas de distrito son acuerdos para las dos categorías de cargos legislativos que forman el Congreso de la Nación, diputados y senadores nacionales. Como ambos cargos se renuevan por bienios de forma parcial —por mitades la Cámara baja y por tercios la Cámara alta— los electores de las provincias eligen alternativamente ambos cargos. Por lo tanto, en aquellas provincias donde en la elección se vota por ambos cargos, los partidos que forman alianzas de distrito presentan bajo la misma alianza listas para ambas candidaturas<sup>10</sup>.

Nuestro país conforma un sistema en el cual las provincias son el *locus* de la competencia y la base de apoyo político de los partidos y de los políticos (Benton, 2009; De Luca, Jones y Tula, 2002). Por lo tanto, los partidos nacionales más grandes han evolucionado a partir de coaliciones de gobierno nacionales, mejor descritas como una confederación de alianzas entre líderes de partidos provinciales (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007).

La normativa aliancista, entonces, es uno de los aspectos que le brinda autonomía a los partidos a nivel subnacional en sistemas de competencia multinivel. Y si bien los niveles de integración vertical de los partidos y su nacionalización no pueden atribuirse, exclusivamente, a las disposiciones normativas, su presencia distribuye capacidades y recursos importantes entre los diferentes niveles organizativos (Clerici y Scherlis, 2014). Como señala Gervasoni (2011), la política subnacional es política nacional y viceversa.

<sup>10</sup> Hubo algunas excepciones en 2013 en las provincias de Salta y Santiago del Estero, y en 2009 en Córdoba. En la primera, la alianza Frente para la Victoria (integrada por los partidos Justicialista, de la Victoria, Frente Grande, Kolina, Unión Victoria Popular, Memoria y Movilización Social, Frente Plural, Movimiento Popular Unido) se constituyó como tal solamente para presentar candidatos a senadores mientras que para la categoría diputados, los partidos presentaron sus propios candidatos. En el caso de Santiago del Estero, el partido Movimiento de Acción Vecinal va en la alianza Frente Popular con el Partido de la Victoria y el Partido Social de Centro para la categoría de Senadores, sin embargo, se suma al Frente Cívico por Santiago (integrado por el Partido Federal, Kolina, Compromiso Social, Movimiento Justicia y Libertad, y Nueva Alternativa) para la categoría de Diputados. En Córdoba para la elección legislativa de 2009 los partidos Justicialista, Demócrata Cristiano, Movimiento de Acción Vecinal, Política Abierta para la Integridad Social, Primero la Gente, Recrear, entre otros, constituyeron la alianza Unión por Córdoba-Compromiso Federal para presentar una lista de senadores, mientras que presentaron por separado listas de diputados. Asimismo, la alianza Frente para la Victoria para la Equidad y el Trabajo contenía a los partidos de la Victoria y Frente Grande solamente en la categoría de senadores dado que estos presentaron sus propios candidatos de diputados por fuera de la alianza.

## La territorialización del sistema de partidos como escenario

Entender el sistema de partidos brinda información relevante para comprender el contexto en el cual los partidos realizan sus alianzas. “El sistema de partidos argentino aparece descentrado, con caudillos provinciales que controlan los mecanismos de financiamiento político y nominación de candidatos y están en condiciones de manipular paquetes electorales y negociarlos con otros caudillos” (Malamud, 2011: 111). Esta idea podría denotar lo que Gibson y Suárez Cao quieren significar a través del concepto de sistema federalizado de partidos en los casos en que “opera más de un sistema de partidos territorialmente delimitados” (Gibson y Suárez Cao, 2010: 22), pudiendo ser congruentes con el formato del sistema nacional. Escenarios de esta naturaleza tienen lugar en estados donde las unidades subnacionales poseen una autonomía tal que les permite contar con una constitución y/o normativas electorales propias, poderes locales de gobierno y legislación sujetos a la competencia a través de elecciones donde los partidos participan como actores centrales.

“El fin del siglo XX nos ha confrontado con nuevos procesos de territorialización del voto, el renacimiento de identidades políticas subnacionales y una creciente diferenciación político-electoral en un creciente número de procesos de federalización” (Calvo y Escolar, 2005: 44) producto de fracturas institucionales y políticas consecuentes de las propias *constituencies* de las provincias argentinas (Gibson y Calvo, 2000; Stepan, 2001). Y una de las diferencias centrales entre ellas es la dicotomía oficialismo-oposición (Jones y Hwang, 2007) que prima como lógica política.

La territorialización a la que hacemos referencia, sin embargo, ha sorteado los impulsos centralizadores que le impuso al sistema partidario electoral la reforma constitucional de 1994 debilitando el poder relativo de líderes locales al dejar de lado la elección indirecta, tanto del presidente como de los senadores nacionales. Este mecanismo electoral actuaba como pilar fundamental del poder de los líderes provinciales, que en general, detentaban las gobernaciones. En respuesta, gran parte de las provincias llevó adelante sus propias reformas institucionales destinadas a moderar los efectos no deseados sobre los sistemas de partidos locales (Calvo y Micozzi, 2005) y aislar sus arenas de juego de los impulsos centralizadores del nivel nacional (Calvo y Escolar, 2005). Consecuencia de esto es la creciente dispersión de las dinámicas locales respecto de la nacional a partir de 2001 cuando se cristalizan los efectos de las reformas provinciales en la elección para el Congreso Nacional, como veremos en breve.

Analizando, primeramente, el sistema de partidos nacional en la competencia para la presidencia, la Tabla 2 muestra la cantidad de partidos

nacionales reconocidos, la proporción que compite, la cantidad de listas y el número efectivo de partidos nacionales electorales.

Así, vemos que para las primeras elecciones argentinas de la redemocratización en 1983, la Justicia Federal le reconoció personería jurídico-política a 19 partidos nacionales habilitándolos a presentar candidatos a presidente<sup>11</sup>. De estos, una proporción de partidos cercana a 0,9 se había presentado a la competencia por el Ejecutivo nacional. Para la última elección presidencial en 2011, el país contó con 35 partidos nacionales en condiciones de competir en las elecciones primarias en la categoría de presidente, casi el doble de agrupaciones nacionales reconocidas en 1983. Del total de partidos nacionales en dicho año, asimismo una proporción cercana a 0,90 se presentó a la elección. Esta proporción no se mantuvo durante todo el período, siendo la elección de 2007 aquella con un menor número de agrupaciones que compite sobre el total reconocidas, en una proporción de 0,71. A pesar de ello, 2007 fue una de las elecciones presidenciales —junto con la de 2011— con el mayor número de partidos nacionales en condición de participar, 35.

En la actualidad, el sistema de partidos argentino se encuentra atravesando un proceso de adaptación a la reforma electoral sancionada en diciembre de 2009 a través de la Ley de “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” N° 26571. La normativa modificó en diversos aspectos el Código Nacional Electoral N° 19945 y la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23298. Entre los cambios se encuentran la introducción de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) con un piso de votos de 1,5 por ciento para acceder a la elección general, la prohibición de las listas espejo<sup>12</sup> y las candidaturas múltiples, y el establecimiento de requisitos más estrictos para crear y mantener la personería de los partidos<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Contabilizamos los partidos reconocidos como aquellos habilitados para presentar candidaturas en cada elección determinada. Según marca el Código Nacional Electoral (Ley N° 19945), los partidos tienen hasta 50 días antes de la elección para presentar listas de precandidatos a las primarias (y antes de la reforma que institucionaliza las primarias, para las elecciones generales) y por lo tanto, es la fecha límite para que un partido obtenga el reconocimiento jurídico necesario para competir en una elección y oficializar candidatos.

<sup>12</sup> Las listas espejo son listas con iguales candidatos presentadas por diferentes partidos o alianzas.

<sup>13</sup> Para un análisis más amplio de la reforma y sus consecuencias, consultar Pomares, Scherlis y Page (2012).

**Tabla 2**

Cantidad de partidos nacionales reconocidos, proporción que se presenta a elecciones, cantidad de listas y número efectivo de partidos nacionales electorales, por elección presidencial

	N° de partidos nacionales reconocidos para la elección	Proporción que compite sobre el total reconocido	N° de listas categoría presidente	NEP-PEN
1983	19	0,89	12	2,32
1989	23	0,96	10	2,70
1995	31	0,84	14	2,74
1999	30	0,83	10	2,56
2003	34	0,79	18	5,66
2007	35	0,71	14	3,41
2011*	35	0,89	10	3,60

\* Toma datos de las elecciones primarias.

Nota: el Partido Justicialista compitió en tres alianzas distintas. Lo mismo ocurrió con Unión Popular. En estas estadísticas, ambos están contabilizados una sola vez.

Fuente: todos los cálculos son propios en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

Centrándonos en este último punto, la ley señala que las agrupaciones deben presentar afiliaciones equivalentes al 4 por mil del padrón cuando antes se les requería la misma cantidad pero en adhesiones. La diferencia radica en que las afiliaciones pueden obtenerse de cualquier ciudadano, incluso afiliado a otro partido, y prestando adhesiones a un número ilimitado de partidos. En cambio un afiliado solo puede serlo a un partido a la vez. De hecho, la afiliación a un partido implica la desafiliación automática de uno anterior. Además, para presentar candidaturas, los partidos deben obtener el reconocimiento definitivo habiendo reunido las afiliaciones necesarias. Hasta la Ley 24571, prevalecía la jurisprudencia que habilitaba a los partidos en formación a presentar con una especie de personería provisional mientras conseguían las adhesiones. Otra de las modificaciones de la reforma es la exigencia de mantener un número mínimo de afiliados todos los años. Y por último, para los partidos nacionales aumentaron las causales de caducidad debiendo obtener para evitarla, un piso mínimo de 2 por ciento de los votos en cada uno de los distritos donde el partido tenga reconocimiento. El hecho de no presentarse a dos elecciones nacionales consecutivas es, asimismo, causa para la caducidad.

Hasta la última elección presidencial de 2011 no se verifica una disminución de la cantidad de partidos nacionales reconocidos, su número es el mismo que en la anterior elección de presidente en 2007. No hay que dejar de mencionar que las consecuencias de dos de las nuevas causales de caducidad no se han aplicado aun dado que la segunda elección nacional a partir de la sanción de la ley de reforma será en 2015.

Del período estudiado, la elección de 2003 fue aquella con mayor cantidad de listas en competencia. Como rango distintivo de dichos comicios, un fallo de la Justicia Federal autorizó al Partido Justicialista (PJ) a presentarse con tres candidatos distintos (Carlos Menem, Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saá) integrando alianzas electorales diferentes ante la imposibilidad interna de aunar un candidato presidencial único. Situación que los medios denominaron “neolemas”. Una decisión parecida tomó Unión Popular, quien concurrió a las urnas con dos alianzas distintas, una de las cuales era compartida con el PJ.

Ahora bien, respecto de cuántos de los partidos que compiten en cada elección son relevantes, podemos señalar que también ha variado su número en las siete elecciones para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) consideradas al aplicar el indicador número efectivo de partidos (NEP)<sup>14</sup>. Este presenta un rango de entre 2,32 y 5,66 partidos efectivos. En 1995 se pone de manifiesto a nivel nacional el fin del bipartidismo que caracterizó a la política argentina durante casi toda la segunda mitad del siglo XX, el Frente País Solidario (Frepasso) se convierte en un tercer actor relevante en la contienda por la presidencia. EL NEP trepa a 5,66 en 2003 siendo la elección presidencial con mayor número de partidos efectivos y se mantiene alrededor de 3 partidos y medio en las dos elecciones siguientes.

Existe una cierta relación entre una oferta electoral fragmentada y el aumento del número efectivo de partidos. Dicha correlación es elevada en el caso de las siete elecciones presidenciales del período (0,75 en el coeficiente de Pearson). El hecho de contar la elección de 2003 con la mayor oferta electoral de la serie en la categoría de presidente (con una importante contribución de los “neolemas” mencionados), no puede dejar de ser un indicador para analizar el aumento significativo del NEP ese año dado que, tanto la cantidad de listas en competencia como el NEP aumentan notablemente en una proporción de 0,44 las primeras y de 0,54 el segundo. Y luego se produce una baja de ambos indicadores en la elección ejecutiva siguiente.

<sup>14</sup> Desarrollado por Laakso y Taagepera en 1979, consiste en dividir uno por la suma de los cuadrados de las proporciones —ya sea de votos o de bancas— que los partidos obtienen. Este indicador es útil para dar cuenta de la fragmentación del sistema de partidos considerando cuántos son los partidos que efectivamente tienen un peso relativo relevante —medido en caudal electoral o en asientos en una Cámara— dentro de un sistema lo que les permite participar de la toma de decisiones.

La Cámara de Diputados en Argentina se compone mediante legisladores que representan a los habitantes de las distintas provincias, cada una de las cuales elige a sus diputados entre una oferta de listas de candidatos cerradas y bloqueadas que presentan los partidos y alianzas de distrito con personería jurídico-política en cada provincia en cuestión. Por lo tanto, cada distrito tiene su propia competencia y su propio sistema de partidos.

Pero para contar a los partidos que compiten en esta categoría de cargos (como para la de senadores) podemos hacerlo de dos maneras, tomando a los partidos como sellos partidarios (partidos nominales), o hacerlo como figuras jurídico-políticas. En el primer caso nos referimos un nombre, un símbolo y una idea organizacional, por ejemplo, el Partido Justicialista (PJ) o la Unión Cívica Radical (UCR). Y en el segundo caso, consideramos tantos PJ o UCR como figuras jurídicas de distrito existan en las provincias (las figuras legales facultadas para presentar candidatos al Congreso de la Nación). Entonces, contaremos 24 PJ y 24 UCR.

Si contamos a los partidos por su nombre, la Tabla 3 muestra que en las primeras elecciones legislativas nacionales del período, identificamos 48 partidos de los cuales una proporción de 0,4 presentaba candidatos —propios o en alianza— en más de un distrito del país. El restante 0,6 se componía de partidos locales —con personería en un solo distrito— y de partidos que si bien eran reconocidos en algún otro distrito, no compitieron en la elección de diputados de dicho(s) distrito(s).

La cantidad de partidos nominales crece significativamente a lo largo del período estudiado llegando a quintuplicar el número en 2007 con 241 partidos y cerrando la serie de 30 años con un aumento de cuatro veces y medio la cantidad de 1983 con 217 partidos nominales. Resulta importante hacer notar que en las elecciones comprendidas entre 2003 y 2009 tuvo lugar un permanente incremento en la especialización territorial. En estos años, al igual que en 2013, encontramos el mayor número de partidos nominales del período conjuntamente con la menor proporción de partidos que compiten en más de un distrito. Lo que equivale a decir que además del aumento relevante de la cantidad de sellos partidarios en competencia en los mencionados comicios, con una cantidad promedio de más de 200 partidos, se localizaron las opciones con una proporción promedio de 0,8 del total de partidos presentando candidatos en un solo distrito.

En dicho período de tiempo, además, ocurre el mayor incremento acumulado del número efectivo de partidos (NEP) en la Cámara de Diputados. Este dato que también puede observarse en la TABLA 3, fue calculado a partir de la cantidad de bancas que forman cada bloque. El funcionamiento de la Cámara baja se organiza alrededor de los bloques y las votaciones responden, en general, al criterio establecido por los bloques al que los diputa-

dos pertenecen. Por este motivo, consideramos que generar el NEP a partir de la cantidad de bancas de cada bloque puede dar buena cuenta del grado de fragmentación que hay en la Cámara<sup>15</sup>.

**Tabla 3**

Cantidad de partidos nominales en elecciones de diputados nacionales, cantidad que presenta candidatos en más de un distrito, número efectivo de partidos (NEP) en la Cámara de Diputados a partir de los bloques, y nacionalización del sistema de partidos (PSNS), por elección legislativa

	N° partidos nominales en competencia diputados	N° partidos nominales que compite en más de un distrito	Proporción de partidos que compite en más de un distrito	NEP diputados bancas	PSNS
1983	48	19	0,40	2,23	0,79
1985	55	26	0,47	3,05	0,81
1987	78	26	0,33	2,86	0,74
1989	98	30	0,31	2,84	0,76
1991	122	31	0,25	3,19	0,62
1993	100	34	0,34	2,83	0,68
1995	113	35	0,31	2,96	0,79
1997	114	35	0,31	3,30	0,72
1999	132	33	0,25	3,65	0,73
2001	135	32	0,24	3,52	0,59
2003	182	37	0,20	3,49	0,42
2005	196	37	0,19	4,14	0,38
2007	241	44	0,18	4,06	0,44
2009	236	44	0,19	6,01	0,44
2011	171	42	0,25	4,26	0,49
2013	217	43	0,20	4,03	0,46

<sup>15</sup> Otros estudios calculan el NEP de bancas de diputados sumando la cantidad de asientos obtenidos por cada partido/alianza en los distintos distritos. El problema de utilizar este criterio es que en Argentina no hay una clara correspondencia entre la oferta electoral y los alineamientos en el Congreso (Jones y Micozzi, 2013). Un asiento obtenido a través de una alianza electoral en un distrito, no brinda información acerca del bloque al que dicho legislador pertenecerá una vez que asuma su banca.

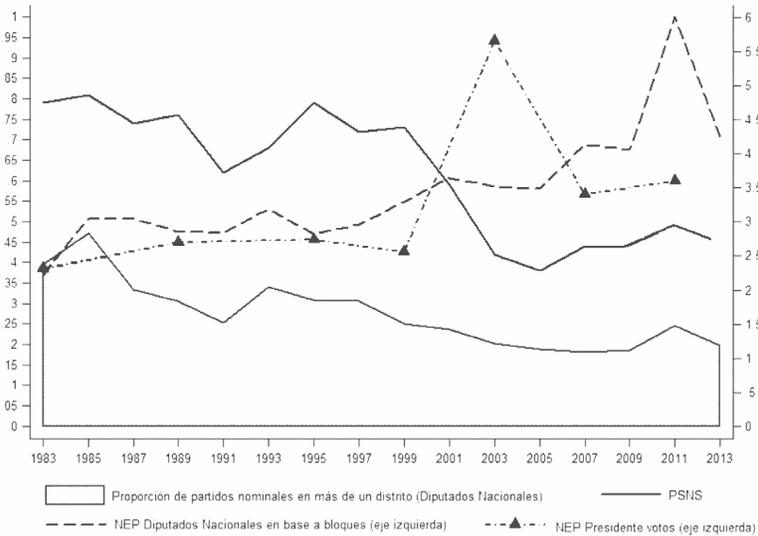
Fuente: todos los cálculos son propios en base a datos de la Cámara Nacional Electoral con excepción del índice de nacionalización del sistema de partidos (PSNS) entre 1983 y 2001 extraído de Jones y Mainwaring (2003). El NEP de los bloques de diputados nacionales entre 1983 y 1997 fue calculado con datos de Molinelli, Palanza y Sin (1999); entre 1999 y 2011 con datos de Zelaznik (2011); y para 2013 con datos de la página web oficial de la Cámara de Diputados de la Nación.

A pesar de que hay una tendencia alcista en la cantidad de partidos efectivos en diputados a partir de 1993, señalábamos que entre 2003 y 2009 se produce la mayor suba sostenida del indicador pasando de 3,49 a 6 partidos efectivos con una mínima disminución entre 2005 y 2007. El pico máximo se da en la elección de mitad de período en 2009 con un NEP que llega a 6, registrándose un alza de 0,63 respecto de 1983. En 2009 se evidencia una Cámara altamente fragmentada pero en las dos elecciones siguientes recupera los valores anteriores.

El Gráfico 1 muestra el número efectivo de partidos (NEP) en la Cámara de Diputados nacionales según las bancas de los bloques y el nivel de nacionalización del sistema de partidos (PSNS).

**Gráfico 1**

Número efectivo de partidos (NEP) en la Cámara de Diputados nacionales según bancas por bloque, e índice de nacionalización del sistema de partidos (PSNS), por año



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

La nacionalización se mide a través del indicador *Party System Nationalization Score* (PSNS) desarrollado por Jones y Mainwaring (2003). Este mide la nacionalización del sistema considerando, primeramente, el grado en que cada partido está nacionalizado a través de medir las desigualdades de votos de cada partido en la elección de diputados nacionales en todos los distritos donde participa. Luego, el indicador agrega los datos para dar cuenta del grado de nacionalización del sistema en su conjunto en un rango de 0 a 1 donde 1 es nacionalización perfecta y 0 implica una desnacionalización perfecta. Existe una correlación negativa entre el índice de nacionalización del sistema de partidos y el número efectivo de partidos en la Cámara baja (coeficiente de Pearson de -0,62).

Podemos notar cómo a partir de 2001 se profundiza el proceso de desnacionalización del sistema de partidos. El gráfico muestra que la nacionalización disminuye en 2001 pero se profundiza notoriamente en 2003 —al igual que el aumento del NEP—, siendo la mayor disminución respecto de la elección que le precede para alcanzar en 2005 el punto más bajo del indicador con un valor 0,38. Este número equivale a una disminución de casi la mitad respecto de 1983. Levemente este comienza a recuperarse en las elecciones siguientes percibiéndose en 2011 la crecida más importante (que llega a 0,49) desde el piso en 2005 pero lejos aún de los valores anteriores a 2001. En 2013, el indicador vuelve a disminuir a un valor más cercano a 2007 y 2009.

Así, el lapso de 2003 a 2009 da cuenta de la profundización de la territorialización de las opciones partidarias y de la nacionalización del sistema de partidos que se hacen visibles con el aumento de sellos partidarios localizados, la proporción de partidos que compite en más de un distrito ha disminuido. Además, el número efectivo de partidos electorales en la competencia por la presidencia y la cantidad de partidos relevantes en la Cámara de Diputados mostró una tendencia alcista en dicho período.

Cuando analizamos a los partidos que efectivamente compiten en la elección de diputados nacionales, debemos referirnos a las figuras jurídico-políticas de distrito. La Tabla 4 muestra para todo el país, la cantidad de partidos de distrito reconocidos, la proporción que compite (solos o en alianza) y la cantidad de listas de diputados nacionales, por elección.

De esta forma, podemos ver que la cantidad total de partidos de distrito reconocidos en el país y habilitados para competir en la primera elección transicional de diputados nacionales en 1983 fue de 331 con una proporción de participación de 0,93. El número de partidos con personería fue en ascenso constante hasta el final de la serie con unas pocas excepciones. En la primera de estas, entre 1993 y 1997, la disminución fue mínima (menor a 0,10). Las elecciones de 1993 y 1997 fueron hasta dicho momento aquellas con menor proporción de partidos que compitieron (solos o en alianza)

sobre el total reconocido. La segunda disminución en la cantidad de agrupaciones de distrito tuvo lugar de cara a las elecciones primarias de 2011 con una baja proporcional de casi 0,2. La suba en 2013 es poco significativa, no llegando a un partido nuevo por distrito. *A priori* podría sostenerse que esta reducción puede deberse a caducidades por no poder mantener ciertas agrupaciones de manera anual el mínimo de afiliados que la Ley 26571 introdujo como requisito. Sin embargo, debería mantenerse la tendencia hacia el futuro para poder concluir acerca de efectividad de la ley en su objetivo de reducir el número de partidos. A 30 años de la primera elección del período, el número de agrupaciones habilitadas para participar de los comicios legislativos es el doble que en 1983, ubicándose la cifra en 660.

Si bien el crecimiento de la cantidad de personerías de distrito fue gradual con un aumento promedio proporcional de 0,04, en 1989 y en 2003 la variación ascendente fue significativa con una proporción de crecimiento de 0,25 y de 0,19 respectivamente. Este último en particular sumado a sucesivos crecimientos menores, es el que lleva al pico máximo de personerías reconocidas a las elecciones de 2009 cuando se contabilizaban 785 agrupaciones de distrito aptas para presentar candidatas para componer el Congreso Nacional. Sin embargo, este crecimiento no implicó mayor participación en los comicios dado que la proporción entre los que presentaron lista en la elección y aquellos reconocidos, disminuyó respecto a la elección anterior.

Deteniéndonos en los datos desagregados por distrito, destacamos que hasta la elección de 1999 y a partir de 2011, Buenos Aires ha sido la provincia con mayor cantidad de partidos de distrito reconocidos seguida por CABA, la que para los comicios del período 2003-2009 superó a la primera en la cantidad de personerías aptas para competir<sup>16</sup>.

Existe una esperable y alta correlación (0,83 en el coeficiente Pearson) entre la cantidad de partidos reconocidos y la cantidad que compite en la elección. El promedio de la proporción entre partidos que compiten y partidos reconocidos para todos los distritos durante todo el período es de 0,76 (con un intervalo de 0,88 y 0,46) lo que implica que la participación promedio es significativa. Las provincias donde esta proporción promedio es mayor son Salta con 0,88, Entre Ríos y Neuquén con 0,88. Mientras que aquellas donde menos partidos compiten sobre el total reconocido son La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego con 0,46, 0,54 y 0,50 respectivamente.

El Gráfico 2 ilustra los percentiles del número efectivo de partidos (NEP) electorales a nivel distritos en la elección de diputados nacionales, por año. Es decir, qué porcentaje del total de provincias del país presenta determinado NEP en la competencia por las bancas de la Cámara baja.

---

<sup>16</sup> Todos los datos estadísticos que se mencionan se encuentran a disposición de quien lo requiera pero no se incluyen por una cuestión de espacio. Sírvase contactar a la autora.

**Tabla 4**

Cantidad de partidos de distrito reconocidos, proporción que compite (solos o en alianza) y cantidad de listas de diputados nacionales, por elección legislativa en todo el país

	N° partidos de distrito reconocidos en el país para la elección	Proporción de partidos que compiten sobre el total reconocidos	N° de listas de diputados nacionales en el país	Promedio por distrito y desvío
1983	331	0,93	289	11,9 (9,4)
1985	361	0,97	252	10,4 (0,4)
1987	402	0,93	255	11,9 (0,6)
1989	533	0,88	238	10,0 (0,3)
1991	539	0,80	255	10,6 (0,7)
1993	506	0,64	205	8,5 (0,8)
1995	507	0,73	218	9,0 (0,7)
1997	503	0,66	147	6,2 (0,5)
1999	564	0,68	177	7,4 (0,7)
2001	596	0,67	231	9,4 (0,9)
2003	734	0,62	275	11,5 (1,4)
2005	731	0,65	284	11,8 (1,5)
2007	773	0,76	341	14,8 (1,6)
2009	785	0,70	272	11,2 (1,4)
2011*	639	0,69	250	10,4 (0,6)
2013*	660	0,73	256	11,1 (0,9)

\* Toma datos de las PASO.

Nota: Tierra del Fuego no eligió diputados nacionales en 1987 porque había renovado sus dos bancas en 1985.

Fuente: todos los cálculos son propios en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

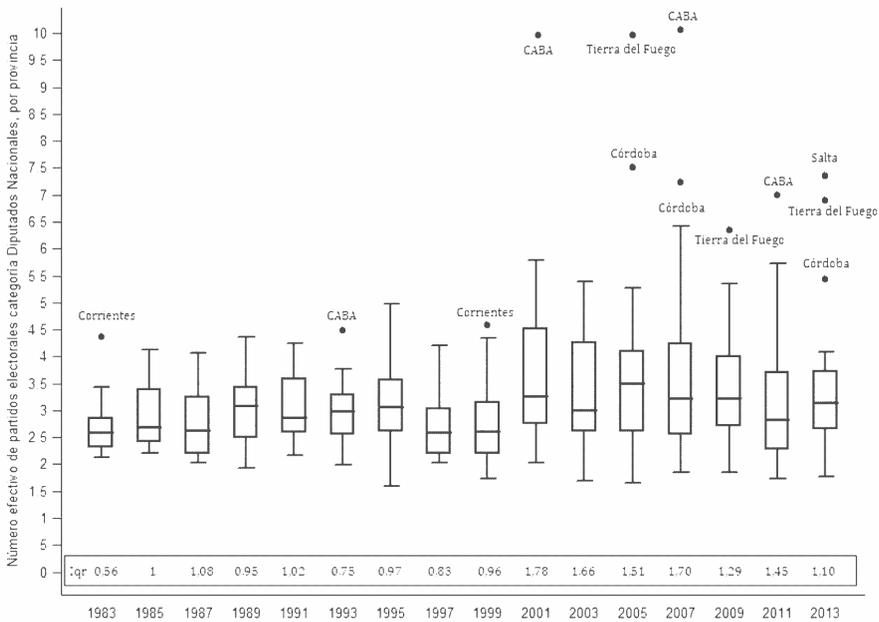
El diagrama agrupa en la “caja” entre el 25 y el 75 por ciento de las provincias. El “bigote” superior muestra los valores de NEP de un 25 por ciento de casos, lo mismo que el “bigote” inferior. Además, el gráfico permite identificar las provincias cuyos NEP se alejan de manera poco usual de los valores típicos (que son los que se encuentran o bien por encima del límite superior del “bigote” de arriba o bien por debajo del límite inferior del “bigote” de abajo). Por su parte, la línea dentro de la “caja”, señala la

mediana. Así, el 50 por ciento de las provincias se encuentran con valores inferiores a esta y el 50 por ciento con valores superiores.

Pongamos como ejemplo la elección de 1983 donde hay, entonces, un 50 por ciento de distritos cuyo NEP de diputados se ubicó en un rango de entre 2,30 y 2,80, son los casos de provincias que se encuentran agrupadas en la “caja” del diagrama. Luego, hay un 25 por ciento de distritos con NEP entre 2,10 y 2,30 (“bigote” inferior), también un 25 por ciento de las provincias muestra un NEP de entre 2,80 y 3,50 (“bigote” superior). La provincia de Corrientes con un NEP cercano a 4,50 es un caso atípico porque está fuera del límite superior de uno de los “bigotes”.

**Gráfico 2**

Percentiles del número efectivo de partidos (NEP) electorales a nivel distritos en la elección de diputados nacionales, por año



Nota: Para las elecciones de 2011 y 2013 se toman los datos de las primarias. El rango intercuartílico (Iqr) mide la distancia entre el tercer y el primer cuartil arrojando la diferencia del NEP que existe entre el 25 y el 75 por ciento de los distritos por cada año. Fuente: los cálculos son propios en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

Los distintos sistemas de partidos de distrito han tenido un comportamiento de mayor similitud entre sí en términos de su número efectivo de partidos hasta la elección legislativa de 1999 que a partir de la elección de 2001 y hasta completar la serie. Es posible notar un cambio en la elección de 2001 cuando se inaugura un período en el cual los sistemas de partidos de las provincias en la competencia por las bancas de diputados, se parecen menos entre sí que hasta 1999. Las medianas del NEP aumentan así como la dispersión de los valores inferiores y superiores (los “bigotes”). Además, los valores fuera de rango aparecen sostenidamente en casi todas las elecciones y son significativamente extremos. Esto significa que la competencia para diputados nacionales profundiza su territorialización.

Desde 1983 hasta 1999, la mediana se ubica entre 2,5 y 3,1 partidos efectivos para mostrar entre 2001 y 2013 un ascenso oscilando entre 2,9 y 3,5. Asimismo, el rango intercuartílico (Iqr) —medida robusta de dispersión que señala la diferencia entre el 75 y el 25 por ciento de los distritos—, demuestra que hasta la elección de 1999 la distancia no superaba un partido efectivo (1,08 como máximo en 1987). En 2001 pega un importante salto a 1,78, el mayor de toda la serie, inaugurando un período en el que el valor del rango no desciende de 1,29, exceptuando la última elección en 2013 cuando se produce una baja a 1,1 que llega al valor máximo del período anterior.

Exceptuando la primera elección del retorno democrático, los comicios para la Cámara baja entre 1985 y 1999 mostraron que un 50 por ciento de los sistemas de partidos distritales (los distritos comprendidos en la “caja”) detentaba un número efectivo de partidos de entre 2,20 y 3,60 y en los casos más extremos no mostraba una competencia efectiva ni menor a 2 partidos ni mayor a 4,5. La excepción la constituye la elecciones de 1995 cuando los valores del primero y el último de los percentiles (los “bigotes”) se fueron corriendo. Esto indica que en algún lugar del país —es el caso de La Rioja— en 1995 por primera vez al menos desde 1983, imperaba un sistema de partido predominante con un NEP notoriamente inferior a 2 con un valor de 1,6 (en 1989 el NEP de La Rioja se había ubicado en 1,92) que se repite en 1999 con 1,7 partidos efectivos.

Con excepción del año 2003, hay en todas las elecciones entre 2001 y 2013 distritos con valores fuera de rango. Las provincias con sistemas de partidos más fragmentados (CABA, Córdoba, Tierra del Fuego) llegan a presentar una diferencia de 4 partidos efectivos más que el 25 por ciento de provincias del país con NEP más altos.

Por último, aumenta la cantidad de distritos del país con sistemas de partido predominante, pero también aquellos con sistemas de mediana y alta fragmentación. En el primer caso, algunas provincias presentan un NEP

menor a 2 en alguna elección legislativa solamente como San Luis y Santa Cruz en 2003, pero en los casos de Corrientes, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero se repite en más de una elección<sup>17</sup>.

A partir de los datos analizados podemos señalar que el sistema de partidos de nuestro país ha mostrado un progresivo proceso de desnacionalización de la competencia, resultando en un amplio grado de variación en los patrones de creación de partidos entre los distintos distritos. Se evidencia un aumento de la cantidad de sellos partidarios creados aunque esto no implicó una cobertura territorial más amplia que la unidad provincia. Más partidos y menos nacionalizados decantan en dinámicas locales de acrecentada dispersión, e independientes incluso, de la tracción que significa para la competencia legislativa, la elección presidencial. Asimismo, se registra un aumento del número efectivo de partidos en el sistema nacional, tanto en la competencia por la presidencia como en la competencia por los asientos de la Cámara baja del Congreso de la Nación, lo que puede contemplarse como una cristalización del proceso de territorialización de las opciones partidarias.

### **El rol crecientemente protagónico de las alianzas**

La política comparada ha brindado explicaciones acerca de por qué los partidos forman alianzas electorales. Uno de los argumentos más clásicos es que las coaliciones —sobre todo de gobierno— se construyen para alcanzar la mayoría que se requiere para determinado propósito —ya sea formar gobierno, dar cuórum, aprobar determinado proyecto de ley, etc.—. Son los casos de la teoría de las coaliciones de tamaño mínimo ganador (Riker, 1962), del mínimo de integrantes (Leiserson, 1970), y del mínimo rango ideológico (Axelrod, 1970; Bäck, 2003; Bäck et al., 2013; Marks, Hooghe y Schakel, 2008).

Otra fundamentación señala que las alianzas se forman para competir dentro de un marco de alta volatilidad electoral (Méndez de Hoyos, 2012; Reynoso, 2011). Asimismo, están quienes creen que las alianzas entre partidos opositores tienen lugar en sistemas de partido predominante (Gandhi y Reuter, 2013; Wahman, 2013).

Podemos mencionar, asimismo, la explicación que pone el acento en que la desproporcionalidad del sistema electoral es un incentivo para que

---

<sup>17</sup> Corrientes en 2005 y 2009 (notorio cambio dado que en 1983 fue el distrito con un NEP más alto); Formosa en 2003, 2005, 2009 y 2011; La Rioja en 2003 y 2005; y Santiago del Estero en 2007, 2011 y 2013.

los partidos decidan presentarse a las elecciones en alianza (Golder, 2005; Strom, Budge y Laver, 1994). Por último, el nivel en que un sistema se encuentra nacionalizado ha sido caracterizado como una influencia que los líderes partidarios perciben y es información que usan al momento de delinear sus estrategias para enfrentar las elecciones (Clerici, 2013; Martin y Stevenson, 2001; Jones y Micozzi, 2013).

Más allá de repasar los argumentos teóricos acerca de por qué los partidos deciden aliarse para competir por cargos, el objetivo de este trabajo es mostrar datos concretos de la creciente importancia que en Argentina vienen mostrando las alianzas electorales. La Tabla 5 arroja datos al respecto de las elecciones presidenciales.

**Tabla 5**  
Estadísticas descriptivas de la participación aliancista en elecciones presidenciales y su incidencia en la oferta electoral

	N° de partidos nacionales compiten	Proporción compite en alianza sobre total que compite	N° de alianzas	Promedio N° partidos por alianza	Proporción alianzas sobre total oferta partidaria
1983	17	0,29	2	2,50	0,14
1989	22	0,77	5	3,40	0,50
1995	26	0,50	6	2,16	0,32
1999	25	0,84	7	3,00	0,64
2003	27	0,63	8	2,12	0,44
2007	25	0,60	5	3,00	0,33
2011*	31	0,90	7	4,00	0,70

\* Toma datos de las elecciones primarias.

Nota: el Partido Justicialista compitió en 2003 en tres alianzas distintas para la presidencia. Lo mismo ocurrió con Unión Popular. En estas estadísticas, ambos están contabilizados una sola vez.

Fuentes: todos los cálculos son propios en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

El número de alianzas que se presentan a la competencia por la presidencia ha aumentado gradualmente desde 1983 como se muestra, así como

el promedio de partidos por alianza<sup>18</sup>. La proporción de partidos que compite en alianza con otros sobre el total que participa de la elección presidencial, presenta una tendencia que fluctúa entre el aumento y la disminución con tres picos importantes de subida. El primero en 1989 con la primera candidatura de Carlos Menem; el segundo en 1999, que fue la única elección presidencial en que la Unión Cívica Radical (UCR) concurría en alianza; y tercero, en 2011, año en que Cristina Fernández competía por su reelección. Este último valor, especialmente, es altamente significativo alcanzando el 0,90 de la masa total de competidores que integra una alianza con otros. Es decir, a siete elecciones presidenciales desde el retorno de la democracia, hay más partidos compitiendo por el premio mayor y una tendencia creciente a hacerlo en coalición. El número promedio de partidos integrando alianzas también creció en la última elección presidencial respecto de otros años. Contrasta con la elección de 2003 la que con mayor cantidad de alianzas durante el período, nucleó la menor cantidad de participantes partidarios promedio en cada una de ellas.

La incidencia de las alianzas, especialmente, puede notarse en la última columna de la tabla anterior que calcula cuál es la proporción de alianzas sobre el total de la oferta partidaria de la elección. La trayectoria de este indicador describe un recorrido similar al que mide la proporción de partidos en alianza sobre el total que participa. De esta forma, notamos picos en 1989, 1999 y 2011. La última elección presidencial en 2011 es aquella en que se pone en evidencia más cabalmente la importancia de las alianzas, tanto por la proporción de partidos que compite en alianza como por la cantidad de partidos por alianza y la incidencia de las mismas sobre la oferta partidaria.

Por el lado de las alianzas de distrito, la Tabla 6 muestra las estadísticas de importancia relativa de estas coaliciones en todo el país.

El primer crecimiento notable de la cantidad de alianzas de distrito tiene lugar para la primera elección de renovación parcial de la Cámara de Diputados nacionales en 1985 con un aumento proporcional de 0,7. Asimismo, se produce un aumento bastante similar (0,73) en la proporción de partidos que compite en alianza con otros sobre el total que participa de los comicios. El segundo pico de crecimiento del número de alianzas se da en 1989 con una proporción de 0,32 para luego caer proporcionalmente 0,38 en la siguiente elección de 1991, siendo la mayor disminución de la serie. Mientras que el tercer ascenso se produce en 2007 con un crecimiento de 0,20.

---

<sup>18</sup> Toda la información acerca de la composición partidaria de las alianzas se encuentra a disposición de quien lo requiera pero no se incluye por una cuestión de espacio. Sírvase contactar a la autora.

**Tabla 6**

Estadísticas descriptivas de la participación aliancista en elecciones de diputados nacionales y su incidencia en la oferta electoral

	N° partidos distritales del país que compiten para diputados nacionales	Proporción compite en alianza sobre total compite	N° de alianzas	Promedio N° partidos por alianza	Proporción alianzas sobre total oferta partidaria
1983	308	0,13	20	2,05	0,07
1985	349	0,49	66	2,58	0,27
1987	371	0,52	77	2,53	0,30
1989	467	0,77	113	3,18	0,51
1991	429	0,58	70	3,59	0,28
1993	322	0,53	52	3,27	0,25
1995	369	0,60	65	3,43	0,31
1997	334	0,71	57	4,14	0,37
1999	381	0,70	56	4,70	0,33
2001	402	0,59	67	3,46	0,28
2003	456	0,57	77	3,35	0,28
2005	474	0,62	85	3,48	0,32
2007	586	0,61	106	3,36	0,32
2009	550	0,72	94	4,22	0,38
2011 *	443	0,72	82	3,91	0,40
2013 *	481	0,81	87	4,51	0,49

\* Toma datos de las elecciones primarias.

Fuente: todos los cálculos son propios en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

La proporción de partidos que concurren a la elección integrando alianzas es pequeña en 1983 pero aumenta notablemente en 1985 y sigue la tendencia hasta 1989 con un primer pico cuyo valor llega a 0,77. Más adelante esta proporción cae y se eleva alternativamente aunque a partir de 2009 se sostiene alta, en 0,72 alcanzando el pico en 2013, año en que se llega al máximo de partidos compitiendo en alianza sobre el total con un valor de 0,81. Es,

también, una de las elecciones en las que es posible contabilizar un promedio mayor de partidos por alianza —4,51—, solo superado por la elección legislativa de 1999 con 4,70. Es decir, los comicios de 2013 han sido aquellos con mayor proporción de partidos integrando alianzas y es la segunda elección en que un promedio más alto de agrupaciones se alían entre ellas (1999 fue levemente más alta) y aunque presentan un número importante de alianzas, en 1989, 2007 y 2009 se registraron más.

Pese a las pequeñas fluctuaciones de la tendencia aliancista, resulta claro que desde hace 10 elecciones legislativas, la proporción de partidos de distrito en alianza no volvió a descender hasta alcanzar 0,53, el valor de 1993. De hecho, el promedio de esta proporción en el lapso de los últimos 20 años se ubica bastante más alto, en 0,65.

En la mayoría de los casos, un aumento de la importancia relativa de las alianzas sobre la oferta partidaria coincide con los momentos en que sube la proporción de partidos que compite en alianza. Aunque el primero de los indicadores señalados depende de la cantidad de alianzas que se forman para la elección, en dos tercios de los casos en que coinciden las subas de ambos indicadores, también aumenta la cantidad de alianzas en competencia.

Esta tendencia, al igual que aquella que describe la incidencia de las alianzas en las elecciones presidenciales, se encuentra representada en el Gráfico 3. Podemos notar que en cuatro de las siete elecciones concurrentes —1983, 1989, 1995 y 2007—, la proporción de alianzas sobre el total de la oferta partidaria coincide en las elecciones de ambas categorías de cargos, aunque sin una clara tendencia.

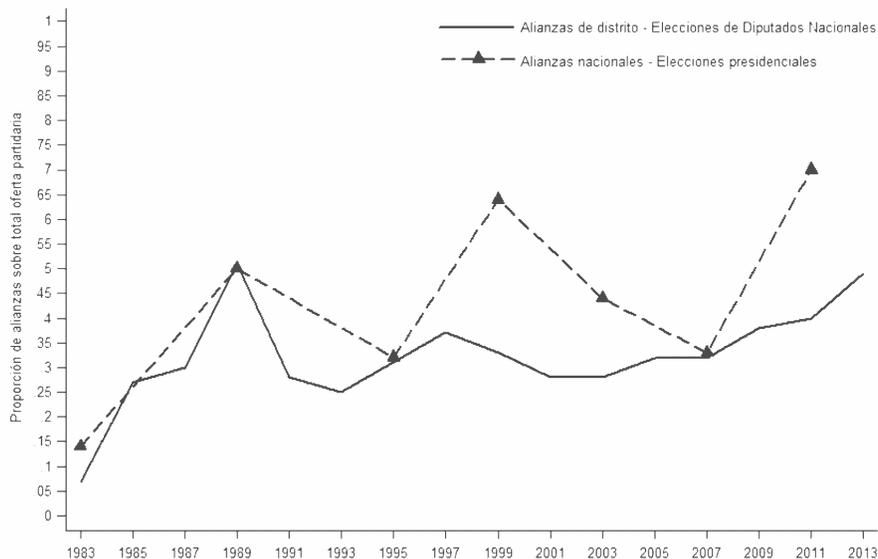
Esta tendencia, al igual que aquella que describe la incidencia de las alianzas en las elecciones presidenciales, se encuentra representada en el Gráfico 3.

Podemos notar que en cuatro de las siete elecciones concurrentes —1983, 1989, 1995 y 2007—, la proporción de alianzas sobre el total de la oferta partidaria coincide en las elecciones de ambas categorías de cargos, aunque sin una clara tendencia.

Si bien en la elección de presidente hay elecciones donde la incidencia de las alianzas sobre la oferta es considerable, como en 1999 que llega a 0,65 o en 2011 que representa 0,70, es temprano para señalar que la tendencia alcista se mantenga. Sin embargo, considerando la serie completa, es evidente que la importancia relativa ha ido en aumento. En cambio, en la competencia por las bancas de diputados nacionales en el total del país, se manifiesta el alza ininterrumpida desde 2001 finalizando el período con una incidencia similar de las alianzas al pico mostrado en la elección de 1989.

**Gráfico 3**

Proporción de alianzas sobre el total de oferta partidaria elecciones presidenciales y de diputados nacionales, por año (1983-2013)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

Respecto de los distritos en particular<sup>19</sup>, Catamarca, Corrientes, Formosa y San Luis son cuatro de las provincias que han mostrado una proporción significativamente alta de cantidad de partidos compitiendo en alianza sobre el total que participa rondando entre 0,70 y el 0,80 para todo el período. Contrariamente, Chubut, Mendoza y Tierra del Fuego son aquellas con una proporción menor de entre 0,32 y 0,41. El promedio de la variación de este indicador para toda la serie es entre 3 y 6 por ciento para tres cuartas partes de los distritos, lo que supone que la proporción de los partidos que participan en alianza sobre el total que compite se ha mantenido estable hasta ahora. En cambio, Córdoba varió, en promedio, un 30 por ciento entre 1983 y 2013, Entre Ríos lo hizo un 20 por ciento y Chubut, Misiones, Santa y Santa Fe variaron un 10 por ciento en promedio.

Chubut, Tierra del Fuego y Santa Cruz tienen el menor promedio de la cantidad de alianzas que participan en cada elección con un valor inferior a

<sup>19</sup> Recordamos que toda la información acerca de la composición partidaria de las alianzas se encuentra a disposición de quien lo requiera. Sírvase contactar a la autora.

2 mientras que Buenos Aires y CABA tienen el promedio más alto con 6,13 y 5,31 respectivamente. En un tercio de las instancias electorales, se han llegado a oficializar 8 alianzas en estos distritos cuando en el resto no había más de 5 coaliciones compitiendo.

El balance general de la competencia por el Congreso Nacional entre 1983 y 2013 muestra un aumento en la cantidad promedio de alianzas por distrito. Luego de un pico en 1989 con casi 5 coaliciones, desde ese año hasta 2003 la competencia se mantuvo oscilando en un promedio de entre 2 y 3 alianzas para estabilizarse las dos últimas elecciones de 2011 y 2013 en un valor cercano a 3,5.

La competencia electoral en nuestro país ha atravesado importantes cambios desde la redemocratización en 1983, mutando gradualmente a escenarios en los cuales los incentivos para formar alianzas son mayores. En este sentido, repasamos tres indicadores que contribuyen a dar una muestra de dicha afirmación. Primero, una proporción mayor de partidos se presenta a las elecciones en alianza con otros que de manera independiente, tanto para la competencia por la presidencia como por las bancas de diputados nacionales. En segundo lugar, hay más alianzas electorales por distrito, creció en promedio la cantidad de alianzas por provincia en las categorías de cargos donde la competencia es provincial (diputados nacionales). Asimismo y como tercer punto, las coaliciones se volvieron más numerosas, subió en promedio, la cantidad de partidos que forman parte de cada una de dichas alianzas.

## **Conclusiones**

El sistema de partidos argentino ha mostrado importantes cambios en sus características principales a comienzos del nuevo milenio. El progresivo proceso de desnacionalización de la competencia ha resultado en un amplio grado de variación en los patrones de creación de partidos entre los distintos distritos del país pero este hecho no se traduce automáticamente en un aumento de la participación en las elecciones. Como muestran los datos que hemos estado analizando, encontramos comicios en los que coinciden números elevados de partidos habilitados para competir con menores proporciones de los que efectivamente participan, respecto de elecciones anteriores.

Este aumento de la cantidad de sellos partidarios no implica una cobertura territorial más amplia que la unidad provincia. La gran mayoría de los partidos jurídico-políticos de distrito que se han creado son opciones locales sin correlato en otras provincias por lo que ha disminuido la proporción

de partidos nominales que presenta candidatos a diputados nacionales en más de un distrito. Más partidos y menos nacionalizados decantan en dinámicas locales de acrecentada dispersión, e independientes, incluso de la tracción que significa para la competencia legislativa, la elección presidencial.

El aumento del número efectivo de partidos en el sistema nacional, tanto en la competencia por la presidencia como en la competencia por los asientos de la Cámara baja del Congreso de la Nación, puede contemplarse como una cristalización del proceso de territorialización de las opciones partidarias. La elección legislativa de 2001 abre un período en que el NEP describe una dispersión tal que encontramos provincias con elevada fragmentación en sus sistemas de partidos a la vez que provincias en las cuales la competencia partidaria se ha reducido notablemente al punto de existir partidos predominantes.

Un rasgo notable de la evolución del sistema de partidos argentino en los últimos 30 años es el rol protagónico que han mostrado las alianzas electorales. Por un lado, aumenta la proporción de partidos que forman una alianza para competir por las distintas categorías de cargo sobre el total que participan y esto se hace visible en las dos arenas electorales que aquí analizamos, la presidencia y la de diputados nacionales. En el primer caso, a partir de la elección presidencial de 1995 ocurre que de manera sostenida más de la mitad de los competidores presenta candidatos en alianza con otros, aunque este valor es especialmente alto en la última elección presidencial de 2011. Por el lado de la competencia de la Cámara baja nacional y pese a las fluctuaciones, en las últimas diez elecciones legislativas asimismo, más de la mitad de los partidos se alió para competir por las bancas y en las últimas tres, este valor asciende notablemente.

Por otro lado, podemos mencionar que hay más alianzas electorales por distrito, creció en promedio la cantidad de alianzas por provincia en las categorías de cargos donde la competencia es local. En las elecciones para la Cámara baja del Congreso Nacional entre 1983 y 2013 se produce un aumento en la cantidad promedio de alianzas por distrito.

Finalmente, las alianzas son más numerosas en términos de la cantidad de integrantes. En líneas generales, el promedio de la cantidad de partidos integrando una alianza electoral describe una tendencia similar durante todo el período. En ambos casos, la serie finaliza con un valor significativamente alto respecto de la primera elección de la vuelta a la democracia.

Podríamos concluir, entonces, que Argentina presenta una importante tendencia a hacer girar la competencia electoral de los distintos cargos nacionales alrededor de un papel de mayor protagonismo de las alianzas electorales que de los partidos compitiendo de manera independiente. Sin embargo, esto no redundará en un menor número de participantes, en una ofer-

ta electoral más acotada o en una reducción de la cantidad de actores relevantes (NEP).

Una vez dimensionado el fenómeno cada vez más relevante de las alianzas electorales en Argentina, aparece la inmediata consideración acerca de cuán congruentes son estas estrategias entre las elecciones de los distintos niveles de gobierno, categoría de cargos y distritos. Hacia allí nos encontramos enfocando la agenda de investigación.

## Bibliografía

- Axelrod, Robert (1970). *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago, Markham.
- Bäck, Hanna (2003). "Explaining and Predicting Coalition Outcomes: Conclusions from Studying Data on Local Coalitions", en *European Journal of Political Research*, Vol. 42, N° 4.
- Bäck, Hanna, Marc Debus, Jochen Müller y Henry Bäck (2013). "Regional Government Formation in Varying Multilevel Contexts: A Comparison of Eight European Countries", en *Regional Studies*, Vol. 47, N° 3.
- Benton, Allyson (2009). "What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina", en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 39, N° 4.
- Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi (2005). "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform from Subnational Multiparty Races", en *Journal of Politics*, Vol. 67, N° 4.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo Libros-PENT.
- Clerici, Paula (2013). "Desnacionalización y alianzas cruzadas. ¿Una relación de causalidad?", ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Paraná.
- Clerici, Paula y Gerardo Scherlis (2014). "La regulación de alianzas electorales y sus consecuencias en sistemas multinivel en América Latina", en *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja*, Año VIII, N° 12.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2002). "Back-Rooms or Ballot Boxes: Candidate Nomination in Argentina", en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4, mayo.
- Gandhi, Jennifer y Ora Reuter (2013). "The Incentives for Preelectoral Coalitions in Non-Democratic Elections", en *Democratization*, Vol. 20, N° 1.
- Gervasoni, Carlos (2011). "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", en *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3, octubre.

- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-Maintenance Constituencies", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3, otoño.
- Gibson, Edward y Julieta Suárez-Cao (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and Empirical Application to Argentina", en *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1, octubre.
- Golder, Sona (2005). "Pre-Electoral Coalitions in Comparative Perspective: A Test of Existing Hypotheses", en *Electoral Studies*, Vol. 24, N° 4, diciembre.
- Jones, Mark y Juan Pablo Micozzi (2013). "Argentina's Unrepresentative and Uneffective Congress under the Kirchners", en MacKinnon, Moira y Ludovico Feoli (eds.), *Representativeness and Effectiveness in Latin American Democracies: Congress, Judiciary and Civil Society*, Nueva York, Routledge.
- Jones, Mark y Scott Mainwaring (2003). "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas", en *Party Politics*, Vol. 9, N° 2, marzo.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2007). "Jefes provinciales de partido: piedra angular del Congreso argentino", en Emillozzi, Sergio, Mario Pecheny y Martín Unzué (comps.), *La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Laakso, Marku y Rein Taagepera (1979). "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 12, N° 1, abril.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Leiserson, Michael (1970). "Power and Ideology in Coalition Behaviour: An Experimental Study", en Groenings, Sven, E. Kelley y Michael Leiserson (eds.), *The Study of Coalition Behavior*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Malamud, Andrés (2011). "Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (eds.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe y Arjan Schakel (2008). "Measuring Regional Authority", en *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, N° 2.
- Martin, Lanny y Randolph Stevenson (2001). "Government Formation in Parliamentary Democracies", en *American Journal of Political Science*, Vol. 45, N° 1.
- Méndez de Hoyos, Irma (2012). "Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)", en *Política y Gobierno*, Vol. XIX, N° 2, segundo semestre.
- Molinelli, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999). *Congreso, presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Temas.
- Pomares, Julia, Gerardo Scherlis y María Page (2012). "La reforma después de la reforma: hacia un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente", en *Informe de Monitoreo y Evaluación*, Buenos Aires, Cippec.

- Reynoso, Diego (2011). "Aprendiendo a competir. Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006", en *Política y Gobierno*, Vol. XVIII, N° 1, septiembre.
- Riker, William (1962). *The Theory of Political Coalitions*, Nuevo Haven, Yale University Press.
- Sin, Gisela y Valeria Palanza (1997). "Partidos provinciales y gobierno nacional en el Congreso (1983-1995)", en *Boletín Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, Vol. 3, N° 5, primavera.
- Stepan, Alfred (2001). "Toward a New Comparative Politics of Federalism. (Multi)Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", en *Anguing Comparative Politics*, Oxford, Oxford University.
- Strom, Kaare, Ian Budge y Michael Laver (1994). "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies", en *American Journal of Political Sciences*, Vol. 38, N° 2.
- Wahman, Michael (2013). "Opposition Coalitions and Democratization by Election", en *Government and Opposition*, Vol. 48, N° 1.
- Zelaznik, Javier (2011). "Las coaliciones kirchneristas", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (eds.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

### **Palabras clave**

alianzas – elecciones – nacionalización – partidos – Argentina

### **Keywords**

coalitions – elections – nationalization – parties – Argentina

### **Abstract**

Electoral coalitions are consequences of strategic movements that parties do in order to face elections. As any other decision during campaigns, electoral coalitions aim to maximize votes, seats, members, and private/public funds. And in many occasions, parties make use of coalitions to survive. This descriptive study contributes to empirically situate electoral coalitions in a leading role in Argentina covering the last 30 years of democracy since 1983 transition. This place in the spotlight that electoral coalitions have shown is framed by a territorialized party system competition.



# La elección del presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014). Un estudio de caso

**FEDERICO MÁXIMO SAETTONE**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

f\_saettone@hotmail.com

*En este artículo se analizan las 31 sesiones preparatorias de la Cámara de Diputados de la Nación en las que se eligen un presidente y tres vicepresidentes. El presidente forma parte del cartel legislativo de la mayoría, junto a los presidentes de las comisiones y el jefe del bloque del partido de gobierno. En cambio, los vicepresidentes reemplazan al presidente en caso de ausencia o renuncia y representan a las minorías en la presidencia. De acuerdo a esto último, en el período 1983-2014, la integración de este órgano se caracterizó por dos patrones: el pluralista y el mayoritario. De acuerdo al primero, el bloque del partido de gobierno controla los dos principales cargos (presidente y vicepresidente 1º), quedando la vicepresidencia 2º para el principal bloque de oposición. De acuerdo al segundo, el bloque de gobierno sólo se queda con el cargo de presidente, ampliándose la nómina de cargos a ser distribuidos. Sin embargo, en la mayor parte del período estudiado se observa que predominó el primer patrón de distribución, a pesar de que ningún bloque alcanzó por sí solo la mayoría absoluta de la bancas. En respuesta a esto último, se creó en 1996 una vicepresidencia 3º, la cual, lejos de favorecer la representación de los principales bloques de oposición, facilitó el ingreso en la arena legislativa de los interbloques parlamentarios; esto es, una coalición inestable de bloques de diversos tamaños que se articula para ganar cargos parlamentarios.*

## Introducción

En las últimas décadas surgió una importante literatura en instituciones políticas que se especializó en congresos y legislaturas en América Latina, en la que predominan dos grandes líneas de investigación. La primera pone el énfasis en el impacto de factores externos, como son el sistema de partidos, el sistema electoral, las carreras políticas y la relación con el ejecutivo. La segunda se concentra en la formación de las políticas públicas y la

producción legislativa del Congreso<sup>1</sup>. Sin embargo, se ha prestado poca atención a las prácticas informales y los procedimientos que pautan los modos de elección y de ejercicio de los cargos de liderazgo parlamentario, que es lo que interesa particularmente en este artículo.

A respecto, de acuerdo a un conocido ensayo de Cox (2006), estos cargos fueron creados a los fines de establecer una agenda legislativa para regular la creciente producción de leyes que exigen las sociedades modernas. Estos cargos son: la presidencia de las Cámaras (o del parlamento en caso de ser unicameral), las presidencias de las comisiones legislativas y las jefaturas de los bloques parlamentarios<sup>2</sup>.

Esta investigación se concentrará exclusivamente en la presidencia de la Cámara de Diputados, la cual se integra por un presidente y tres vicepresidentes elegidos en las denominadas sesiones preparatorias<sup>3</sup>. El presidente es una figura clave de liderazgo parlamentario en la cual recae el poder —delegado por el pleno (es decir, el conjunto de diputados que integran el cuerpo)— para designar y remover los legisladores miembros de las comisiones y demás funcionarios de la Cámara, y para administrar su presupuesto. Asimismo, aquél preside la Comisión de Labor Parlamentaria y las reuniones del pleno<sup>4</sup>.

Además de estas funciones, es importante tener en cuenta que su rol institucional está estrechamente vinculado al partido al cual pertenece. En tal sentido, en concordancia con los postulados de la teoría del cartel legislativo (Cox y McCubbins, 1993, 2005), al igual que el *speaker* de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, el presidente de la Cámara argentina es un delegado de la mayoría, y por lo tanto, es un dirigente de confianza del presidente de la Nación.

<sup>1</sup> Se pueden mencionar las siguientes obras y artículos de investigación más importantes en relación al caso argentino: Molinelli (1991, 1999); Mustapic (2000, 2002); De Ríz (1994), Zelaznik (2011), Mustapic, Bonvecchi y Zelaznik (2012); Bonvecchi y Zelaznik (2012); Etchemendy y Palermo (1997); Llanos (2002), Eaton (2002, 2003), Jones (2002); Jones y Hwang (2005, 2007), Llanos y Mustapic (2006), Calvo (2014) y Moscoso (2015).

<sup>2</sup> Estos últimos son la expresión organizada de los partidos políticos en las cámaras legislativas o el parlamento. En algunos países de Europa occidental se los conoce bajo la denominación de: grupos parlamentarios (Italia y Francia), fracciones (Alemania), partidos parlamentarios (Reino Unido) partidos legislativos o congresionales (Estados Unidos) —para un estudio comparativo se remite a Heider y Kolle (2000)—.

<sup>3</sup> Estos conforman la “mesa de la presidencia de la Cámara” (en adelante, se hará referencia a ella como la “presidencia”). Las sesiones preparatorias es el tema del próximo parágrafo.

<sup>4</sup> En el reglamento actual los poderes del presidente de la Cámara están explicitados en el artículo 39. La Comisión de Labor Parlamentaria se analizará en la primera parte de este artículo. Para una panorámica de los poderes de los presidentes de los parlamentos europeos desde una perspectiva comparada, se remite a la investigación de Jenny y Müller (1995).

Ahora bien, mientras que el *speaker* norteamericano lidera una Cámara en la que el partido de mayoría monopoliza todos los cargos con poder de agenda<sup>5</sup>, en el caso argentino el presidente es el líder de una Cámara pluralista en donde ningún bloque suele alcanzar por sí solo la mayoría absoluta (Calvo, 2014). Esto tiene importantes implicancias, tanto en el modo en que el presidente regula el proceso legislativo, como en la distribución de las vicepresidencias. Este artículo aborda solamente esta última cuestión<sup>6</sup>.

¿Cuál es la relevancia de estudiar el patrón de distribución de esos cargos? Más específicamente, ¿cuál es la relevancia de los vicepresidentes de la Cámara? Empezando por este último interrogante, los vicepresidentes no tienen otra atribución que la de sustituir al presidente cuando éste se halle impedido o ausente<sup>7</sup>. De este modo, su función se limita a reemplazar ocasionalmente al presidente cuando se ausenta del recinto, volviendo a sus bancas una vez que aquél reasume su función. Sin embargo, existen dos circunstancias excepcionales por las cuales el vicepresidente puede asumir el cargo del presidente en forma permanente: cuando éste último es destituido por el pleno de la Cámara o cuando renuncia al cargo<sup>8</sup>. Es aquí, entonces, donde las vicepresidencias se convierten en un engranaje clave de la sucesión política de la mayoría. Esto último, en principio, no constituye un problema en una cámara que se rige por el patrón mayoritario; no así en una cámara de liderazgo pluralista, en la que están representadas las minorías, como es el caso de la Cámara de Diputados. En virtud de ello, esta investigación se concentrará en la elección de las vicepresidencias antes que en la relevancia intrínseca de dichos cargos. De este modo, en el período de esta investigación (1983-2014), se observa una creciente conflictividad entorno a la elección de los vicepresidentes en una cámara caracterizada por un proceso de fragmentación de los bloques sin precedentes.

Desde el punto de vista metodológico, se trata de una investigación descriptiva, cuantitativa y basada en datos estadísticos. Estos últimos fueron obtenidos a partir del estudio de las sesiones preparatorias publicadas en los Diarios de Sesión de la H. Cámara de Diputados y, desde 1998, en el sito de web de la mencionada cámara.

---

<sup>5</sup> Esto incluye al presidente de esa Cámara (*Speaker*) y los vicepresidentes que son designados por el primero (Constitution Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives of the United States, 2013: 350-351).

<sup>6</sup> Sobre esta cuestión existe el precedente de la investigación de Calvo y Tow (2009).

<sup>7</sup> Así lo establece explícitamente el artículo 38 del reglamento.

<sup>8</sup> En el período de esta investigación (1983-2014), no tuvo lugar ninguna destitución de un presidente y solo tuvo lugar una renuncia —caso de Pugliese en 1989—, el cual fue reemplazado por el entonces vicepresidente 1º (Duhalde), que ejerció la presidencia interina por menos de un mes (el tema será abordado en la tercera parte de este artículo).

Por último, en el Anexo al final del artículo se presentan los datos de la integración de la presidencia de la Cámara, así como también la evolución de los bloques e interbloques parlamentarios.

A partir de lo señalado anteriormente, este artículo se divide en tres partes. En la primera se abordan los aspectos reglamentarios y las prácticas informales que regulan la elección del presidente y los vicepresidentes en las sesiones preparatorias. En la segunda se desarrollan algunos aspectos de la teoría del cartel legislativo y su aplicación al caso Argentina. En la tercera, se analizan las elecciones de las autoridades en el transcurso de las presidencias parlamentarias del radicalismo (1983-1989), el menemismo (1989-1999), la Alianza (2000-2001), el duhaldismo (ene. 2002- 2005) y el kirchnerismo (2006-2014).

## I. Las sesiones preparatorias

Como se adelantó en la introducción de este artículo, la presidencia de la Cámara de Diputados se integra por un presidente y tres vicepresidentes<sup>9</sup>. Éstos son electos por el pleno de la Cámara en las sesiones preparatorias que se realizan los últimos días de noviembre, y desde 1997, los primeros días de diciembre de cada año. En el período estudiado (1983-2014) se llevaron a cabo 31 sesiones preparatorias, en las que además de la elección de las autoridades, se tratan las impugnaciones a los diplomas de los diputados (cuando las hay), y se fijan los días y los horarios de las sesiones sobre tablas<sup>10</sup>. Sin embargo, como se observa en la Tabla 6 del Anexo, algunas autoridades fueron elegidas en sesiones ordinarias (sin ir más lejos, por ejemplo, en 1989 se renovaron todos los cargos de la presidencia en la sesión ordinaria del 06/07/1989).

De acuerdo a lo que establece el artículo 2º del reglamento, el presidente y los vicepresidentes son electos por el pleno a *pluralidad de votos* y por *voto nominal*. En este sentido, los cuatro cargos de la presidencia deben someterse a una votación nominal<sup>11</sup>, obteniendo el cargo el legislador que haya alcanzado la primera pluralidad de votos, es decir la mayoría relativa.

<sup>9</sup> A ello se agrega la elección de tres secretarios (uno parlamentario, uno administrativo y el otro de coordinación) y de tres prosecretarios que, a diferencia del presidente y los vicepresidentes, no son legisladores en ejercicio del cargo. Los roles y atribuciones de los secretarios y los prosecretarios están regulados por los artículos 43 al 53 del reglamento. Estos funcionarios no se tienen en cuenta en esta investigación.

<sup>10</sup> La elección de las autoridades está regulada por los artículos 1 a 9 del reglamento. La mayor parte de ellos (para ser más exacto, del 3 al 9) se refieren al tema de las impugnaciones.

<sup>11</sup> El voto nominal queda registrado en un acta oficial con el nombre, apellido y el bloque de cada legislador.

Sin embargo, este procedimiento fue reemplazado por una regla informal por la cual, salvo algunas excepciones, no se recurre al voto del pleno, sino que se atribuye cada cargo a los bloques en función de la cantidad de bancas. De acuerdo a este procedimiento, la presidencia le corresponde a un legislador del bloque de partido del gobierno; la vicepresidencia 1º al legislador del bloque que le sigue en bancas, y así sucesivamente hasta agotar la nómina.

Este patrón de distribución de los cargos, por lo tanto, es inseparable del diseño institucional pluralista que favorece la representación de las minorías. El antecedente de este diseño se remonta a la reforma del reglamento de 1963, por entonces considerada un avance institucional hacia un Congreso más “representativo” (Ferretti, 2012: 39)<sup>12</sup>.

De esta reforma, vale la pena destacar solo tres dispositivos con importantes implicancias para las minorías políticas. El primero se refiere a la integración de las comisiones legislativas, que de acuerdo al artículo 105 debe hacerse en forma de que todos los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara.

El segundo tiene que ver con la Comisión de Labor Parlamentaria, la cual es presidida por el presidente y la integran, además de los jefes de los bloques, los tres vicepresidentes de la Cámara. Esta comisión fue uno de los órganos emblemáticos de la reforma reglamentaria de 1963, ya que, como surge de la investigación de Ferretti (2012), ofrecía, por primera vez, un ámbito formalizado para consensuar la agenda del pleno de la Cámara, es decir, el orden de proyectos y demás asuntos a ser considerados<sup>13</sup>.

El tercero y último es el reconocimiento parlamentario de los bloques, lo cual fue la condición para que todos sus jefes puedan participar en igualdad de condiciones de la Comisión de Labor Parlamentaria, independientemente del número de integrantes de sus bloques. Esta condición fue de la mano del bajo número de legisladores requerido para constituir un bloque, que es de tres diputados según el actual artículo 56 del reglamento. No obstante ello, dicho artículo autoriza la constitución de bloques de dos o un legislador (monobloque) con la condición que el o los diputado/s que lo integre/an pertenezca/n a un partido político existente con anterioridad a su elección<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Entrecorrido original del autor.

<sup>13</sup> Su integración y funciones están reguladas por los actuales artículos 58-60 del reglamento. Para un estudio sobre sus orígenes se remite al estudio de la mencionada autora.

<sup>14</sup> Asimismo, el actual artículo 57 del reglamento garantiza fondos presupuestarios a todos los bloques para que contraten un secretario parlamentario y uno administrativo. Además, se dispone de una cuota presupuestaria para los contratos de bloques cuyos montos varían según el número de sus integrantes.

En síntesis, a partir de lo explicado en los párrafos anteriores, se entiende por qué los bloques parlamentarios se convirtieron en la principal unidad de referencia para la integración de la presidencia de la Cámara, prescindiéndose del procedimiento del voto nominal. En lugar de éste, se optó por la delegación en los líderes del poder de negociar los cargos antes de realizarse la sesión preparatoria. Ésta última, por lo tanto, pasa a convertirse en un mero ritualismo parlamentario en la que los jefes de los bloques se limitan a proponer ante el pleno el candidato a ocupar el cargo “en nombre de los diputados que representan”. Se trata entonces de una designación consensuada entre los líderes de los bloques que, de todas maneras, no está exenta de polémicas y desacuerdos. Prueba de ello es que en el período estudiado no hubo consenso en el 67,5 por ciento de las sesiones preparatorias. De esa última cifra, el 49 por ciento corresponden al período 1997-2014, es decir en el período que se inicia a partir de la creación de la vicepresidencia 3°.

**Tabla 1**  
Elecciones de los cargos de la presidencia de la Cámara de Diputados, 1983-2014

Sesiones preparatorias	1983-1996	%	1997-2014	%	Total	%
No conflictivas	9 (a)	56	3 (b)	14	12	32
Conflictivas	7	44	18 (c)	86	25	67,5
Total	16	100	21	100	37	100

Nota: la subdivisión de los períodos da cuenta de la introducción de la vicepresidencia 3° a partir de 1997. (a) Incluye una sesión ordinaria en la que se eligieron los tres cargos de la vicepresidencia; (b) Incluye una sesión ordinaria de prórroga en la que se eligieron alguno de los cargos de vicepresidentes; (c) Incluye dos sesiones ordinarias y una sesión ordinaria de prórroga en las que se eligieron alguno de los cargos de vicepresidentes.

Fuente: elaboración propia en base a las sesiones preparatorias obtenidos del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (período 1983-1997) y las versiones taquigráficas (1998-2013).

Por otra parte, como surge de la Tabla 2, el cargo más disputado es la vicepresidencia 3°, en la que en 13 (76 por ciento) elecciones no hubo acuerdo. Asimismo, se observa que la mitad de las elecciones a la vicepresidencia 2° fueron disputadas, una cifra que alcanza la tercera parte de la vicepresidencia 1° y un cuarto de las de presidente.

**Tabla 2**  
Elecciones de autoridades disputadas y no disputadas  
en el período 1983-2014

Elecciones de autoridades	Presidente	Vice. 1º	Vice. 2º	Vice. 3º*
Disputadas	6	8	11	13
No disputadas	27	25	22	4
Total	33	33	33	17

Nota: se computan en el total la elección de autoridades en las sesiones ordinarias del 26/04/1989 y del 06/07/1989. Las demás elecciones de autoridades que se llevaron a cabo en sesiones ordinarias se computan aquí en una sola fecha.

\* Elegido por vez primera en 1997.

Fuente: elaboración propia en base a las sesiones preparatorias obtenidos del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (período 1983-1997) y las versiones taquigráficas (1998-2013).

Además de la conflictividad de las sesiones preparatorias, merecen destacarse otros datos que surgen del análisis global de la Tabla 7 del Anexo.

El primero corresponde al distrito de origen de las autoridades. Se observa entonces que el 35 por ciento de aquellas provienen de Buenos Aires, seguido por Santa Fe (11 por ciento), Capital Federal y Córdoba, con el 9 por ciento respectivamente; y Mendoza (7 por ciento)<sup>15</sup>. Discriminando por cargo, esto significa que de un total de 9 presidentes, 6 fueron elegidos en Buenos Aires, mientras que 4 de los 9 vicepresidentes 3º también provienen de ese distrito. En cambio, los vicepresidentes 1º y 2º se distribuyen entre los demás distritos. Este dato pone al descubierto el peso de los principales distritos electorales del país (principalmente Buenos Aires), en la distribución de los cargos.

El segundo tiene que ver con los bloques parlamentarios. Empezando por los presidentes, 6 son del Partido Justicialista (PJ) y 3 de la Unión Cívica Radical (UCR). Una proporción similar presentan los vicepresidentes 1º: 8 son del PJ y 4 de la UCR. Pero, la relación se invierte con respecto a los vicepresidentes 2º: 9 diputados de la UCR y 5 del PJ. Por último, los 9 vicepresidentes 3º pertenecen a bloques minoritarios cuyos diputados (con la excepción de uno del Frepaso) fueron elegidos en representación de los *interbloques*, los cuales, estos últimos, pueden ser definidos como una coali-

<sup>15</sup> El resto de los distritos en los que fueron elegidas autoridades no superan el 2 por ciento (Entre Ríos, San Juan, Chaco, Chubut, San Luis, Jujuy, Neuquén, Misiones, Santiago del Estero, Salta, Formosa y Santa Cruz).

ción de bloques de diversas tamaños para acceder a los cargos de las comisiones y la presidencia de la Cámara (Saettone, 2014)<sup>16</sup>.

El tercero y último dato a considerar son los mandatos de las autoridades. A respecto, sin entrar en mayores detalles sobre los factores que operan en su selección, vale la pena destacar que del total de 47 autoridades elegidas en el período estudiado, 11 (23 por ciento) estuvieron por solo un mandato y 21 (43 por ciento) dos mandatos, lo que pone al descubierto una alta rotación de aquellas<sup>17</sup>. Esto último se constata al analizar el total de autoridades elegidas por cargo, en donde se observa que el 44 por ciento de los presidentes no sobrepasaron los dos mandatos, una cifra que incluso se incrementa para los vicepresidentes 1° (64 por ciento), y más aún para los segundos (73 por ciento) y los terceros (90 por ciento).

**Tabla 3**

Mandatos de las autoridades de la Cámara de Diputados, 1983-2014

Cargos	Período	Bloques	Mandatos (en años)						Sub-total	Total
			1	2	3	4	5	6 o más		
Presi.	1983-2014	PJ y UCR	2	2	1	2	0	2	9	9
Vice. 1°	1983-2014	PJ y UCR	3	5	1	3	0	0	12	14
		Otros	0	1 (a)	1 (b)	0	0	0	2	
Vice. 2°	1983-2014	PJ y UCR	5	6	0	2	0	1	13	15
		Otros	0	0	0	1 (c)	0	0	1	
Vice. 3°	1997-2014	Otros	1 (e)	7 (d)	1 (f)	0	0	0	9	9
Total			11 (23)	21 (43)	4 (8,5)	8 (17)	0	3 (6)	47 (100)	

Nota: el bloque oficialista del PJ pasó a denominarse FPV-PJ desde 2005. Se incluye la presidencia interina de Duhalde (3/4/1989-26/4/1989). (a) Frepaso; (b) Frente Cívico por Santiago; (c) UCD/Ucedé; (d) Frepaso; Demócrata de Mendoza; Demócrata Progresista; Movimiento Popular Neuquino; CC-ARI; Peronismo Federal; Socialista; (e) Alchouron (APR) —estuvo pocos meses en el cargo—; (f) Camaño G. (Peronismo Federal en 2006 y Frente Renovador en 2013). Entre paréntesis los porcentajes.

Fuente: elaboración propia en base a los datos suministrados en la Tabla 6 del Anexo.

<sup>16</sup> Los interbloques no están regulados por el reglamento. Se constituyen voluntariamente para actuar conjuntamente sin renunciar a sus autoridades propias y a su autonomía administrativa.

<sup>17</sup> El mandato de las autoridades comprende el lapso de un año entre una sesión preparatoria y la siguiente. Esta alta rotación está vinculada a variables externas, en particular

## II. El cartel legislativo

Si bien los datos de las elecciones de autoridades de la Tabla 3 indican una alta rotación de las vicepresidencias, la mayor parte de sus ocupantes provienen de los bloques del Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Esto prueba que el control de los cargos lo tienen los bloques.

Las únicas excepciones a ello fueron el caso del Frente País Solidario (Frepaso) en el bienio 2000-2001 (que accedió a la vicepresidencia 2º en el marco de su alianza electoral con el radicalismo); y más actualmente, el Frente Cívico por Santiago del Estero entre 2012 y 2014, un bloque minoritario con apenas siete bancas devenido en un socio estable de la coalición legislativa del bloque del partido de gobierno.

Un caso aparte es la vicepresidencia 3º, cuya rotación de autoridades (la más alta en relación a los demás cargos de la presidencia) está vinculada a la fragmentación de los bloques parlamentarios, y como se verá en la tercera parte, en la elección de este cargo juegan un papel clave los interbloques.

Lo importante a resaltar es que los dos principales cargos (presidente y vicepresidente 1º) están controlados por los líderes del bloque del partido del gobierno, los cuales forman parte del cartel legislativo. ¿Cuáles son las características de aquél en la Cámara de Diputados?

Para responder a esta pregunta, es preciso retomar algunas cuestiones de la teoría del cartel legislativo, desarrollada por Cox y McCubbins (1993, 2005) en relación a la Cámara de Representantes de Estados Unidos. Esta teoría revaloriza el rol de los partidos legislativos, y por lo tanto, se presenta como una alternativa a aquellos enfoques predominantes en ese país que ponen el énfasis en las motivaciones (individuales) de los legisladores antes que en los partidos (Mayhew, 1974; Krehbiel, 1991).

En otros términos, a diferencia de esos enfoques, la teoría del cartel legislativo pone el acento en la lógica colectiva o grupal. En este sentido, los partidos legislativos son vistos como la única organización capaz de reducir la imprevisibilidad de una legislatura en estado de naturaleza, es decir, una legislatura caracterizada por el ejercicio ilimitado de los derechos parlamentarios y del tiempo del debate (Cox, 2006).

Partiendo de este supuesto, los autores destacan la relevancia de los partidos legislativos en tanto coaliciones procedurales [procedural coalitions], lo que implica que aquellos importan no tanto en cuanto a la influencia que

---

a dos. Una tiene que ver con la renovación parcial por mitades de la Cámara cada dos años; la otra, con la histórica baja tasa de reelección legislativa, que algunas investigaciones cifran en torno al 20 por ciento. Véase Jones (2002), Mustapic (2000) y Jones et al. (2002).

ejercen sobre los contenidos de la legislación, sino más bien en la elección de los líderes (presidente de la Cámara y de las comisiones), que es cuando los partidos se comportan como monolitos (Cox y McCubbins, 1993). Esto último no implica necesariamente que los legisladores renuncien a su autonomía. Lo que sucede es que, como surge de la investigación de Rohde (1991) y Cox y McCubbins (1993), en determinadas condiciones, los legisladores prefieren delegar el poder en los líderes de la mayoría para reforzar sus chances de reelección aprovechando, entre otras cosas, las ventajas estratégicas que ofrecen esas posiciones de políticas públicas y demás beneficios para sus distritos. En pocas palabras, la delegación de poder en los líderes es un medio para reforzar su carrera política.

Ahora bien, los legisladores argentinos no poseen una autonomía comparable al caso norteamericano; no así la mayor parte de los gobernadores provinciales alineados al partido del presidente de la Nación. La principal derivación de ello es que, mientras que en el Congreso de Estados Unidos se da una delegación de los legisladores rasos hacia los líderes de la Cámara, en Argentina se da principalmente (aunque no exclusivamente) de los jefes provinciales de partido hacia el líder nacional del partido (Jones y Hwang, 2005; 2007). El líder nacional es ni más ni menos que el presidente de la Nación, el cual en este caso intercambia con los gobernadores apoyo legislativo en el Congreso a cambio de beneficios en forma de transferencias, subsidios y cargos en el Ejecutivo, etc. En este contexto, el presidente de la Cámara y el jefe del bloque mayoritario se convierten en agentes del Ejecutivo en relación a los demás legisladores rasos del bloque del partido de gobierno.

Existe otra diferencia importante con respecto al caso norteamericano. Como destaca Calvo (2014), mientras que la Cámara de Representantes es liderada por el partido de mayoría que “carteliza” los cargos de agenda (de aquí que se habla de cartel mayoritario), en la Cámara argentina, salvo en algunos períodos excepcionales, ningún bloque controla por sí solo más del 50 por ciento de las bancas; es decir, ninguno alcanza la mayoría absoluta, que es la condición para controlar todos los cargos de agenda. La principal derivación de ello es que el bloque del partido de gobierno (es decir, la primera pluralidad) debe formar una coalición con otros bloques parlamentarios para alcanzar el cuórum de la mayoría absoluta para dar inicio la reunión del pleno y para votar los proyectos<sup>18</sup>. En todo lo demás, de acuerdo al autor, el cartel pluralista presenta las mismas características del cartel mayoritario, en particular en cuanto se refiera a la delegación de poder por parte de los legisladores hacia los líderes del bloque de gobierno.

---

<sup>18</sup> Dicho cuórum de mayoría absoluta está establecido por el artículo 64 de la Constitución Nacional.

La principal derivación de ello es que la integración de la presidencia de la Cámara refleja una doble lógica mayoritaria y pluralista, la cual dio lugar a cuatro modalidades de distribución de los cargos según el tamaño de los bloques y la cantidad de cargos disponibles (Tabla 4). Dos, corresponden al patrón mayoritario y las dos restantes al pluralista. De acuerdo a la primera, el bloque de partido de gobierno se queda siempre con los cargos de la presidencia y la vicepresidencia 1º, dejando los demás para los bloques de minoría (uno antes de 1997, y dos a partir de ese año). De acuerdo a la segunda, se queda sólo con la presidencia, ampliándose por lo tanto la nómina de cargos a ser distribuidos (dos antes de 1997, y tres después de ese año).

**Tabla 4**  
Configuraciones del cartel legislativo

Bloques	Cartel mayoritario				Cartel pluralista			
	<i>Sin la V3</i>		<i>Con la V3*</i>		<i>Sin la V3</i>		<i>Con la V3*</i>	
	Cuórum	Cargos	Cuórum	Cargos	Cuórum	Cargos	Cuórum	Cargos
1º	Mayoría absoluta	P + V1	Mayoría absoluta	P + V1	Primera pluralidad	P	Primera pluralidad	P
2º	Minoría	V2	Minoría	V2	Minoría	V1	Minoría	V1
3º	-	-	Minoría	V3	Minoría	V2	Minoría	V2
4º	-	-	-	-	-	-	Minoría	V3

\* Desde 1997.

Abreviaturas: P: presidente; V1: vicepresidencia 1º; V2: vicepresidencia 2º; V3: vicepresidencia 3º.

Fuente: elaboración propia en base a las sesiones preparatorias obtenidos del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (período 1983-1997) y las versiones taquigráficas (1998-2013).

La Tabla 5 permite distinguir el patrón de distribución ideal del real de los cargos de acuerdo a los períodos de gobierno, las mayorías y la conflictividad de las sesiones preparatorias. En líneas generales, se observa que en las dos terceras partes del período estudiado, los bloques del partido gobierno no alcanzaron por sí solos la mayoría absoluta de las bancas; y en el tercio restante sí la obtuvieron. Mientras que en esta última coincidieron ambos patrones de distribución de los cargos (el ideal y real), en los dos tercios restantes no, predominando la configuración mayoritaria. Se observa entonces que la conflictividad de las sesiones preparatorias —entendien-

do por ello la ausencia de acuerdo sobre la pauta de distribución de los cargos entre los principales bloques— tiende a prevalecer cuando no coincide el patrón ideal con el real.

**Tabla 5**  
Patrón de distribución de los cargos de la Presidencia  
de la Cámara de Diputados, 1983-2014

Gobierno	Período	Cargos de la presidencia				Pauta de distribución		Mayoría absoluta	Conflictividad ses. prep.
		P	V1	V2	V3	Ideal	Real		
Alfonsín (UCR)	1983-86	UCR	UCR	PJ	No existe	May.	May.	Si	No
	1987-88	UCR	PJ	UCD/ Ucedé	No existe	Plu.	Plu.	No	Si
	1989-90	UCR	PJ	UCD/ Ucedé	No existe	Plu.	Plu.	No	No
Transición Alfonsín- Menem	Abril- nov. 1989 (a)	UCR	PJ	UCD/ Ucedé	No existe	Plu.	Plu.	No	No
		PJ	UCR	UCD/ Ucedé	No existe	Plu.	Plu.	No	No
		PJ	PJ	UCR	No existe	Plu.	May.	No	Si
Menem (PJ)	1990	PJ	PJ	UCR	No existe	Plu.	May.	No	Si
	1991	PJ	PJ	UCR	No existe	Plu.	May.	No	No
	1992	PJ	PJ	UCR	No existe	Plu.	May.	No	Si
	1993-94	PJ	PJ	UCR	No existe	Plu.	May.	No	No
	1995	PJ	PJ	UCR	No existe	Plu.	May.	No	Si
	1996	PJ	PJ	UCR	No existe	May.	May.	Si	Si
	1997 (c)	PJ	PJ	UCR	No existe	May.	May.	Si	Si
1998-99	PJ	PJ	UCR	Frepaso	Plu.	May.	No	Si	
De la Rúa (Alianza)	2000	UCR	Frepaso	PJ	Dem. de Mdza. (d)	Plu.	Plu.	No	Si
	2001	UCR	Frepaso	PJ	Dem. de Mdza. (d)	Plu.	Plu.	No	Si
Duhalde (PJ)	2002	PJ	PJ	UCR	Dem. Prog. (d)	Plu.	May.	No	Si
Duhalde- Kirchner (b)	2003	PJ	PJ	UCR	Dem. Prog. (d)	Plu.	May.	No	Si
	2004	PJ	PJ	UCR	APR MPN (d)	May.	May.	Si	No
	2005	PJ	PJ	UCR	MPN (d)	May.	May.	Si	Si
Kirchner (FPV-PJ)	2006	FPV-PJ	FPV-PJ	UCR	Peronismo Federal (d)	Plu.	May.	No	Si
	2007	FPV -PJ	FPV-PJ	UCR	Peronismo Federal (d)	Plu.	May.	No	No
Cristina Fernández (FPV-PJ)	2008	FPV -PJ	FPV-PJ	UCR	CC-ARI (d)	Plu.	May.	No	No
	2009	FPV -PJ	FPV-PJ	UCR	CC-ARI (d)	Plu.	May.	No	Si
	2010-11	FPV -PJ	UCR	FPV-PJ	Peronismo Federal	Plu.	May.	No	Si
	2012-13	FPV -PJ	Frente Cívico Sto.	UCR	PS (d)	Plu.	May.	No	Si
	2014	FPV -PJ	Frente Cívico Sto.	UCR	Frente Ren. (d)	Plu.	May.	No	Si

Nota: el resaltado en gris destaca los períodos en los que la distribución real e ideal de los cargos coinciden. (a) En 1989 se produjeron dos elecciones de autoridades en sesiones ordinarias; (b) Néstor Kirchner asumió la presidencia el 25/05/2003 y en diciembre de ese año se renovó la Cámara; (c) Diciembre de 1997 se elige por vez primera la Vicepresidencia 3º; (d) Diputados elegidos en representación de un interbloque.

Abreviaturas: P: Presidente; V1: Vicepresidencia 1º; V2: Vicepresidencia 2º; V3: Vicepresidencia 3º.

Fuente: elaboración propia en base a los datos suministrados en la Tabla 6 del Anexo.

A partir de la distribución de los cargos, en la última parte de este artículo se analizarán cada una de las elecciones de las autoridades. Como se verá, entre los líderes existe un consenso cuasi unánime de que el cargo de presidente de la Cámara le corresponde a un líder del bloque del partido de gobierno. Sin embargo, dicho consenso interparlamentario se va resquebrajando a la hora de considerar el cargo de vicepresidente 1º, el cual, desde la década de 1990 pasó a ser un recurso del bloque mayoritario. Producto de esta circunstancia, la vicepresidencia 2º fue ocupada por un diputado del bloque de la UCR, con las únicas excepciones del gobierno de la Alianza (2000-2001) y el bienio 2010-2011. En cambio, el cargo de la vicepresidencia 3º pasó a ser el principal blanco de las polémicas a partir de la desintegración del gobierno de la Alianza en 2001-2002.

El análisis subsiguiente se organiza en función de las presidencias parlamentarias del radicalismo (1983-1989), el menemismo (1989-1999), la Alianza (2000-2001) y el duhaldismo (ene. 2002-2005) que se consideran juntas; y por último, las del kirchnerismo (2006-2014).

### **III. Las presidencias de la Cámara**

#### ***III.1. Pugliese y Moreau***

El período radical fue inseparable de la impronta parlamentaria de los cinco años y medio de la conducción del radical Pugliese (1983-1989), en la que el bloque del partido de gobierno logró una mayoría absoluta de 129 diputados durante los primeros cuatro años del mandato de Raúl Alfonsín. Por otra parte, en ese mismo lapso de tiempo el bloque del PJ (en la oposición) se dividió en torno a dos facciones (los ortodoxos y renovadores), lo que explica la inestabilidad de los vicepresidentes 2º en esos primeros años. Por lo tanto, en estos cuatro primeros años la distribución real e ideal de los cargos corresponde al cartel mayoritario, el cual no fue cuestionado por los líderes parlamentarios.

A partir de las elecciones legislativas de 1987, el radicalismo perdió la mayoría absoluta frente a un bloque (reunificado) del PJ, pasándose al cartel pluralista. Sin embargo, a pesar de que dicho patrón se ajustaba a la nueva integración de esa Cámara, ello no impidió que las sesiones preparatorias de los últimos años del mandato de Alfonsín resultaran conflictivas. Esto se debió a que el bloque del PJ promovió a la vicepresidencia 2º a diputados de bloques provinciales con el argumento de darle una voz al “federalismo”, pretendiendo desplazar al bloque de la Unión del Centro Democrático (UCD/Ucedé), por entonces la tercera minoría. Fue así como en ese bienio la designación a ese cargo se resolvió apelándose a dos votaciones nominales en las que venció el bloque de la UCD/Ucedé con el apoyo del bloque radical.

La elección presidencial de 1989 no solo significó una dura derrota para el radicalismo tras la victoria del PJ de Carlos Menem, sino que además comportó el adelantamiento del traspaso del mando presidencial. Esta situación trajo aparejada, entre otras cuestiones, la renuncia anticipada del presidente de la Cámara, Pugliese, para asumir como ministro del gobierno. Lo reemplazó por menos de un mes el vicepresidente 2º, el diputado Duhalde (PJ), hasta que fue elegido al frente de esa Cámara el diputado Moreau (UCR) para completar los tres últimos meses del gobierno radical<sup>19</sup>. Se trata del único caso de un reemplazo del presidente por un vicepresidente en el orden de sucesión en el período estudiado.

### *III.2. Pierri*

En el período de las dos presidencias menemistas (1989-1999), la conducción de la Cámara fue confiada al diputado Pierri (PJ), elegido en una sesión ordinaria celebrada el 06/07/1989, secundado por el diputado Vanossi (UCR) en la vicepresidencia 1º y el diputado Alsogaray (UCD/Ucedé) en la segunda. Dos meses después se llevó a cabo la sesión preparatoria de noviembre de 1989 —la última de ese año y en la que Pierri fue reelegido—. Esta sesión por tanto marcó el retorno del patrón mayoritario, al ser elegido el diputado del PJ Alasino en la vicepresidencia 1º (cuando en realidad le correspondía a un radical), quedando la segunda a cargo del diputado Vanossi (en el lugar de la UCD/Ucedé). A partir de entonces, el diputado Pierri se convirtió en el presidente más longevo, siendo reelegido todos los años en calidad de fiduciario del presidente de la Nación (estuvo diez años y medio en el cargo).

El primer año de gobierno de Menem puso al descubierto de manera explícita la ausencia de acuerdo entre el justicialismo y el radicalismo en

---

<sup>19</sup> Estuvo en el cargo desde el 26 de abril hasta el 7 de julio.

torno a la vicepresidencia 1º, la cual fue retenida por el primero, dejando sin representación a la UCD/Ucedé, circunstancia que obligó al bloque radical a intentar conservar esa vicepresidencia, y para ello recurrió a una votación nominal. Así entonces, en la sesión preparatoria del 29/11/1990 se practicó una primera votación nominal en la que compitieron por el cargo el diputado Vanossi (UCR) contra Alasino (PJ), resultando elegido este último gracias al apoyo de todo su partido y los bloques provinciales. Seguidamente, se llevó a cabo una segunda votación más bien simbólica, en la que fue elegido Vanossi en el cargo de la vicepresidencia 2º, imponiéndose ante un grupo de candidatos de partidos provinciales, que esta vez, no fueron apoyados por el PJ.<sup>20</sup> La UCD/Ucedé se quedó una vez más si el cargo.

A partir de la renovación parlamentaria de 1993, la UCD/Ucedé perdió su condición de tercera minoría, lugar que pasó a ocupar el Movimiento por la Dignidad y la Independencia (Modín), un bloque de seis diputados que, por entonces, no se mostró interesado en disputar ese cargo. Esto explica en buena medida que las sesiones preparatorias de 1993 y 1994 no hayan sido conflictivas.

A partir de 1994, se produjeron tres importantes novedades en el panorama político y parlamentario a destacar.

La primera fue la reforma constitucional de 1994 que, además de haber introducido la reelección presidencial inmediata, creó mayorías especiales para determinadas materias legislativas, amplió el período de sesiones ordinarias e instituyó nuevos órganos de control parlamentario. Estos cambios fueron incorporados en la reforma del reglamento de la Cámara llevado a cabo el 04/12/1996, de la cual importa destacar aquí la creación de la vicepresidencia 3º<sup>21</sup>.

La segunda fue el debut del Frepaso como un nuevo partido nacional en las elecciones presidenciales de 1995 (en las que fue reelecto Carlos Menem), y su posterior alianza con la UCR que hizo posible el triunfo en la elección presidencial de 1999 del radical Fernando De la Rúa.

La tercera y última fue el surgimiento de un formato multipartidista que perdurará hasta fines de 2001 —y que no se volverá a observar en el resto del período estudiado— caracterizado por la presencia de tres parti-

---

<sup>20</sup> La UCR volverá a reclamar explícitamente la vicepresidencia 2º en las elecciones preparatorias de 1992, en las que se renovó la Cámara, en la que una vez más se ratificó el patrón pluralista.

<sup>21</sup> En esta reforma del reglamento el bloque del PJ pretendió introducir, entre otros cambios, un sistema de voto ponderado en el seno de la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria, rompiendo así la igualdad de representación de los bloques; el voto legislativo del presidente para aprobar los proyectos legislativos; y el doble voto para los casos de empate. De todas ellas, solo se aprobó la última (Diario de Sesiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación, 04/12/1996).

dos nacionales (el PJ, la UCR y el Frepaso) que representaban respectivamente la primera, la segunda y la tercera minoría parlamentaria.

A pesar de este nuevo formato del sistema partidario constituido en torno al eje PJ-UCR-Frepaso, los dos primeros decidieron mantener el *status quo* del cartel mayoritario hasta diciembre de 1997, año en que fue estrenado la vicepresidencia 3º, en el que fue elegida la diputada Fernández Mejjide (Frepaso). Luego, si bien el panorama partidario surgido de la nueva composición de la Cámara en 1998 se había simplificado tras la victoria de la naciente alianza entre el Frepaso y la UCR (denominada la Alianza<sup>22</sup>), éstos no se fusionaron en un solo bloque parlamentario, una situación que incluso persistió durante el gobierno de la Alianza (2000-2001). Como corolario de ello, quedó excluido el bloque Acción por la República (APR) liderado por el ex ministro de Economía de Menem, Domingo Cavallo, que para las preparatorias de 1999 se había convertido en la tercera minoría. Como se verá seguidamente, este bloque perderá la oportunidad de colocar su representante en la vicepresidencia 3º ante la novedad que en ese cargo fue elegido un diputado que invocaba la representación de un interbloque.

### II.3. Pascual y Camaño (E.O.)

El período que se inaugura a partir de la preparatoria de diciembre de 1999 —la primera del gobierno de la Alianza encabezado por el radical Fernando de la Rúa— se dio en el marco de una Cámara en la que ningún bloque logró alcanzar por sí solo una mayoría absoluta. De este modo, a partir de esta preparatoria los socios aliancistas se quedaron con los cargos de la presidencia (UCR) y la vicepresidencia 1º (Frepaso); mientras que la vicepresidencia 2º fue atribuida al bloque del PJ, y la tercera al diputado Balter (Demócrata Progresista) en representación del interbloque Federal, desplazando, como se indicó, al candidato del bloque de APR<sup>23</sup>.

El hecho que los bloques radicales y frepasista no se fusionaran, restó una vez más representatividad a la presidencia de la Cámara, lo que explica que, a pesar que primara el patrón pluralista, las sesiones preparatorias fueron conflictivas. Pero, a diferencia de lo que venía sucediendo en las anteriores, a partir de este bienio las polémicas y desacuerdos no tendrán como objeto la vicepresidencia 1º, sino la tercera. Como corolario de ello, en la sesión preparatoria de 1999 se tuvo que recurrir una vez más a una elección

<sup>22</sup> Su denominación completa era Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación.

<sup>23</sup> El candidato del interbloque Federal fue elegido con el apoyo del bloque radical y frepasista, mientras que APR era apoyada por el bloque del PJ, con quien se había aliado en la elección presidencial de 1999 en la provincia de Buenos Aires.

nominal para dirimir la elección del vicepresidente 3º, resultando electo el mencionado diputado del interbloque Federal<sup>24</sup>.

La sesión preparatoria de diciembre de 2001 no puede desvincularse de la renuncia anticipada de Fernando De la Rúa el 21/12/2001 y de la realización de dos Asambleas Legislativas en las que se eligió como presidente de la Nación, primero, al entonces gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá (23-30 de diciembre); y luego, el Senador (y ex candidato presidencial en las elección presidencial de 1999) Eduardo Duhalde (01/01/02). Entre la renuncia de Rodríguez Saá y la elección de Duhalde, el presidente de la Cámara Camaño (E.O.), asumió la presidencia del país en forma interina del 30/12/01 al 01/01/02. Pero el dato más importante a destacar es que este último había sido elegido al frente de la Cámara en las preparatorias del 05/12/2001, dos semanas antes de la renuncia de De la Rúa, poniendo al descubierto el avanzando proceso de disolución de la Alianza<sup>25</sup>.

Como era de esperarse, en esta oportunidad la disputa tuvo como epicentro a la vicepresidencia 3º, que era reclamada por la diputada ex radical Elisa Carrió (Afirmación para una República Igualitaria /ARI) en su doble condición de bloque de la tercera minoría y de interbloque más numeroso.<sup>26</sup> Finalmente, una vez más fue elegido un diputado del interbloque Federal con el apoyo explícito del UCR y del PJ, e implícito del Frepaso.

A partir de la preparatoria de diciembre de 2001, se inicia la presidencia de Duhalde de un año y cinco meses que concluirá con la elección de Néstor Kirchner como presidente de la Nación. Al frente de la Cámara permaneció el diputado Camaño (E.O.) el cual tuvo que afrontar, entre otros desafíos, la profundización de la fragmentación de los bloques parlamentarios<sup>27</sup>.

Durante la presidencia de Duhalde tuvo lugar una sola sesión preparatoria (diciembre de 2002), que se llevó a cabo en el trasfondo de la decisión de aquél de adelantar las elecciones presidenciales para mayo de 2003, y en

<sup>24</sup> La disputa por este cargo se repitió en la preparatoria del 2000, aunque en este caso no se recurrió a la votación nominal.

<sup>25</sup> Por primera —y única vez— en el período estudiado se rompió la regla por la cual el presidente de la Cámara es un líder del bloque del partido de gobierno. Esta elección parlamentaria atípica se explica por la circunstancia que en ese momento se daba por descontado la renuncia anticipada de De la Rúa.

<sup>26</sup> Versión taquigráfica de la H. Cámara de Diputados de la Nación del 05/12/2001. Va de suyo que en esta preparatoria el bloque del Frepaso transitaba un proceso de descomposición, algunos de cuyos miembros convergieron en el ARI. De aquí la dificultad para estimar la verdadera dimensión de este bloque (y del interbloque) cuya representación era invocada por la diputada Carrió. Sin ir más lejos, en aquella sesión preparatoria el diputado Alessandro refutó a Carrió negando que algunos diputados de la Alianza hayan suscripto “acuerdos parlamentarios” con otras bancadas. Esto fue negado por inmediatamente por otros diputados frepasistas.

<sup>27</sup> Como se observa en las tablas 10 y 11 del Anexo, el número de bloques aumentó significativamente a partir de 2001.

donde al interior de bloque del PJ cristalizaron tres líneas internas que se referenciaban en los candidatos presidenciales de entonces (Carlos Menem, Adolfo Rodríguez Saá y Néstor Kirchner, este último apadrinado por Duhalde). Por otra parte, a partir de esa preparatoria (en la que no se renovaba la Cámara) se profundizó la brecha al interior del ARI entre los diputados que integran ese bloque (11 diputados) y los que integran el interbloque Alternativa, que para ese año se había convertido en el principal contenedor de la diáspora del Frepaso.

En este contexto se llevó a cabo esa preparatoria, en la que los bloques del PJ (en sus diversas vertientes internas) y la UCR decidieron sostener la pauta de distribución de los cargos de la preparatoria anterior; lo que determinó que el bloque del ARI se retirara apenas comenzada la sesión preparatoria en señal de protesta.

Tras la victoria en las elecciones presidenciales de Néstor Kirchner en mayo de 2003, el bloque del PJ alcanzó el umbral de la mayoría absoluta. De este modo, hasta al surgimiento del Peronismo Federal en septiembre de 2005, el Frente Movimiento Popular (Rodríguez Saá) se convirtió en el primer bloque integrado predominantemente por diputados justicialistas no alineados al bloque de gobierno que formó un interbloque (Provincias Unidas).

Esta nueva realidad parlamentaria se confirmó en la sesión preparatoria de 2003, en la cual la vicepresidencia 3° era reclamada por los tres sendos interbloques: Alternativa, Federal y Provincias Unidas. Ante la falta de acuerdo entre los principales bloques, se decidió postergar la elección de ese cargo para una sesión ordinaria (de prórroga) del 17/12/2003, que tampoco se llegó a realizar. Finalmente, la elección de ese cargo se llevó a cabo al comenzar el período ordinario de 2004, en el que fue primero elegido el diputado Alchouron (APR), siendo reemplazado dos meses después por la diputada Encarnación Lozano (Movimiento Popular Neuquino/MPN), ambos en representación del interbloque Federal.<sup>28</sup> La sesión preparatoria de diciembre de ese año confirmó la misma integración de los cargos.

#### *III.4. Balestrini, Fellner y Domínguez*

La sesión preparatoria de 2005 se desarrolló en una Cámara que reflejaba el triunfo de las listas legislativas del Frente para la Victoria (FPV) lideradas por Néstor Kirchner, que se impusieron a las que se referenciaban en Duhalde. A partir de entonces, se produjo la primera división del bloque del partido

---

<sup>28</sup> Encarnación Lozano fue elegida a ese cargo en la sesión ordinaria del 21/04/2004.

de gobierno (que pasó a denominarse Frente para la Victoria-Partido Justicialista/FPV-PJ) con la migración de un grupo de legisladores leales a Duhalde que formaron dos bloques de origen parlamentario (el Peronismo Federal y el Justicialismo Nacional) con sus respectivos interbloques.

Este cuadro parlamentario complejo surgido en 2005 explica que en la sesión preparatoria de ese año (y también en la del año siguiente) se decidiera realizar, por primera vez en el período kirchnerista, una votación nominal para cada uno de los cuatro cargos de la presidencia de la Cámara; es decir, en otras palabras, por primera vez en el período estudiado se cumple con el procedimiento del reglamento.

Empezando por el presidente, el bloque de gobierno decidió sustituir al diputado Camaño, vinculado al duhaldismo, por el diputado kirchnerista Balestrini, que hasta ese momento se había desempeñado como intendente de la Matanza (provincia de Buenos Aires). Como vicepresidente 1º fue elegida la kirchnerista Vaca Narvaja (FPV-PJ); mientras que Cambareri (UCR) fue elegido como vicepresidente 2º, convirtiéndose en el más longevo en ese cargo. La elección de la vicepresidencia 3º fue postergada para la sesión ordinaria que se llevó a cabo el 19/04/2006.

En las votaciones nominales para los primeros tres cargos se abstuvieron los interbloques del Peronismo Federal y del Justicialismo Nacional, resultando electos los mencionados candidatos del kirchnerismo y el radicalismo<sup>29</sup>. En cambio, la vicepresidencia 3º fue una vez más objeto de litigio entre los interbloques del justicialismo y Propuesta Federal, este último liderado por el partido del distrito capitalino Propuesta Republicana (PRO). En esta oportunidad se terminó imponiendo la diputada Graciela Camaño (Peronismo Federal) con el apoyo del FPV-PJ.

En la preparatoria de 2006 también se recurrió a la votación nominal para elegir los cuatro cargos, resultando electa la nómina de autoridades de la preparatoria anterior.

En definitiva, las preparatorias de 2005 y de 2006 pusieron al descubierto el carácter oportunista de los interbloques justicialistas, lo cuales, como denunciaron algunos diputados, sus líderes negociaban hasta último momento —e incluso durante la realización de la sesión preparatoria— para incorporar algún diputado en representación de bloques pequeños o monobloques.

Finalmente, la victoria en la elección presidencial de 2007 de Cristina Fernández trajo dos novedades. La primera fue el reemplazo de Balestrini por Fellner, este último un diputado de la provincia de Jujuy que represen-

---

<sup>29</sup> Incluso, para la elección de la vicepresidencia 2º cuyo candidato era un diputado radical (Cambareri) se abstuvieron un grupo de quince diputados radicales.

taba el creciente peso de bloques provinciales en la coalición kirchnerista, y por el que se rompía por segunda vez la regla de poner en ese cargo a un dirigente de la provincia de Buenos Aires<sup>30</sup>.

El segundo fue la reabsorción del Peronismo Federal en el bloque del FPV-PJ, lo que comportó la desaparición de los interbloques del justicialismo y permitió que, por primera vez, la Coalición Cívica-ARI (CC-ARI) acceda a la vicepresidencia <sup>31</sup>. Esto último explica que las sesiones preparatorias del bienio 2007-2008 no fueran conflictivas.

Esta integración de la Cámara surgida a partir de 2007 sufrió un importante cambio a partir de la derrota del kirchnerismo en las elecciones legislativas de octubre de 2009. El antecedente más importante de esta derrota fue la crisis del campo durante la primera parte del 2008<sup>32</sup> (a la que se sumó en el frente exterior una severa crisis financiera internacional), a partir de la cual un grupo de diputados justicialistas liderado por el diputado Felipe Solá abandonó el bloque FPV-PJ para formar un nuevo bloque denominado “Unión Peronista” (noviembre de 2008), que a partir de la preparatoria de 2009, fue reabsorbido por el refundado Peronismo Federal. Asimismo, para 2009 se produjo la ruptura entre el socialismo y la CC-ARI, la cual, esta última se inclinó por una alianza con la UCR en el marco del entonces denominado “Acuerdo Cívico y Social”. Por último, el FPV-PJ quedó reducido a un contingente de 87 diputados, la más baja del período kirchnerista.

En el marco de estos nuevos alineamientos parlamentarios tuvo lugar la sesión preparatoria de 2009, la más conflictiva del período. En ella, en primer lugar, el bloque de gobierno se negó a dar cuórum para iniciar la sesión, lo que determinó que se haga cargo de la presidencia provisional de la Cámara la diputada Graciela Camaño (Peronismo Federal) en calidad presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales<sup>33</sup>.

En segundo lugar, se votó de manera conjunta la nómina de autoridades de la Cámara (con la excepción de la vicepresidencia <sup>3º</sup>, que quedó vacante) y la integración de las comisiones, que fueron aprobadas por mayoría simple con el rechazo del bloque del FPV-PJ.

---

<sup>30</sup> El primer antecedente de un presidente de la Cámara que no proviene de la provincia de Buenos Aires fue el radical Rafael Pascual de la ciudad de Buenos Aires (período 1999-2000).

<sup>31</sup> La designación de la CC-ARI en este cargo fue inseparable del hecho que la fórmula presidencial encabezada por Carrió obtuvo el segundo lugar en la elección presidencial de octubre de 2007 en la que fuera elegida Cristina Fernández.

<sup>32</sup> Por la “crisis del campo” se está haciendo referencia a una serie de protestas organizadas por las principales organizaciones agropecuarias durante los meses de marzo y julio de 2008, las cuales, entre otras consecuencias, provocaron la salida de un grupo de legisladores radicales de la coalición kirchnerista. El momento que simbolizó esta ruptura fue el “voto no positivo” del vicepresidente Julio Cobos el 16/07/2008.

<sup>33</sup> Esta posibilidad está prevista en el artículo 38 del reglamento.

Al poner a consideración del pleno la integración de las comisiones permanentes, se rompía por vez primera una práctica parlamentaria por la cual se delega esta función al presidente de la Cámara. De este modo, la integración de aquellas se llevó a cabo en función de dos grupos parlamentarios informales creados a los efectos de coordinar la actividad parlamentaria: el denominado grupo “A”, compuesto por los bloques de la oposición; y el grupo “B” al que pasaron a pertenecer de facto el bloque del FPV-PJ y los demás bloques que no forman parte del grupo anterior.

En cuanto a la elección de la vicepresidencia 3º, ésta se realizó en la sesión ordinaria del 17/03/2010, en el cual fue elegido el diputado Puerta (Peronismo Federal) por una votación a mano alzada.

Por último, en la preparatoria de 2010, si bien al igual que la anterior se votó en un solo acto los cuatro cargos, se abstuvieron los principales bloques. Tal fue el caso de la CC-ARI, el PRO y el Peronismo Federal para la elección de Fadel (FPV-PJ) en la vicepresidencia 2º, y lo propio hizo el FPV-PJ en la elección de Puerta (Peronismo Federal) en la vicepresidencia 3º.

Las preparatorias de 2011 y 2012 se desarrollaron en el marco de una nueva composición de la Cámara surgida a partir de la reelección de Cristina Fernández, en la que el FPV-PJ recuperó su posición cuasi mayoritaria<sup>34</sup>, al tiempo que una vez más el ahora denominado Frente Peronista (ex Peronismo Federal) permaneció como la tercera minoría. Por otra parte, a partir de estas preparatorias volvieron a irrumpir en la arena parlamentaria tres importantes interbloques que incluían prácticamente a todos los bloques, con la excepción del FPV-PJ y la UCR. Con todo, la novedad del período era que a partir de la preparatoria de 2011, el bloque oficialista FPV-PJ impuso una nueva práctica de delegar la vicepresidencia 1º a un diputado de un bloque aliado (el Frente Cívico por Santiago) con apenas 7 diputados, restando una vez más representatividad a la presidencia.

Como era de esperarse, el conflicto en los primeros tres años de gobierno de Cristina Fernández giró en torno a quién le corresponde el cargo de la vicepresidencia 3º. Así, entonces, en la preparatoria de 2011 se lo disputaron el interbloque del Frente Peronista y el del Frente Amplio Progresista (FAP), el cual, este último (que tenía apenas un diputado menos que el otro) reclamaba el cargo argumentado que había resultado la segunda fuerza política más votada en las elecciones presidenciales del 23 de octubre de 2011.

La diputada Ciciliani (Socialista-FAP) finalmente fue elegida en ese cargo con el apoyo del bloque FPV-PJ, la UCR y demás bloques aliados al oficialismo en una votación a mano alzada. Las mismas argumentaciones y divisiones se repetirán en la sesión preparatoria del 2012, con la diferencia

---

<sup>34</sup> Es decir, recuperó su cuota de diputados previa a la elección de 2009.

que en esta última se recurrió a una votación nominal en la que fue reelegida aquella diputada con el mismo apoyo parlamentario.

La sesión preparatoria 2013 —última de este estudio— se dio en el marco del nueva composición de la Cámara surgida de la derrota del gobierno en las elecciones legislativas de 2012, la que, de todas maneras, no comportó una pérdida de diputados del bloque del FPV-PJ como sí sucedió en las elecciones legislativas de 2009 (de hecho, por el contrario, sumó más diputados). Adicionalmente, esta sesión preparatoria tuvo como protagonistas dos sendos interbloques: el del ahora denominado Frente Renovador (ex Frente Peronista) liderado por el diputado ex kirchnerista Sergio Massa, y el interbloque Propuesta Federal liderado por PRO, los cuales se disputaron la vicepresidencia 3°. A diferencia de lo que sucedió en las sesiones preparatorias anteriores, en esta oportunidad Unión-PRO aparece como el tercer bloque parlamentario con más diputados, seguido por el Frente Renovador, el cual, este último superaba al anterior como el interbloque más numeroso. Consecuentemente, Unión-PRO reclamó la vicepresidencia 3° recordando al pleno de la Cámara que la distribución de los cargos de la presidencia debía hacerse conforme a la integración de los bloques (y no los interbloques). Sin embargo, fue elegido en ese cargo el Frente Renovador, repitiéndose una vez el patrón mayoritario en la distribución de los cargos de la presidencia.

## Conclusión

Como se explicó en la primera parte de este artículo, en la presidencia de la Cámara de Diputados deben estar representadas las minorías. La necesidad de cumplir con este requisito en una Cámara cada vez más fragmentada es inseparable de las polémicas en torno a quién le corresponde una o más vicepresidencias. Este conflicto en torno a los cargos lleva a preguntarse, ¿cuál ha sido el criterio aceptado para distribución de aquellos cargos?

Hasta la introducción de la vicepresidencia 3°, el criterio había sido el tamaño del bloque (cantidad de bancas), de tal modo que cada cargo era distribuido en orden decreciente (el bloque más grande se queda con la presidencia, el segundo con la vicepresidencia 1° y así sucesivamente hasta agotar la nómina). Esta es la distribución ideal cuando ninguno de los bloques parlamentarios alcanza la mayoría absoluta; pero cuando sí la obtiene, se acepta se quede con un cargo adicional (presidencia más la vicepresidencia 1°). Esta fue la composición ideal y real durante los cuatro primeros años del gobierno de Alfonsín, y los bienios 1996-1997 y 2004-2005.

Sin embargo, como se vio, en la mayor parte del período estudiado el bloque de gobierno retuvo para sí los dos primeros cargos sin haber alcanza-

do la mayoría absoluta, quedándose el principal bloque de oposición (la UCR) con la vicepresidencia 2°. La conflictividad inherente a esta distribución fue en cierto modo atenuada a partir de la introducción del cargo de la vicepresidencia 3°, a la cual accedió por primera vez el bloque del Frepaso, en una Cámara en donde este último bloque representaba una verdadera y propia tercera minoría.

La situación cambió a partir de la desintegración de la alianza radical-frepasista en 2002, en la cual las disputas en las sesiones preparatorias dejaron de girar en torno al cargo de la vicepresidencia 1°, para centrarse ahora en la tercera. Esta última pasó a ser claramente un cargo *residual* reservado para los diputados de los interbloques, una coalición precaria de bloques a la que recurrió en distintos momentos prácticamente todos los partidos (con la excepción de la UCR y el bloque del FPV-PJ) a fin de obtener el cargo a costa de otros. Hasta el 2001, los interbloques fueron un recurso excepcional que mancomunó a los partidos provinciales; a partir de principios de 2002 se extendió a la diáspora aliancista de la mano del liderazgo del Carrió; y desde 2003 en adelante, se convirtió en recurso estratégico de los bloques justicialistas no alineados al gobierno.

Por otra parte, la creciente entidad que cobraron los interbloques en la distribución de los cargos de la presidencia fue inseparable de la proliferación de bloques parlamentarios (véase tablas 9 y 10 del Anexo), facilitada, entre otros factores ambientales y políticos, por el bajo número de legisladores requeridos para su constitución. Esta explica que la consideración del tamaño del bloque se vuelva cada vez más relativa, admitiéndose la elección de diputados en representación de los interbloques con el apoyo implícito o explícito del bloque de gobierno. Y esto último fue de la mano de un creciente recurso a las votaciones nominales.

## Bibliografía

- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2012). “Recursos de gobierno y funcionamiento del presidencialismo en Argentina”, en Lanzaro, Jorge (ed.), *Presidencialismo y parlamentarismo cara a cara. Estudios sobre presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Calvo, Ernesto (2014). *Legislator Success in Fragmented Congresses: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Calvo, Ernesto y Andrés Tow (2009). “En el cajón del presidente: autoridad política y productividad en el Congreso argentino”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 195.

- Cox, Gary (2006). "The Organization of Democratic Legislatures", en Weingast, Barry y Donald Wittman (eds.), *Oxford Handbook of Political Economy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press.
- De Riz, Liliana (1994). *Radicales y peronistas. El Congreso Nacional entre 1983-1989*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Eaton, Kent (2002). "Fiscal Policymaking in the Argentine Legislature", en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Eaton, Kent (2003). "La lógica de la delegación de poderes legislativos: la reforma de la promoción regional en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 168.
- Etchemendy, Sebastián y Vicente Parlemo (1998). "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primera gobierno de Menem (1989-1995)", en *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 148.
- Ferretti, Natalia (2012). "Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación", en Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.), *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Heidar, Knut y Ruud Koole (eds.) (2000). *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties behind Closed Doors*, Londres, Routledge.
- Jenny, Marcelo y Wolfgang Müller (1995). "Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority?", en Döring, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt Campus Verlag-Nueva York, St. Martin's Press.
- Jones, Mark (2002). "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress", en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005). "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory beyond the US Congress", en *American Journal of Political Science*, Vol. 49, N° 2.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2007). "Jefes provinciales de partido: piedra angular del Congreso Argentino", en Emiliozzi, Sergio, Mario Pecheny y Martín Unzué (eds.), *La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002). "Amateur Legislators-Professional Politicians. The Consequences of Party-Centred Electoral Rules in a Federal System", en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3.
- Krehbiel, Keith (1991). *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

- Llanos, Mariana (2002). *Privatization and Democracy in Argentina. An Analysis of President-Congress Relations*, Londres, Macmillan.
- Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (comps.) (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens.
- Mayhew, David (1974). *Congress: The Electoral Connection*, Nuevo Haven, Yale University Press.
- Molinelli, N. Guillermo (1991). *Presidentes y congresos en Argentina: mitos y realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Molinelli, N. Guillermo (1999). “El Congreso”, en Molinelli, N. Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin, *Congreso, presidente y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*, Buenos Aires, Temas Grupos Editorial-CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad.
- Moscoso, Guido (2015). “Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia”, en *Revista SAAP*, Vol. 9, N° 1, mayo.
- Mustapic, Ana María (2000). “Oficialistas y diputados’: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156.
- Mustapic, Ana María (2002). “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.) (2012). *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires. Instituto Torcuato Di Tella.
- Rohde, David (1991). *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago-Londres, University Press of Chicago.
- Saettone, Federico (2014). “Los interbloques”, Documento de Trabajo N° 1, Secretaría Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires.
- Zelaznik, Javier (2012). “Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno”, en Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.), *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Zelaznik, Javier (2011). “Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011)”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

### **Otras fuentes**

Diario de Sesiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación.  
Versiones Taquigráficas de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Boletín de Asuntos Entrados (BAE) de la H. Cámara de Diputados de la Nación.  
Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, Departamento de Asuntos Parlamentarios. Última modificación del 5 de Junio de 2013, sobre el texto ordenado por Resolución 2019/96 del 26/12/96 de la Presidencia de la HCDN.  
Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos, texto ordenado de la sesión del 26/12/1963.  
Constitution Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives of the United States (2013). Washington D.C, U.S. Government Printing Office.

### **Palabras clave**

Argentina – Cámara de Diputados – sesiones preparatorias – presidente y vicepresidentes – bloques e interbloques parlamentarios

### **Keywords**

Argentina – Chamber of Deputies – preparatory sessions – president and vice-presidents – parliamentary and inter-parliamentary party groups

### **Abstract**

This article analyses the 31 preparatory meetings in the Argentine Chamber of Deputies, in which are elected one president and three vice-presidents. The president is part of the majority Legislative Cartel, as well as the committees and the ruling party blocks leaders. The function of vice-presidents, by contrast, is to replace the president in his absence or when he resigns and to represent the minorities in the speakership. The whole membership of this office (president and vice-presidents) is characterized, between 1983-2014 years, by a plurality and a majority patterns. The first implies that the ruling party block controls the first two positions (president and first vice-president) and the first minority block the second vice-president position. The second implies that the ruling party block only controls the President position, remaining the rest for the opposition minority blocks. In this period it predominated the majority pattern, despite that the Chamber suffered an increased process of fragmentation of the oppositions blocks. Because of this, in 1996 it was created the third vice-president position, which was won by the deputies of the so called inter-parliamentary blocks, an unstable legislative coalition of opposition blocks articulated to gain parliamentary positions.

**Anexo**

**Tabla 6**  
Composición de la presidencia de la Cámara de Diputados  
de la Nación (1983-2014)

Fecha	Presidente			Vicepresidencia 1°			Vicepresidencia 2°			Vicepresidencia 3°		
	Nombre- Apellido	Bloque	Distrito	Nombre- Apellido	Bloque	Distrito	Nombre- Apellido	Blo- que	Distrito	Nombre- Apellido	Bloque / Interbloque	Distrito
29.11.1983	Pugliese	UCR	BSAS	Pascual Silva	UCR	Sta. Fe	Pedrini	PJ	Chaco	no existe	no existe	no existe
29.11.1984	Pugliese	UCR	BSAS	Pascual Silva	UCR	Sta. Fe	Fappiano	PJ	Formosa	no existe	no existe	no existe
29.11.1985	Pugliese	UCR	BSAS	Pascual Silva	UCR	Sta. Fe	Cafiero	PJ	BSAS	no existe	no existe	no existe
27.11.1986	Pugliese	UCR	BSAS	Pascual Silva	UCR	Sta. Fe	Cafiero	PJ	BSAS	no existe	no existe	no existe
27.11.1987	Pugliese	UCR	BSAS	Duhalde	PJ	BSAS	Alsogaray	UCD	Capital	no existe	no existe	no existe
30.11.1988	Pugliese	UCR	BSAS	Duhalde	PJ	BSAS	Alsogaray	UCD	Capital	no existe	no existe	no existe
3.4.1989- 26.4.1989	Duhalde (interino)	PJ	BSAS				Alsogaray	UCD	Capital	no existe	no existe	no existe
26.04.1989	Moreau	UCR	BSAS	Duhalde	PJ	BSAS	Alsogaray	UCD	Capital	no existe	no existe	no existe
6.07.1989	Pierri	PJ	BSAS	Vanossi	UCR	Capital	Alsogaray	UCD	Capital	no existe	no existe	no existe
29.11.1989	Pierri	PJ	BSAS	Alasino	PJ	Entre Rios	D'Ambro- sio	UCR	Sta. Fe	no existe	no existe	no existe
29.11.1990	Pierri	PJ	BSAS	Alasino	PJ	Etr. RIOS	Vanossi	UCR	Capital	no existe	no existe	no existe
28.11.1991	Pierri	PJ	BSAS	Martínez	PJ	S. JUAN	Brook	UCR	Córdoba	no existe	no existe	no existe
26.11.1992	Pierri	PJ	BSAS	Martínez	PJ	S. JUAN	Brook	UCR	Córdoba	no existe	no existe	no existe
25.11.1993	Pierri	PJ	BSAS	Romero	PJ	La Rioja	Usandiza- ga	UCR	Sta. FE	no existe	no existe	no existe
30.11.1994	Pierri	PJ	BSAS	Romero	PJ	La Rioja	Usandiza- ga	UCR	Sta. FE	no existe	no existe	no existe
29.11.1995	Pierri	PJ	BSAS	López Arias	PJ	Salta	Pascual	UCR	Capital	no existe	no existe	no existe
27.11.1996	Pierri	PJ	BSAS	López Arias	PJ	Salta	Pascual	UCR	Capital	no existe	no existe	no existe
3.12.1997	Pierri	PJ	BSAS	López Arias	PJ	Salta	Pascual	UCR	Capital	Ferná-ndez Mejide	Frepaso	BSAS
2.12.1998	Pierri	PJ	BSAS	López Arias	PJ	Salta	Pascual	UCR	Capital	Ferná-ndez Mejide	Frepaso	BSAS
1.12.1999	Pascual	UCR	Capital	Cafiero (J. P.)	Frepas o	BSAS	Camaño (E.O.)	PJ	BSAS	Balter (9.12.99)	Demócrata Mendoza (interbloque federal)	Mendoza
6.12.2000	Pascual	UCR	Capital	Cafiero (J. P.)	Frepas o	BSAS	Camaño (E.O.)	PJ	BSAS	Balter	Demócrata Mendoza (interbloque federal)	Mendoza
5.12.2001	Camaño (E.O.)	PJ	BSAS	Britos	PJ	S. Luis	Cambareri	UCR	CHUBUT	Natele	Demócrata Mendoza (interbloque federal)	Sta. FE
4.12.2002	Camaño (E.O.)	PJ	BSAS	Britos	PJ	S Luis	Cambareri	UCR	Chubut	Natele	Democrata Progresista (Interbloque Federal)	Sta. FE

3.12.2003	Camaño (E.O.)	PJ	BSAS	Arnold	PJ	S Cruz	Cambareri	UCR	Chubut	Alchouron (hasta 21.4.04) / Encarnacion Lozano	APR / MPN (E. Lozano) (Interb. Federal)	BSAS Neuquén
1.12.2004	Camaño (E.O.)	PJ	BSAS	Arnold	PJ	S Cruz	Cambareri	UCR	Chubut	Encarnacion Lozano	MPN (Inter. Federal)	Neuquén
6.12.2005	Balestrini	PJ-FPV	BSAS	Vaca Narvaja	PJ-FPV	Córdoba	Cambareri	UCR	Chubut	Camaño (G.) (19.4.06)	Peronismo Federal (interbloque)	BSAS
6.12.2006	Balestrini	PJ-FPV	BSAS	Vaca Narvaja	PJ-FPV	Córdoba	Cambareri	UCR	Chubut	Camaño (G.)	Peronismo Federal (interbloque)	BSAS
5.12.2007	Fellner	PJ-FPV	Jujuy	Vaca Narvaja	PJ-FPV	Córdoba	Bayonzo (19.12.07)	UCR	Chaco	Rodríguez (19.12.07)	CC-ARI	BSAS
3.12.2008	Fellner	PJ-FPV	Jujuy	Vaca Narvaja	PJ-FPV	Córdoba	Bayonzo	UCR	Chaco	Rodríguez	CC-ARI	BSAS
3.12.2009	Fellner	PJ-FPV	Jujuy	Alfoncín (Ricardo)	UCR	BSAS	Fadel	PJ-FPV	Mendoza	Puerta (17.3.10)	Peronismo Federal	Misiones
1.12.2010	Fellner	PJ-FPV	Jujuy	Aguad	UCR	Córdoba	Fadel	PJ-FPV	Mendoza	Puerta	Peronismo Federal	Misiones
6.12.2011	Domínguez	PJ-FPV	BSAS	Abdala de Matarazzo	Frt. Cívico p. Santiago	Sant. del Estero	Negri	UCR	Córdoba	Ciciliani	Socialista (Interbloque FAP)	Sta. FE
5.12.2012	Domínguez	PJ-FPV	BSAS	Abdala de Matarazzo	Frt. Cívico p. Santiago	Sant. del Estero	Negri	UCR	Córdoba	Ciciliani	Socialista (Interbloque FAP)	Sta. FE
4.12.2013	Domínguez	PJ-FPV	BSAS	Abdala de Matarazzo	Frt. Cívico p. Santiago	Sant. del Estero	Giménez	UCR	Mendoza	Camaño (G.)	Frente Renovador (interbloque)	BSAS

Fuente: elaboración propia en base a las sesiones preparatorias obtenidos del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (período 1983-1997) y las versiones taquigráficas (1998-2013).

**Tabla 7**  
Principales bloques parlamentarios de la Cámara de Diputados  
de la Nación, 1983-1999 (en bancas)

Bloques	1984- 85	1986- 87	1988- 89	1989- 91	1992- 93	1994- 95	1996- 97	1998- 99
UCR	129	129	114	90	84	84	68	66
PJ	111	62	97	120	116	127	131	119
Partido Intransigente	3	6	5	2	2	1	1	-
UCD/Ucedé	2	3	7	11	10	4	2	1
Unidad Justicialista	-	23	-	-	-	-	-	-
Modín	-	-	-	-	3	6	3	-
Frepasso	-	-	-	-	-	-	22	38

Nota: se toman en consideración solo los bloques con cinco o más diputados.  
Fuente: elaborado en base a datos suministrados por Molinelli (1999: 277-278).

**Tabla 8**  
Principales bloques parlamentarios de la Cámara de Diputados  
de la Nación, 2000-2006 (en bancas)

Bloques	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UCR	81	79	62	61	44	45	39
PJ (FPV-PJ desde 2005)	99	100	85	116	129	95 (ago.)	111
Frepasso	37	29	7	6	-	-	-
Frente Grande	-	-	7	8	-	-	-
Acción por la República	11	7	4	2	1	1	-
ARI; CC-ARI (2008); CC-ARI- UNEN (2014)	-	7	16	11	10	13	13
Socialista (2002)	-	-	7	8	6	6	5
Frente Federal Justicialista Azul y Blanca	-	-	35	-	-	-	-
Frejuli (2008); Compromiso Federal (2014).	-	-	-	9	6	6	-
Peronismo Federal/Frente Peronista (2012)/ Frente Renovador (2014)	-	-	-	-	-	34 (nov.)	30
Justicialista Nacional	-	-	-	-	-	-	16
Propuesta Republicana (PRO)/Unión-PRO (2014)	-	-	-	-	-	-	11

**Tabla 8 (continuación)**  
Principales bloques parlamentarios de la Cámara de Diputados de la Nación, 2007-2014 (en bancas)

Bloques	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UCR*	40	27	28	43	41	40	40	39
PJ (FPV-PJ desde 2005)	118	118	107 (nov.)	87	87	116	116	118
Frepaso	-	-	-	-	-	-	-	-
Frente Grande	-	-	-	-	-	-	-	-
Acción por la República	-	-	-	-	-	-	-	-
ARI; CC-ARI (2008); CC-ARI-UNEN (2014)	14	18	18	19	17	6	6	3
Socialista (2002)	5	7	7	6	6	6	6	8
Frente Federal Justicialista Azul y Blanca	-	-	-	-	-	-	-	-
Frejuli (2008); Compromiso Federal (2014).	4	6	6	-	-	-	-	6
Peronismo Federal/Frente Peronista (2012) /Frente Renovador (2014)	19	5 (nov.)	4	28	23	21	20	17
Justicialista Nacional	16	-	-	-	-	-	-	-
Propuesta Republicana (PRO)/Unión-PRO (2014)	11	10	10	11	11	11	11	18
Unión Peronista	-	8 (nov.)	8	-	6 (oct.)	3	3	-
Frente Cívico por Santiago	2	6	6	7	7	7	7	7

Nota: Se toman en consideración solo los bloques con cinco o más diputados.

\* La UCR suma “a los fines parlamentarios” diputados del bloque del Frente Cívico y Social de Catamarca (dos 2008-2010 y 2011-13; y uno desde 2014); del bloque Unión para el Desarrollo Social (uno desde 2011) y del bloque Encuentro por Corrientes (uno desde 2013).

Fuente: elaborado en base a datos obtenidos del Boletín de Asuntos Entrados (BAE) de la Cámara de Diputados Nacional (sección “Comunicación de Diputados”); de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados Nacional; y de Zelaznik (2011: 315-324).

**Tabla 9**  
 Número de bloques parlamentarios de la Cámara  
 de Diputados, 1983-1999 (ordenados por bienios)

Año	1984-85	1986-87	1988-89	1990-91	1992-93	1994-95	1996-97	1998-99
<i>Bloques</i>	11	19	23	25	26	22	26	23

Fuente: datos obtenidos de Molinelli (1999: 279).

**Tabla 10**  
 Número de bloques parlamentarios de la Cámara  
 de Diputados, 2000-2014 (ordenados por año)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Bloques</i>	23	32	37	38	42	46	43	43

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Bloques</i>	48	48	38	39	33	35	35

Fuente: elaborado en base a datos obtenidos del Boletín de Asuntos Entrados (BAE) de la Cámara de Diputados Nacional (sección “Comunicación de Diputados”) y de Zelaznik 2011: 315-324.

**Tabla 11**  
Interbloques parlamentarios de la Cámara de Diputados  
de la Nación, 2000-2014

Años	Nombre	Bloques que lo integran	Total Bancas
2000	Federal	Autonomista de Corrientes; Cruzada Renovadora; Bloquista San Juan; Demócrata Progresista; Desarrollo y Justicia; Liberal de Corrientes; Movimiento Popular Fueguino; Renovador de Salta.	14
2001	Federal	Autonomista de Corrientes; Bloquista San Juan, Demócrata Progresista, Demócrata De Mendoza, Liberal De Corrientes, Movimiento de Renovación Cívica, Renovador de Salta, Demócrata de la Capital Federal.	16
2002-2003	Federal	Demócrata Progresista, Autonomista de Corrientes, Bloquista San Juan, Demócrata de la Capital Federal, Demócrata de Mendoza, Liberal de Corrientes, Renovador de Salta, Movimiento de Renovación Cívica, Movimiento Popular Neuquino, Partido Nuevo, Proyecto Corrientes, Fuerza Republicana, Recrear.	21
	Alternativa	ARI, Nuevo Espacio Entrerriano, Partido Intransigente, Polo Social (hasta el 03), Frente Grande, Movimiento Cívico y Social, Partido Socialista (unificado).	23 (2002) 29 (2003)
	Alternativa	ARI, Nuevo Espacio Entrerriano, Partido Intransigente.	13 (2004) 15 (2005)
2004-2005	Provincias Unidas	Frente Mov. Popular, Argentina de los Valores, Eva Perón, Frente Unidad Provincial, Frepobo y Buenos Aires.	13
	Federal	Movimiento Popular Neuquino, Unidad Federalista, Fuerza Republicana, Unión para la Argentina, Partido Nuevo, Renovador de Salta Unión del Centro Democrático, APR, Recrear; Proyecto Corrientes, Demócrata Progresista, Demócrata de Mendoza.	20
	Justicialista Nacional	Justicialista Nacional, Vida y Compromiso, Frente Producción y Trabajo.	18
2006-2007	Justicialismo Federal	Peronismo Federal, Proyecto Corrientes, Guardia Peronista.	21
	Propuesta Federal	PRO, APR, Movimiento Popular Neuquino, Demócrata de Mendoza, Fuerza Republicana, Partido Nuevo.	20
2008-2009	CC-P. Socialista	CC-ARI, Partido Socialista, GEN y Unión por Todos.	28
	Propuesta Federal	PRO, Demócrata de Mendoza, Recrear, Frente por los Derechos Humanos, Partido de la Unidad Federal.	17
2010-2011	Propuesta Federal	PRO, Demócrata de Mendoza, Liberal de Corrientes.	13
	FAP	Socialista, Frente Cívico-Córdoba, GEN, Libres del Sur.	22
2012-2013	Frente Peronista	Frente Peronista, Frente Peronista Federal, Udeso, Unión por San Juan.	23
	Propuesta Federal	PRO, Demócrata de Mendoza.	13
	FAP	Socialista, Frente Cívico-Córdoba, GEN, Libres del Sur.	15
	UNEN	Coalición Cívica ARI-UNEN, SUMA + UNEN, Proyecto Sur-UNEN.	6
2014	Frente Renovador	Frente Renovador, Trabajo y Dignidad, Peronismo Más al Sur, Unión por Entre Ríos, UNIR.	22
	Propuesta Federal	Unión-PRO, Demócrata de Mendoza y Conservador Popular.	20
	Compromiso Federal	Compromiso Federal, Frente por la Inclusión Social	6

Nota: los datos de la integración del interbloques de Alternativa en el período 2002-2005 pueden variar debido a la inestabilidad de los bloques parlamentarios en esos años.  
Fuente: elaborado en base a datos obtenidos del Boletín de Asuntos Entrados (BAE) de la Cámara de Diputados Nacional (sección “Comunicación de Diputados”) y de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados Nacional.

## **El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina**

**CORINA COURTIS**

Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
corinacourtis@yahoo.com.ar

**ANA PAULA PENCHASZADEH**

Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Universidad Nacional de Lanús, Argentina  
anapenchas@gmail.com

*Las luchas por la extensión de los derechos de los migrantes han propiciado, en diversos escenarios migratorios actuales, debates sobre la nacionalidad como fundamento único de la ciudadanía y sobre la extensión de derechos políticos a los residentes extranjeros. Adoptando una postura pragmática que contempla contextos nacionales y coyunturas políticas particulares y evalúa las vías más convenientes para asegurar la participación incondicional y plena de los extranjeros en la comunidad de destino, sostenemos que una argumentación a favor de la incorporación de la residencia como criterio para otorgar el derecho político a los extranjeros no debe dejar de atender al funcionamiento localizado de un mecanismo tradicional de ciudadanía: la nacionalización —sugestivamente denominada naturalización—. Esta mirada es especialmente pertinente en países donde, como en Argentina, la nacionalización aparece como un proceso sencillo y sirve de pretexto para obstaculizar debates profundos sobre la importancia de extender el voto de los extranjeros.*

Los extranjeros<sup>1</sup> nos recuerdan el carácter histórico y político de las fronteras nacionales que separan al *nosotros*, los ciudadanos, que gozan de una “pertenencia acreditada y plena” sin condición, de los *otros* que caen por fuera de la frontera. Abordar las tensiones entre el carácter particular/nacional de la ciudadanía tradicional y las nuevas formas de la ciudadanía “en acto” que surgen de las luchas concretas por la extensión de los dere-

---

<sup>1</sup> Al hablar de “extranjeros” nos referiremos a varones y a mujeres. Por razones de economía textual, mantendremos la preeminencia gramatical masculina y señalaremos la distinción de género toda vez que resulte textualmente relevante.

chos de los migrantes supone reflexionar sobre las distintas dimensiones del concepto de ciudadanía frente a la movilidad humana: por un lado, hacia adentro de las democracias (los debates sobre el voto extranjero y la importancia de los movimientos sociales y políticos de migrantes para poner en cuestión el lugar preasignado por la comunidad de acogida para ellos); y, por otro, en las fronteras mismas de las democracias y más allá, a través de los procesos de transnacionalización de la ciudadanía (asociados al reconocimiento de los derechos políticos de nacionales que viven en el extranjero y a la construcción de ciudadanía regionales).

El telón de fondo sobre el que cruzamos migraciones y ciudadanía son los derechos humanos: un conjunto (abierto e histórico) de derechos que deben ser exigidos y reconocidos a cualquier persona con independencia de su nacionalidad. Hay un deber encerrado en la promesa de la democracia (como régimen abierto a la irrupción de todos y de cualquiera) cuya cifra es la ciudadanía. Como primer gesto de hospitalidad, habría que desembarazarse de una visión muy difundida que “particulariza” y establece ciertas fronteras prefijadas para lo político, pretendiendo así desentenderse de la potencia política de los derechos humanos. La realidad de las migraciones y de los procesos políticos actuales requiere una complejización de la mirada sobre las situaciones en las que se da la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos de las personas. Los derechos humanos, lejos de descansar en una retórica jurídica universal alejada de toda realidad, se encarnan en prácticas y luchas muy concretas que empujan una definición política a nivel particular y concreto de derechos que *a priori* parecen abstractos:

Hombre y ciudadano no designan colecciones de individuos. Hombre y ciudadano son sujetos políticos. Sujetos políticos no son colectividades definidas. Son *surplus*, nombres que implican una pregunta o una disputa [*litige*] sobre quién está incluido en su cuenta. En correspondencia, libertad e igualdad no son predicados que pertenecen a sujetos determinados. Los predicados políticos son predicados abiertos: abren una disputa acerca de qué implican exactamente y a quiénes concierne en cada caso (Rancière, 2004: 303).

Los derechos humanos entrañan un cuestionamiento constante de las fronteras de la ciudadanía, es decir, de las “pertenencias acreditadas”, y por eso guardan una íntima afinidad con la condición de extranjería radical del ser humano, como ser en movimiento. Para poder pensar el concepto de ciudadanía y sobre qué se sustenta es preciso distanciarse de ciertas visiones “esencialistas” y renunciar a la idea de fundamento último. Como ya se dijo en otros textos (Penchaszadeh, 2012), la ciudadanía es un concepto flexible

que ha acompañado formas variables de participación en los asuntos de una comunidad. Pero, desde los griegos mismos, el ciudadano [*polites*] se ha definido ante todo por su participación en los asuntos comunes y a partir de la simetría (al menos potencial) entre gobernados y gobernantes.

Los debates actuales en torno de los vínculos entre ciudadanía y migraciones señalan que es preciso cuestionar la nacionalidad como fundamento (al menos exclusivo y excluyente) de la ciudadanía<sup>2</sup>. Es preciso extender la ciudadanía sumando, al criterio incondicional de nacionalidad, el criterio condicional de la residencia para la determinación de la participación política. La democracia, como promesa abierta de inclusión de todas y todos aquellos que aún no tienen lugar en la cuenta de las partes (según la fórmula de Jacques Rancière), debe poder interpelar las fronteras de la ciudadanía y recordar su carácter protésico y político (es decir, móvil y bifronte)<sup>3</sup>.

Sin embargo, renunciar a pensar el concepto de nacionalidad en su relación con la ciudadanía en el horizonte de las migraciones no debería ser una decisión tomada a la ligera, en principio, por tres razones.

En primer lugar, porque la nacionalidad tiene una potencia dislocatoria y desterritorializadora fundamental sobre la comunidad política: esto se ve muy claramente cuando se abordan las luchas por el reconocimiento de los nacionales que viven en el extranjero. En estas luchas se ponen en jaque los criterios de “presencia y cercanía” a una cierta comunidad para integrar la cuenta de sus partes, es decir, se puede pensar aquí una cierta forma de la “comunidad sin comunidad”<sup>4</sup>.

La participación política de los nacionales en el extranjero supone un elemento de virtualidad que, necesariamente, arruina el cálculo soberano y recuerda, cada vez, la herida sin sutura de los que han tenido que partir, expulsados en su mayoría por distintos tipos de violencia (objetiva o subjeti-

---

<sup>2</sup> Distintos autores como De Lucas (2006), Brubaker (2010), Hammar (1990), Rubio-Marin (2000), Cook-Martin (2012), entre otros, buscan ampliar la ciudadanía desvinculándola de la nacionalidad.

<sup>3</sup> Étienne Balibar se refiere a la frontera como fenómeno bifronte, histórico y simbólico: “La exclusión en cuanto fenómeno político general tiene un *status* muy parecido al de frontera, que aísla o protege a las comunidades, pero también hace posible las comunicaciones y cristaliza conflictos” (Balibar, 2013: 113-114).

<sup>4</sup> Dice Jean-Luc Nancy: “Nada es más común a los miembros de una comunidad, en principio, que un mito, o un conjunto de mitos. El mito y la comunidad se definen al menos en parte —pero también su tal vez en su totalidad— mutuamente” (Nancy, 2004: 104). En la economía simbólica del mito de lo común siempre habrá un “resto” que empuja nuevas definiciones preformativas de la comunidad e interpela el poder: “[la] realidad del poder no puede ser ni invertida ni soslayada por nada (ni por un organismo comunitario, ni por una proliferación de micro-poderes). Una vez que se reconoce esto, se puede pensar el resto, el no-poder en el que coexistimos y a partir del cual tenemos el derecho de exigir, el poder de que se asegure la apertura de esta coexistencia misma” (Nancy, 2007: 46).

va<sup>5</sup>). Las luchas que entablan los nacionales en el exterior guardan la huella de la violación del derecho a permanecer, es decir, del derecho a no migrar, y recuerdan la potencia política de los exilios que, en muchos casos, torcieron y tuercen procesos de clausura autoritaria “desde afuera”.

Aun así, hay países en nuestra región que todavía no reconocen el voto de sus nacionales en el extranjero. Resulta llamativo que, siendo una deuda de las democracias (respecto de los procesos de clausura autoritaria y militar), algunos de esos países de nuestra región que no reconocen el derecho a voto de sus nacionales en el exterior (como Uruguay y, hasta hace muy poco, Chile), sí reconocen el derecho de los extranjeros a votar en el país después de una cierta cantidad de años de residencia. Cierta unidimensionalidad de criterio pareciera imponerse en la manera de concebir la participación política, ya sea en términos del residir (de la presencia condicional territorializada, tanto para los extranjeros como para los nacionales) o en términos de la nacionalidad (como principio incondicional desterritorializado): los países que reconocen el derecho de sus nacionales en el exterior (según el principio de nacionalidad) suelen no reconocer el derecho de los extranjeros (según el principio de residencia) y viceversa. Como si aún no pudieran sumarse capas y dimensiones a la ciudadanía y necesariamente unas debieran contradecir a las otras. Así, lo que todavía es difícil de concebir es una ciudadanía en términos multidimensionales, no ya en la lógica esto o lo otro, sino esto y lo otro: “acá vivo, allá voto” y “aquí vivo, aquí voto”.

En segundo lugar, para seguir pensando la relación/confusión entre nacionalidad y ciudadanía en el contexto de la movilidad humana, los principales instrumentos internacionales de derechos humanos no parecieran contribuir a habilitar su desvinculación y, por lo tanto, no ofrecen un respaldo certero para nuevas luchas por el reconocimiento de los derechos políticos de los extranjeros. La declaración Universal de Derechos Humanos (1948) en su artículo 21 dice que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de *su país*, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. Queda así indeterminado qué se entiende por “su” país: ¿su país de origen, su país de residencia? Asimismo, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) reza:

*Todos los ciudadanos* deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públi-

<sup>5</sup> Se hace referencia aquí a la distinción propuesta por •i•ek (2009) entre, por un lado, una violencia objetiva, sistémica, estructural e impersonal inherente a las condiciones excluyentes y expulsivas del capitalismo y, por otro lado, una violencia subjetiva, emergente, visible y palpable día a día por los individuos (delincuencia, fundamentalismos, violencia familiar; de género, etc.). La primera sobredetermina, por supuesto, la segunda.

cos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de *su país* (el resaltado es nuestro).

Aquí también cabría preguntarse: ¿no son los extranjeros considerados ciudadanos? Y nuevamente, “su país” ¿de residencia o de origen? Lo que pareciera quedar más claro de la lectura de estos tratados internacionales es el derecho prácticamente incuestionable de los nacionales a una ciudadanía plena, con independencia de hallarse fuera o dentro del territorio, según los principios de igualdad y no discriminación. Así la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares establece en su artículo 41: “Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos políticos de su *Estado de origen* y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación”. Este compromiso con la ciudadanía en clave nacional contrasta en esta misma Convención con el tibio artículo 42, que vincula ciudadanía con residencia:

1. Los Estados partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.

2. Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales.

3. Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.

La tercera razón por la que no deberían terminar de desvincularse enteramente nacionalidad y ciudadanía surge a partir de la observación de ciertos casos donde la nacionalización del extranjero es un trámite relativamente simple que no conlleva la pérdida de la nacionalidad de origen para el

inmigrante. Para un lector atento, es evidente que, de esta forma, ya no estamos pensando en el “ciudadano extranjero” pues una vez que la persona se nacionaliza ya no se trata de un extranjero sino de un nacional. Es más, tal como explica muy bien Méndez Lagos:

Las personas que se oponen a extender el derecho de voto aducen asimismo que la forma de disfrutar de los derechos políticos es adquirir la nacionalidad del Estado donde se reside. El problema es que se trata de una posibilidad que no está al alcance de todos los residentes extranjeros, y que, además, no depende únicamente de su voluntad sino de los requisitos que establezcan las normas que se establezcan al respecto en cada Estado. De cualquier manera, incluso en los casos en los que los requisitos para acceder a la nacionalidad no son muy estrictos, estamos hablando de un precio muy elevado para tener voz y voto en una comunidad política. Suele tratarse, en el mejor de los casos, de una vía lenta, que puede suponer la pérdida de la nacionalidad del país de origen. A todo esto se le añade que cada Estado fija quiénes son sus nacionales y quiénes dejan de serlo según sus propios criterios, lo que no contribuye a avanzar en el debate acerca de criterios normativos comunes para el reconocimiento del voto; más bien lo traslada a otro terreno, el del debate acerca de las normas de naturalización, ámbito que ha pertenecido muy vinculado a la soberanía de cada Estado (Méndez Lago, 2003:127).

Con todo, adoptando una postura pragmática que tiene en cuenta tanto los contextos nacionales como las coyunturas políticas particulares y evalúa las vías más convenientes para que los extranjeros puedan asegurarse una participación incondicional y plena en la comunidad de acogida, creemos que una argumentación a favor de la incorporación de la residencia como criterio para el otorgamiento del derecho político a los extranjeros no debe dejar de prestar atención al funcionamiento localizado de la nacionalización como mecanismo de ciudadanía. Ensayaremos esta postura a la luz del caso argentino.

### **Contexto: la Argentina y el voto de los extranjeros**

En la Argentina, los extranjeros con residencia habitual pueden votar en elecciones locales pero no de nivel nacional. En ciertos debates que tuvieron lugar en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la

Nación en Argentina, en septiembre de 2012, alrededor de un proyecto de extensión del voto de los extranjeros a nivel nacional, muchos de los senadores que llevaron la voz cantante en las audiencias sostuvieron que no veían la necesidad de extender el voto a los extranjeros si estas personas podían naturalizarse y de esta manera “demostrar su compromiso con el país”.

Sr. Petcoff Naidenoff. Hay límites que establecen los Estados para garantizar la fuerte vinculación que existe entre el ciudadano y el propio Estado argentino. Es decir, razones culturales, filosóficas y de pertenencia. Por eso el extranjero que reside en la Argentina vota para presidente pero para su país de origen (...) El sufragio es el primer paso de la adquisición del concepto de ciudadanía. Uno es ciudadano porque nació o porque se naturalizó (...) La Argentina tiene muchos matices. Yo expreso un matiz concreto, pero independientemente de ese caso puntual, la ciudadanía es un concepto mucho más potente y tiene que ver con otra cuestión. Y si el ciudadano extranjero, así como puede sufragar para gobernador en algunos casos o para cargos municipales en otros, como en los países de la región, realmente quiere expresar su relación de pertenencia debe manifestar su intención de ser ciudadano (Audiencia Comisión de Asuntos Constitucionales, Senado de la Nación, 19/9/2012: 26).

También un reconocido constitucionalista echaba por tierra el proyecto de extensión del voto de los extranjeros, apelando a la nacionalización, con las siguientes palabras:

Sr. Sabsay. En cuanto al voto de los extranjeros para aquellos que tuvieran una residencia de dos años, me parece una decisión muy desatinada. Explico por qué. La Argentina ha sido siempre sumamente generosa con la recepción de inmigrantes como así también con la concesión de nacionalidad, de ciudadanía. Se adquieren los derechos políticos cuando se es ciudadano de origen o cuando es adquirida por adopción. Pues bien, me pregunto por qué motivo se quiere forzar que todo aquel que tenga una residencia tan pequeña de solo dos años se transforme en un ciudadano pleno, titular de los derechos políticos, en vez de dejar la posibilidad de que se naturalice; no es un trámite engorroso e implica realmente la voluntad de actuar, operar como un ciudadano argentino (...) No implica de ningún modo un rechazo hacia los extranjeros. Implica ubicar las cosas realmente como deben ser. Invitarlos a aque-

llos que se sienten como argentinos y quieren ejercer los derechos políticos a que precisamente adquieran nuestra nacionalidad, y entonces sí van a poder ejercer esos derechos (Audiencia Comisión de Asuntos Constitucionales, Senado de la Nación, 26/9/2012: 81).

En aquellas audiencias, algunos defensores de los derechos humanos de las personas migrantes argumentamos que la nacionalización era la respuesta tradicional a la pregunta por la ciudadanía y que la acreditación de una residencia permanente para acceder a ciertos derechos políticos (pues, se estaba hablando del derecho a elegir y no del derecho a ser elegido, que está limitado por la Constitución Nacional a los nacidos en territorio argentino o, de tratarse de un extranjero, exclusivamente a hijos de ciudadano nativo<sup>6</sup>) respondía a otro tipo de lógica complementaria: en democracias representativas no se puede tener sistemáticamente excluida y silenciada a una minoría, pues sin los debidos “premios y castigos” (es decir, la capacidad de votar a favor y en contra) se vuelve fácilmente el chivo expiatorio de todos los males sociales y se rompe la cadena de “responsabilidad” (de respuesta) por parte de los políticos.

En este contexto, ciertamente, apelar a la nacionalización tiende a obturar el debate sobre la extensión de derechos políticos a los extranjeros. Pero también es cierto que los extranjeros en nuestro país no podrán gozar jamás de una ciudadanía plena pues, eventualmente, a menos que medie una reforma constitucional, sólo se les reconocerán los derechos políticos “activos” y no los “pasivos”. De ahí, en parte, el interés por volver a la discusión sobre la nacionalización como mecanismo de ciudadanía en la Argentina. Por otro lado, discutir el argumento a favor de limitar el voto de los extranjeros en elecciones nacionales a quienes obtengan estatus de ciudadano nos lleva a poner bajo la lupa el proceso de naturalización tal como se da en la práctica en este país, a fin de examinar sus alcances y sus limitaciones. Para ello, combinamos el análisis de normas, reglamentos y jurisprudencia con datos cuantitativos y cualitativos recolectados en terreno<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> El artículo 89 de la Constitución Nacional establece que “Para ser elegido presidente o vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero; y las demás calidades exigidas para ser elegido senador”.

<sup>7</sup> Nota metodológica: para el relevamiento de datos estadísticos se cursaron pedidos de información a la Cámara Nacional de Apelaciones Federal en lo Civil y Comercial Federal de la Ciudad de Buenos Aires y al Registro Nacional de las Personas en el año 2011. El relevamiento de datos cualitativos se basó en entrevistas realizadas, entre 2010 y 2015, a actores clave de agencias públicas y ONG con diversa injerencia en procesos de obtención de la carta de ciudadanía: auxiliares de juzgados pertinentes de la Ciudad de Buenos Aires, profesionales de la Defensoría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo de

## Sobre la nacionalización en Argentina: normas y prácticas

En nuestro país, la participación política en elecciones de nivel nacional de los extranjeros se encuentra mediada por la exigencia de naturalización desde temprano. Durante el período de consolidación del Estado nacional, las élites decimonónicas argentinas, que emprendieron la tarea de crear una nación con aptitudes para la convivencia republicana, llevaron adelante diversas operaciones de ingeniería poblacional; entre ellas, el fomento de la inmigración europea. El otorgamiento de derechos civiles en igualdad con los nativos, plasmada en los artículos 20 y 25 de la Constitución Nacional de 1853 y, años más tarde, en la ley Avellaneda de 1876, fue uno de los mecanismos pensados para la retención de los inmigrantes. Los derechos políticos, por su parte, se mantuvieron —luego de intensos debates— como prerrogativa exclusiva de los argentinos; aun así, el interés por la formación de una masa trabajadora que, por su carácter “civilizado”, garantizara la estabilidad política necesaria para afianzar el crecimiento económico anclado en la exportación agrícola-ganadera quedó plasmado en la instrumentación de la naturalización, que resuelve, en clave de nacionalidad, la adquisición del derecho a sufragio en comicios nacionales por parte de la población inmigrante. El artículo 20 de la Constitución de 1853 ya expresaba que los extranjeros “obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República”. En 1869 se promulgó la Ley 346 de Ciudadanía y Naturalización, que establece los criterios y modalidades de atribución de la nacionalidad argentina, la cual, a su vez, se impone como condición para ser ciudadano y estar formalmente habilitado para la participación política. Con algunas modificaciones, dicha norma se halla vigente hoy en día<sup>8</sup>.

La Ley 346 establece quiénes pueden ser ciudadanos argentinos y a través de qué vías, e instala la triple categorización de *argentinos nativos* (criterio *jus soli*), *argentinos por opción* (criterio *jus sanguinis*) o *ciudadanos por naturalización* (no se habla de “argentinos naturalizados”).

En su título II, artículo 2, se expresa que son ciudadanos por naturalización “los extranjeros mayores de 18 años, que residiesen en la República

---

la Ciudad de Buenos Aires y de la Clínica de Migrantes y Refugiados UBA-CELS-Caref. Además, a partir de la técnica de bola de nieve, se entrevistó a solicitantes de ciudadanía y personas naturalizadas (un joven de origen boliviano y otro de origen senegalés, dos varones adultos de origen paraguayo y congoleño, respectivamente, una joven de origen boliviano y una mujer adulta de origen ucraniano). Complementariamente, se realizaron observaciones de carácter etnográfico en contextos burocráticos relevantes.

<sup>8</sup> Abordar la historia normativa de la nacionalización excede los objetivos de este trabajo. Para una revisión del tema ver Pavecchia (2006).

dos años continuos y manifestasen ante los jueces federales de sección su voluntad de serlo”. Vale destacar que, a diferencia de lo que sucede en otros países, donde la decisión de la naturalización se toma por vía legislativa o ejecutiva, aquí el proceso se desarrolla por vía judicial; es decir, corresponde a la Justicia evaluar las solicitudes de carta de ciudadanía y expedirse al respecto —atribución que ha recaído sobre el fuero Civil y Comercial Federal—.

Por su parte, en las disposiciones generales de la ley, se establecen algunos lineamientos sobre la obtención de la carta de ciudadanía, los cuales reciben mayor elaboración en el Decreto Reglamentario 2313, que data de 1984. El decreto, entre otras cosas, añade causales para la denegación del otorgamiento de la ciudadanía argentina por naturalización, a saber (artículo 3):

- a) No tener ocupación o medios de subsistencia honestos; b) Estar procesado en el país, o en el extranjero por delito previsto en la legislación penal argentina, hasta no ser separado de la causa; c) Haber sido condenado por delito doloso, ya fuera en el país o en el extranjero, pena privativa de libertad mayor de tres (3) años, salvo que la misma hubiere sido cumplida y hubieren transcurrido cinco (5) años desde el vencimiento del término de la pena fijada en la condena o hubiere mediado amnistía.

Y también se expande en garantías ancladas en el principio de no discriminación, estableciendo que no podrá negarse la ciudadanía argentina por motivos fundados en razones políticas, ideológicas, gremiales, religiosas o raciales, en acciones privadas o en caracteres físicos de los solicitantes.

Un aspecto fundamental para vislumbrar los alcances del dispositivo de la naturalización son los requisitos exigidos para encauzar la solicitud. El decreto establece que el interesado debe acreditar edad y extranjería (fecha y lugar de nacimiento, la nacionalidad o ciudadanía de origen), que pueden probarse mediante certificado de nacimiento, pasaporte del país originario visado por el Cónsul argentino del lugar; Documento Nacional de Identidad o Cédula de Identidad otorgada por la Policía Federal Argentina, admitiéndose, de ser necesario, prueba supletoria a criterio del juzgado. Además, debe ofrecer prueba de los dos años de residencia continua en el país, la cual podrá (no se menciona obligatoriedad) acreditarse por medio de una certificación de la Dirección Nacional de Migraciones, sin perjuicio de otros medios de prueba de que pudiera disponerse. Asimismo, el peticionante deberá pagar la publicación de edictos que permitan la presentación de oposición si fuera el caso. La norma establece que debería tratarse de un trámite relativamente expedito, otorgando al juez a cargo 90 días para

expedirse (artículo 11). Es fundamental poner de relieve dos características que —jurisprudencia mediante— ha adoptado el dispositivo de naturalización en la Argentina actual y que le imprimen un alcance potencial impensable en otros contextos nacionales. Por un lado, dado que la Ley 346 no establece de manera fehaciente la naturaleza formal del requisito de dos años de residencia continua para solicitar la ciudadanía, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentenció en 2009 que “no hay elementos que permitan concluir que las categorías establecidas en la ley de migraciones resulten determinantes en orden a la configuración de la residencia, en cuanto requisito fundamental para la obtención de la ciudadanía por naturalización” (“Ni, I-Hsing s/ carta de ciudadanía”). En otras palabras, no es necesario encontrarse en situación migratoria regular para acceder a la ciudadanía. En este sentido, desde la propia Justicia se ha dado un paso en dirección a separar los temas de ciudadanía y nacionalidad del control migratorio.

Por otro lado, la norma no menciona la obligatoriedad de renunciar a la nacionalidad de origen. Así, la Corte Suprema determinó, en 2007, que la obtención de una nacionalidad distinta a la de origen es perfectamente admisible y que una persona puede optar por la nacionalidad argentina o naturalizarse argentino sin perder la de origen (“Padilla Miguel M. s/presentación”). Además, en 2010, resolvió que debía suprimirse del formulario correspondiente a la solicitud de ciudadanía argentina el requisito de renuncia a la nacionalidad de origen (“Zumino Ignacio s/petición”).

Más allá de estas “facilidades”, en la práctica se evidencian una serie de trabas que relativizan la afirmación de que obtener la carta de ciudadanía argentina no es más que un simple trámite. En primer lugar, para buena parte de la población extranjera la naturalización no es una opción debido a la falta de información. No sólo porque el Estado no es proactivo en este sentido sino, además, porque persisten, entre los inmigrantes, “mitos” sobre la naturalización que inhiben su petición: entre otros, la idea de que hay que renunciar a la nacionalidad de origen —lo cual es muchas veces percibido como un acto de “traición a la patria”— o que encontrarse en situación migratoria regular es condición *sine qua non* para iniciar el trámite hacia una condición —la nacionalidad— fuertemente investida de valores morales.

Una vez que franqueada esta barrera, las personas que han vislumbrado la posibilidad de solicitar carta de ciudadanía y se acercan a los juzgados se enfrentan a un entorno altamente burocrático, que demanda un *know how* propio del mundo de los abogados, para el cual los mismos nativos estamos pocas veces preparados. En los juzgados de la Ciudad de Buenos Aires, además, se desalienta la intermediación en el trámite de naturalización (como protección frente a posibles abusos de gestores) y se promueve su realización de manera personal. A las dificultades que, de por sí, presenta

para el lego el lenguaje jurídico se suman, para los extranjeros no hispanohablantes, aquellas derivadas de las limitaciones en sus competencias comunicativas en español, lengua única requerida para la documentación escrita y, las más de las veces, para la comunicación oral con los auxiliares que atienden al público en los juzgados. Es de notar que la toma de vista de los expedientes implica la lectura de textos jurídico-burocráticos, de considerable complejidad para los hablantes nativos, mientras que los pedidos de documentación a presentar suelen hacerse oralmente, lo cual puede dificultar la comprensión y generar malentendidos que terminan por demorar u obstaculizar el proceso. Adicionalmente, los juzgados pueden dar por sentadas otras competencias: por ejemplo, para iniciar el trámite, los extranjeros deben completar un formulario *in situ*, tarea que puede resultar inhibidora, en especial para las personas analfabetas. También tenemos registro de juzgados que cargan sobre el peticionante no solo la tarea de diligenciar sino también la de confeccionar la decena de oficios a librar a las instituciones que deben proveer información sobre la persona —tarea que, además, deben realizar con las formalidades del caso (completar los formularios a máquina y no a mano)—.

Otra serie de obstáculos aparece, según la información relevada, en relación con la documentación requerida. En algunos casos, se ha registrado una adhesión inflexible al texto de ley y se insiste en la presentación de la partida de nacimiento, con escasa contemplación de las situaciones en que su obtención es dificultosa o imposible (por ejemplo, cuando no hay acceso a representaciones consulares del país de origen o cuando el Estado que emitió esa partida ya no existe como tal o, por razones de destrucción y/o pérdida, no puede producir ese documento). Por otra parte, sobre la documentación establecida en la norma, en los hechos, fiscales y jueces pueden, y suelen, exigir documentos que siguen la línea de los requisitos establecidos por la Dirección Nacional de Migraciones para resolver solicitudes de residencia: certificado de antecedentes penales locales e internacionales, certificado de domicilio (que tiene una vigencia de solo cinco días) y acreditación de medios de vida no ya honestos sino también formales. En ocasiones, se han requerido antecedentes policiales de larga data y, a pesar de fallo del Corte Suprema sobre el concepto de “residencia”, aún se detectan problemas en ese rubro<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> En el sitio web de la Presidencia de la Nación, la información sobre la obtención de ciudadanía se publica de la siguiente manera (<http://www.argentina.gob.ar/informacion/44-radicarse-en-la-argentina.php>, accedido 23/3/2015): “Requisitos para obtener la ciudadanía argentina. Requisitos: ser mayor de dieciocho años; tener dos años de residencia ininterrumpida y documentada en el país, certificada por la Dirección Nacional de Migraciones. Documentación exigida: partida de nacimiento legalizada por el consula-

También los tiempos del proceso son indicativos de los límites del dispositivo de naturalización. Si bien el plazo establecido en la norma para que el juez se expida es de tres meses, en la práctica, el procedimiento suele extenderse y puede llegar a demorar algunos años, especialmente en virtud de que los juzgados tienden a solicitar documentación probatoria adicional, lo cual redundaría en el vencimiento de documentos ya presentados. En este mismo sentido actúan las demoras y los desfases observados en los tiempos de respuesta de las agencias a las que se solicita información sobre el peticionante de ciudadanía: es común que el retraso de una institución en responder resulte en la desactualización de la respuesta enviada por otra y en la consecuente solicitud del fiscal para actualizar datos, que podrá ser acogida por el juez. Se han registrado casos en que, a pesar de que la situación migratoria del peticionante de ciudadanía no tiene incidencia sobre la naturalización, desde los juzgados se solicita actualización de los oficios respondidos tanto por la Dirección Nacional de Migraciones como por el Registro Nacional de las Personas. Cabe notar, además, que la extensión de los tiempos del proceso se relaciona con el hecho de que se trata de un trámite que debe ser impulsado por la parte —el extranjero— quien, por lo común, desconoce el procedimiento.

En suma, en la Argentina, la obtención de ciudadanía, mediada por la adquisición de la nacionalidad, involucra una operación que, según la letra de la norma, es sencilla y abierta —en especial, si se la compara con los crecientemente endurecidos procesos de naturalización de los principales países receptores de inmigración—. En la práctica, sin embargo, el dispositivo permite arbitrariedades y discrecionalidades que pueden llevar a un proceso largo, engorroso y sin éxito.

### **Los extranjeros naturalizados a principios del siglo XXI: cifras y móviles**

Los alcances y limitaciones del dispositivo de la naturalización pueden vislumbrarse también atendiendo a las cifras de personas que han adquirido o buscan adquirir la ciudadanía argentina. Un primer punto a destacar, desde una mirada histórica, es que, en su momento, la adhesión a este dispositivo fue poco exitosa. A más de dos décadas de sancionada la Ley de Ciudadanía

---

do argentino en el país de origen; fotocopia de DNI, cédula, pasaporte; certificado de domicilio original; justificación de medios de vida: contrato de trabajo, certificado de trabajo actual o recibo de sueldo. En caso de ser autónomo, fotocopia de comprobante de aportes; si tiene hijos argentinos, acompañar fotocopia de las partidas de nacimiento y certificado de Migraciones”.

y Naturalización, el segundo Censo Nacional de Población de 1895, que incluyó información sobre los extranjeros naturalizados, resaltaba que:

Solamente 1,638 personas nacidas en el extranjero [*sic*] aparecen como habiendo obtenido ciudadanía argentina por medio de la naturalización.

Esta cifra en un país que tiene más de un millón de extranjeros, de los cuales cerca de setecientos mil son varones, y en que basta pedir la ciudadanía para obtenerla, demuestra que el problema está planteado pero no resuelto (Segundo Censo Nacional de Población de la República Argentina, 1895: CVII).

Interesantemente, el documento censal expresa preocupación por el hecho de que la población extranjera, una cuarta parte de la población total de la época, estuviera privada de representación política, y extiende una crítica a la norma —y no a alguna supuesta falta de interés de los extranjeros— cuya aparente generosidad parece ser insuficiente: “Se impone, pues, como una necesidad vital, la revisión de las leyes de naturalización, para que esos extranjeros, nuestros hermanos en la vida social, puedan llegar pronto a serlo igualmente en la pública” (Segundo Censo Nacional de Población de la República Argentina, 1895: CVII). El análisis de Cantón y Jorrat (1999) sobre nativos y naturalizados inscriptos en el Registro Cívico porteño para las elecciones presidenciales de 1904, en el cual se destaca que solo alrededor del 5 por ciento de los empadronados era extranjero<sup>10</sup>, reafirma que el impacto de la naturalización en el panorama electoral argentino fue muy magro.

La situación a principios del siglo XXI no difiere de lo que ocurría a comienzos del XX. Más allá de la “sencillez” que ofrece el dispositivo de naturalización en la Argentina, la población que solicita y/o logra la ciudadanía argentina es reducida. Si bien no hay registros sistemáticos de larga data de las solicitudes de carta de ciudadanía y de los otorgamientos y denegaciones, y menos aún desagregaciones por nacionalidad de origen, edad o sexo —lo cual habla del interés relativamente bajo que el Estado ha demostrado frente a este—, las cifras disponibles son llamativas. Según el Registro Nacional de las Personas (entidad otorgante del Documento Nacional de Identidad), que lleva registro digitalizado recién a partir de 2002 (y solo parcialmente en ese año y el siguiente), entre 2002 y 2011 se entregaron, en promedio, unos 3.600 DNI anuales correspondientes a personas naturali-

---

<sup>10</sup> Téngase en cuenta que aquí se habla exclusivamente de varones pues el voto femenino se logró muy posteriormente.

zadas (es decir, cuyas peticiones fueron exitosas), en un claro incremento que parte de un piso de 1.940 documentos en 2003 y llega a un pico de 4.600 en 2008, para luego evidenciar una leve retracción<sup>11</sup>. El acceso a la ciudadanía se revela como particularmente limitado si se tiene en cuenta que, según el Censo Nacional de Población, la población extranjera osciló entre un millón 600 mil y un millón 800 mil personas entre 2001 y 2010. Por su parte, según datos proveídos por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal de la Ciudad de Buenos Aires, en esa jurisdicción el número total de peticiones de naturalización elevadas anualmente entre 1991 y 2010 osciló entre las 1.000 y las 1.800, aumentado a 2.200 y 2.750 respectivamente entre los años 2000 y 2001<sup>12</sup> —años en los cuales la normativa migratoria tornaba dificultosa, en especial para los extranjeros provenientes de países de la región, la obtención del permiso para residir en el país—.

Esto nos lleva a un punto importante: la continuidad histórica en la escasa atracción generada por la naturalización en Argentina contrasta con los cambios observables en los “usos” de este dispositivo. En efecto, las transformaciones que, a lo largo del siglo XX, evidenció la realidad migratoria del país —en sus dinámicas y su tratamiento de tintes restrictivos por parte del Estado, particularmente en el acceso a la residencia regular y a derechos básicos (ver Pacecca y Courtis, 2008)— dieron a la naturalización nuevos sentidos como recurso para la búsqueda de igualdad no exclusiva ni necesariamente asociada a los derechos políticos.

Hemos registrado diversas motivaciones detrás de las peticiones de ciudadanía argentina en el contexto contemporáneo: hay quienes han vivido gran parte de su vida en la Argentina y dicen querer formalizar su “sentirse argentinos”; están las personas migrantes con residencia regular o refugiados reconocidos por el Estado que, en el marco de la economía internacional de ciudadanías, aspiran a una ciudadanía y a un pasaporte más “valiosos” que los del país de origen. También están los inmigrantes con residencia regular y los refugiados que ya llevan un tiempo en el país y tienen perspectivas de permanencia y de ascenso social insertándose en cargos públicos de alguna jerarquía para cuyo acceso existen aún exigencias de nacionalidad. Además, para las personas migrantes que difícilmente encajen en los criterios para obtener un permiso de residencia según la normativa migratoria vigente (en especial, trabajadores por cuenta propia de países ajenos al Mercosur), la nacionalización se abre como vía posible para asegurar su per-

---

<sup>11</sup> Cifras entregadas por el Registro Nacional de las Personas en respuesta a un pedido de información cursado en 2011.

<sup>12</sup> Cifras entregadas por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la Ciudad de Buenos Aires en respuesta a un pedido de información cursado en 2011.

manencia en la Argentina; lo mismo ocurre con los solicitantes de asilo que vislumbran pocas posibilidades de ser reconocidos como refugiados —en parte debido a las tendencias locales y coyunturales en materia de admisibilidad—. Por último, de manera muy reciente, la naturalización ha despertado cierto interés como garantía de protección en algunos sectores de la población inmigrante que percibieron la fragilidad de la condición de “no nativo” a partir de una coyuntura amenazante surgida en el transcurso de 2014: la conjunción de una reedición de discursos que criminalizan la migración y una propuesta de reforma del Código Procesal Penal emanada del Poder Ejecutivo que incluía la supresión de la posibilidad de la *probation* y la expulsión de los extranjeros detenidos durante la comisión de delitos menores<sup>13</sup>.

## Reflexiones finales

Ciertamente, en las audiencias mencionadas sobre el proyecto de extensión del voto de los extranjeros en 2012 en Argentina no dejaron de oírse voces a favor que buscaban deslindar la ciudadanía de la nacionalidad:

Sr. Tullio. Seguramente, dentro de pocos años en toda nuestra región se estén discutiendo leyes como esta, porque el concepto de ciudadanía es un concepto de ejercicio, no de origen; es un concepto filosófico mucho más amplio. No puede ser el mismo de la Revolución Francesa. Porque si no estaríamos cohonstando y convalidando los 151 años que mediaron entre 1791, cuando en Francia se otorgaron los derechos electorales a los varones, y 1946, cuando en Francia se les otorgaron a las mujeres. En nuestro país lo hicimos mucho más rápido: desde 1912 pasaron 34 años hasta que este Congreso otorgó el derecho a las mujeres. Otros países convivieron con la mitad de su población, de su electorado, siendo excluida. ¿No eran ciudadanas? Sí. Desde su punto de vista, de que la ley hace al ciudadano, las mujeres no eran ciudadanas. Yo creo que sí lo eran. Lo que la ley hace es reconocer tal entidad; no se la

---

<sup>13</sup> El proyecto original establecía que se sancionaría con la expulsión a aquellos extranjeros que fueran sorprendidos cometiendo un delito. Lo cual generó amplia polémica. Las críticas emanadas de la sociedad civil y la academia contribuyeron a que, finalmente, este punto fuera modificado en el sentido de contemplar la situación migratoria y familiar de la personas, de modo que si se trata de un extranjero en situación migratoria regular, que tiene a su familia en la Argentina y que, eventualmente, ha cometido un delito, puede solicitar como condena una suspensión del juicio a prueba o *probation*.

otorga, la reconoce (Audiencia Comisión de Asuntos Constitucionales, Senado de la Nación, 19/9/2012: 29).

Sin embargo, a más de dos años de esos debates, en un contexto completamente diferente y con improntas conservadoras, se impone revalorizar la “vías tradicionales” para acceder a la ciudadanía, es decir, reconsiderar la naturalización. La nacionalización asegura casi en su totalidad el conjunto de derechos propios de una ciudadanía plena incluido el derecho que marca la diferencia entre un ciudadano y un extranjero: el derecho a no ser expulsado y a ser tomado de forma incondicional como parte de la comunidad. Esto, en la coyuntura argentina actual, no pareciera ser un elemento menor a ser considerado, habida cuenta de que la propuesta de reforma del Código Procesal Penal (en 2014) reintrodujo de forma brutal el poder del Estado de disponer la expulsión de los extranjeros.

Ahora bien, siempre es útil pensar en el sentido de las palabras que “significan” una acción o un proceso: no deja, pues, de ser llamativo que el trámite de nacionalización pueda llamarse indistintamente *naturalización*. Contra todo sentido común, si algo no pareciera ser natural es este proceso mediado por las convenciones y las decisiones humanas. Cuando se habla de la nacionalización como una naturalización sigue afirmándose, paradójicamente, esta imposible renuncia a la idea de pertenencia ligada al origen natural a una nación. Sin embargo, lo que se hace evidente es que no hay un origen “natural” de la pertenencia y que, en última instancia, en mayor o menor medida, ésta siempre depende de una decisión política (es decir, arbitraria, convencional). Así, como depende de la voluntad y de la decisión, en especial de los anfitriones que ponen las reglas de entrada al “club” del *nosotros*, la nacionalización —que no es otra cosa que la aceptación lisa y llana de la ausencia de un origen natural de la pertenencia y de su carácter político— se presenta como un proceso/trámite, donde se juegan las lógicas de poder de un Estado soberano (con sus tiempos, pedidos, rechazos y secretos). Hay algo “canalla”, fuera-de-la-ley, en la soberanía, en la posibilidad misma de una identidad que surge del ejercicio de creación de una frontera que sólo es posible mediante la exclusión y el control de la entrada de los *otros*. Así, la Argentina, no es la excepción a la regla: la nacionalización sigue siendo la prerrogativa de un Estado soberano y no simplemente un derecho de los extranjeros que cumplen con ciertos requisitos. A esto debe sumarse, el secreto y el carácter difuso de los trámites de nacionalización, al punto de hacer imposible su evaluación como política pública.

Otro punto interesante para discutir es que la naturalización tampoco sería tan eficaz en términos de establecer un “origen” común para todos y todas, pues la forma en que se adquiere la nacionalidad sería determinante

para el acceso a los derechos políticos “pasivos” (a ser elegidos) y a ciertos cargos públicos. Es decir, de la propia Constitución argentina se derivan ciertas diferencias insalvables “entre nacionales” según el modo en que se adquirió la nacionalidad.

A partir de este artículo esperamos haber dado herramientas para pensar la articulación entre nacionalización y ciudadanía en Argentina hoy y, al mismo tiempo, ponderar la importancia de no abandonar el debate de extender los derechos políticos de los extranjeros. La ciudadanía debe sumar capas en distintos niveles, pues la objetividad de las instituciones y las leyes siempre contrastará con los ejercicios de vida, singularísimos, de las personas frente al poder soberano. Para que un Estado democrático abarque al conjunto de las personas que viven en su territorio y que son afectadas por sus decisiones, la ciudadanía debe pensarse a partir de, al menos, dos criterios simultáneos: la nacionalidad y la residencia.

## Bibliografía

- Arendt, Hannah (1998). “La decadencia de la Nación-Estado y el final de los derechos del hombre”, en *Los orígenes del totalitarismo*, Barcelona, Taurus.
- Balibar, Étienne (2013). *Ciudadanía*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo.
- Benhabib, Seyla (2004). *El derecho de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona, Gedisa.
- Brubaker, Rogers (2010). “Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging”, en *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 41, N° 1, verano.
- Cantón, Darío y Jorge Jorrat (1999). “Nativos y naturalizados en el Registro Cívico porteño de 1904: cuántos y quiénes se inscribían y votaban, y por qué partidos (1904-1910)”, en *Cuadernos del CISH*, N° 6, septiembre.
- Cook-Martin, David (2012). *The Scramble for Citizens: Dual Nationality and State Competition for Immigrants*, Stanford, Stanford University Press.
- De Lucas, Javier (2006). “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”, en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, N° 13, enero, disponible en [www.uv.es/CEFD/13/delucas.pdf](http://www.uv.es/CEFD/13/delucas.pdf).
- Gibney, Matthew (2009). “Precarious Residents: Migration Control, Membership and the Rights of Non-Citizens”, en Human Development Research Paper 10, United Nations Development Programme, Nueva York.
- Hammar, Tomas (1990). *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Avebury, Aldershot.
- Heyman, Josiah (1995). “Putting Power in the Anthropology of Bureaucracy. The Immigration and Naturalization Service at the Mexico-United States Border”, en *Current Anthropology*, Vol. 36, N° 2, abril.

- Méndez Lago, Mónica (2003). “Los derechos políticos de los inmigrantes”, en Cánovas Pedreño, Andrés y Manuel Hernández Pedreño (coords.), *La condición migrante: exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*, Madrid, Universidad de Murcia, disponible en [www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap6.pdf](http://www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap6.pdf).
- Mezzadra, Sandro (2005). *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización*, Madrid, Tinta Limón Ediciones-Traficantes de Sueños, disponible en [tintalimon.com.ar/libro/DERECHO-DE-FUGA](http://tintalimon.com.ar/libro/DERECHO-DE-FUGA).
- Nancy, Jean-Luc (2004). *La communauté désœuvrée*, París, Christian Bourgois.
- Nancy, Jean-Luc (2007). *La comunidad enfrentada*, Buenos Aires, Cebra.
- Neaga, Diana Elena (2010). “The Dynamics of Citizenship. A Theoretical Approach”, en *LESIJ*, Vol. 2, N° XVII.
- Pacecca, María Inés (2006). “Producir nacionales. Leyes de nacionalidad, naturalización y ciudadanía en Argentina”, ponencia presentada en la Jornada de Reflexión ¿Otra Nación? Presentaciones y Representaciones de la Nación Cívica en Vísperas del Bicentenario, Centro Franco-Argentino, Buenos Aires.
- Pacecca, María Inés y Corina Courtis (2008). “Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas”, en *Población y Desarrollo*, N° 84, agosto.
- Penchaszadeh, Ana Paula (2012). “Migraciones y derechos políticos: ¿democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de la extranjerización en democracia?”, en Novick, Susana (comp.), *Migraciones y políticas públicas*, Buenos Aires, Catálogos.
- Rancière, Jacques (2004). “Who is the Subject of the Rights of Man?”, en *The South Atlantic Quarterly*, Vol. 103, N° 2-3, primavera-verano.
- Rivarola, Rodolfo (1904). *Partidos políticos. Unitario y federal*, Buenos Aires, Félix Lajouane y Cía. (Apéndice B).
- Rubio-Marin, Ruth (2000). *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schwarz, Tobias (2014). “Regímenes de pertenencia nacional en Venezuela y la República Dominicana contemporáneas”, en *Tabula Rasa*, N° 20, enero-junio.
- Žižek, Slavoj (2009). *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*, Buenos Aires, Paidós.

### ***Audiencias de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado***

Audiencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación Argentina del 19 de septiembre de 2012. Versión taquigráfica disponible en [www.senado.gov.ar:88/11737.pdf](http://www.senado.gov.ar:88/11737.pdf).

Audiencia Comisión de Asuntos Constitucionales, Senado de la Nación Argentina del 26 de septiembre de 2012. Versión taquigráfica disponible en [www.senado.gov.ar:88/11758.pdf](http://www.senado.gov.ar:88/11758.pdf).

**Palabras clave**

ciudadanía – nacionalidad – derechos políticos – migrantes – Argentina

**Keywords**

citizenship – nationality – political rights – migrants – Argentina

**Abstract**

Efforts to extend migrant rights have enabled, in various current migration scenarios, debates about nationality as the sole basis of citizenship and the extension of political rights to foreign residents. Our starting point is a pragmatic position that examines national contexts and specific political moments, and that evaluates the most convenient ways to ensure foreigners' unconditional and full participation in the community where they live. We maintain that arguments for incorporating residency as a criteria to grant political rights to foreigners should not neglect the localized functioning of a traditional mechanism for becoming citizens: nationalization —suggestively labeled naturalization—. This viewpoint is particularly relevant in countries such as Argentina, where nationalization appears as a simple process and serves as an excuse to prevent deep debates over the importance of extending the right to vote to foreigners.

# *Reseñas*



## Por qué fracasan los países

**Daron Acemoglu y James A. Robinson**

Deusto, Bilbao, 2012, 608 páginas

Maximiliano Korstanje

*Por qué fracasan los países*, uno de los bestsellers recientemente publicado por Daron Acemoglu, profesor de ciencias económicas del MIT y James Robinson, politólogo de la Universidad de Harvard, establece un modelo para comprender por qué mientras ciertas naciones se hundan en la pobreza otras pueden alcanzar un nivel de prosperidad que les permite una distribución equitativa de la riqueza. El libro enfatiza que una nación, formada por los mismos lineamientos étnicos, la misma historia y costumbres, puede desarrollar dos tipos diferentes de instituciones políticas, y en vistas de ello, de prosperidad económica. Cuando el poder político es concentrado en pocas manos se genera un efecto doble. Por un lado, la riqueza producida por el sistema no llega a todos, mientras que a la vez la elite hace todo lo posible para prevenir el cambio tecnológico necesario para adoptar a la “destrucción creativa” como mecanismo para la innovación constante. Este proceso de cambio por el cambio mismo permitiría, según los autores, sentar las bases para una distribución más justa del excedente. Siguiendo este argumento, las naciones democráticas como Estados Unidos, Inglaterra y parte de Europa Occidental han desarrollado modelos inclusivos de producción donde cada gobierno queda sujeto a diversas trabas institucionales que evitan que pocos se queden con todo. Acemoglu y Robinson distinguen dos tipos de instituciones, las inclusivas propias de las potencias anglosajonas, y las

extractivas, en las cuales entran los países latinoamericanos. Las instituciones inclusivas permiten que aquello que se produce sea distribuido de forma equitativa pues existe una serie de incentivos regulados por el mercado (y no por el gobierno) que premia el trabajo. Generalmente, como es el caso de Estados Unidos, los primeros colonos no encontraron una zona rica en minerales preciosos, las cuales ya estaban en poder de los poderes ibéricos (España y Portugal), mucho menos estas zonas se caracterizaban por altas densidades de población. Como resultado, los colonos no pudieron explotar a otros para sus propios fines y tuvieron que contentarse con implementar un sistema de incentivos para que todos trabajaran la tierra de igual manera, otorgando créditos a los nuevos emprendedores en materia de movilidad y producción. Ello generó no sólo una forma democrática de concebir la lucha por lo político sino un constante interés por lo nuevo. En consecuencia, el argumento plantea que las instituciones estadounidenses han tenido un mayor éxito que las latinoamericanas debido a su herencia colonial. Un legado cuya diferencia radica en la necesidad de abrazar el cambio como forma de renovación creativa. Mientras las naciones anglosajonas adoptaron formas económicas productivas pujantes, resultado de su respeto por la democracia, sus vecinas latinoamericanas apelaron a la explotación como forma de relación y de avasallamiento a la independencia de po-

deres. A pesar de la gran fama y aceptación dentro de los círculos de la economía, la obra posee algunos problemas conceptuales que deben ser clarificados.

El argumento principal se centra en comprender a la prosperidad de una nación con el recurso material exclusivamente. Un discurso es etnocéntrico o anglocéntrico cuando supone que ciertas características de su constitución societaria son necesarias para el resto del mundo, y entonces deben ser universales. El desvío, es decir quienes no comparten la norma, se constituye en cuanto se acepta como imperativo cierto valor, que en la mayoría de los casos avasalla a otros valores. Sin ir más lejos, la idea de Estado moderno sobre el cual se asienta la idea de democracia desafía toda una jerarquía de formas políticas, consideradas erróneamente como preestatales (cacicazgos, jefaturas, tutelajes, califatos, reinados, protectorados, etc.). Del mismo modo que existen grupos humanos, por ejemplo las sociedades posindustriales que desarrollan una idea secular del cosmos (negación de la muerte), trabajan para aumentar la expectativa de vida y hacen de la riqueza un valor positivo; eso explica poco sobre por qué otras sociedades (de raigambre tradicional no capitalista) eligen otras formas de organización. Comprender la superación desde el prisma del ingreso per capita es, a grandes rasgos, no sólo un indicador falaz sino etnocéntrico. ¿Desde qué punto de vista el valor dinero es superior a otro? El ingreso es una parte de la coyuntura económica de una nación, empero no es la única. Sin ir más lejos, en lo que respecta a distribución social, el coeficiente Gini de Argentina es de 115 (0.445) mientras que Estados Unidos es ponderado en 123 (0.469). Uruguay, un país retratado como atrasado y

con rasgos fuertes de autoritarismo, se sitúa en el puesto 54 (0.342).

Por otro lado, la prosperidad es una construcción ideológica y social aplicable a modelos capitalistas que no necesariamente es necesaria para todos. A la vez que existen naciones ricas, opulentas, pujantes (siempre valorizando el aspecto económico de renta per capita), también puede objetarse una gran cantidad de ciudadanos se encuentran con un alto nivel de estrés producido por la competencia con otros, o condiciones de trabajo donde la “destrucción creativa” genera grandes niveles de incertidumbre que llevan al consumo de psicotrópicos. El argumento de Acemoglu y Robinson ignora, además, que el factor económico (durante años), el cual funciona por la introducción del concepto de racionalidad, ha sido un mecanismo de control para crear una diferencia constitutiva entre los grupos humanos: las naciones “desarrolladas” y las “sub-desarrolladas”. Esta concepción no sólo generó una gran cantidad de créditos, en nombre de la racionalidad, que emprobecieron a naciones enteras en los 90, sino que globalizaron la economía desatando una de las crisis más importantes del sistema capitalista en su historia.

En perspectiva, el aspecto esencial al capitalismo, como bien lo ha evidenciado R. Hofstadter, se pliega a la idea de la “supervivencia del más fuerte”, acuñada por el darwinismo social. El protestantismo piensa a la política desde la tesis de la predestinación, donde pocos son los salvados mientras muchos deben caer en las fauces del infierno. Esta forma de comprender el mundo establece la creencia (obsesión) en la superación como única forma de alcanzar una seguridad ideal pero imposible. Empero,

existen riesgos colaterales que se asocian a una alta tasa de competencia entre los diferentes candidatos en el mercado que lleva a grandes masas de población por debajo de la línea de los aptos. El darwinismo social y dentro de éste la idea de una “destrucción creativa”, permite que el capitalismo se reproduzca pues introduce “la ilusión” de ser “el elegido” cuando en el fondo las chances de fracasar son altas. Sin lugar a dudas, el mundo capitalista de consumo sigue el

arquetipo del Gran Hermano, o filmes como Los Juegos del Hambre (*The Hunger Games*). Varios participantes entran en competencia sin saber que “solo uno será el ganador”, y porque no lo saben (o simulan no hacerlo) establecen redes de alianzas y negociaciones para deshacerse del contrincante. La caída del otro es signo de algarabía pues refuerza la creencia en la propia fortaleza. Al final, todos menos uno quedarán en el olvido absoluto.

## El nuevo rostro de la democracia

**Isidoro Cheresky**

Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2015, 309 páginas

Carlos de la Torre

En este libro el teórico político Isidoro Cheresky desarrolla con claridad y elocuencia sus argumentos sobre las mutaciones de la democracia y sus tendencias contradictorias. Por un lado una ciudadanía activa no se contenta con delegar el poder a los políticos sino que irrumpe en las redes y a veces en las calles para decir no al poder. Pero por el otro, el declive de los partidos y la emergencia de liderazgos de popularidad pueden devenir en regímenes plebiscitarios en los que un líder busca perpetuarse para siempre en la presidencia. En palabras de Cheresky hay una tensión entre “una extensión de la participación horizontal y un lineamiento delegativo tras un liderazgo” (p. 214). Entre ciudadanos que se autorepresentan y líderes de popularidad que concentran en su persona un rumbo colectivo (p. 216).

La democracia para Cheresky “no es tan sólo un régimen de gobierno —que asegura la representación sustentada en el voto ciudadano y la competencia política— sino que es además una forma de sociedad, lo que supone que sus principios de libertad e igualdad configuran y se hallan activos en todo el tejido social” (p. 17). La influencia de Claude Lefort es evidente en esta obra, tanto en la conceptualización de la democracia como régimen de gobierno y proyecto de sociedad así como en el análisis de sus tensiones y ambigüedades. Al ser una forma de gobierno y sociedad la democracia es un espacio vacío que produce incertidum-

bres. Desde sus inicios está amenazada por los intentos totalitarios de ocupación permanente del espacio vacío de la democracia por líderes o partidos que dicen encarnar la voluntad popular; la nación, el pueblo, la clase, o la historia.

En diálogo con teóricos clásicos y contemporáneos de la democracia como Hannah Arendt, Claude Lefort, Jaques Rancière, Pierre Rosanvallon, Dominique Rousseau, Bernard Manin y Nadia Urbinati y de trabajos sociológicos de Anthony Giddens, Manuel Castells y Zygmunt Bauman entre otros, Isidoro Cheresky explica las transformaciones de la democracia como régimen y como tipo de sociedad. Analiza el incremento y la aceptación por muchos del incremento de la desigualdad que va en contra de uno de los ideales centrales de la democracia. Estudia la transformación de la democracia representativa partidista y su desplazamiento hacia otra forma de democracia que es calificada como democracia continua. En ésta los partidos pierden centralidad y los ciudadanos no se contentan con delegar su voto sino que permanecen alerta y tienen un papel activo. A veces usan la negatividad para decir no en encuestas, en las redes sociales y en las calles a diferentes políticas de gobierno.

Cheresky analiza con detenimiento la activación ciudadana y las transformaciones que ponen a la ciudadanía en el centro de la escena política. Anota, “el soberano no se retira a la espera de la

próxima elección; por el contrario, al día siguiente de los comicios está alerta, proclive a reactivar su desconfianza y a expresar su veto virtual como humor social recogido por las encuestas, o a movilizarse” (p. 95). Distingue tres tipos ideales de actores públicos: 1) los actores sociopolíticos como son los piqueteros con demandas de servicios básicos, los indígenas que reclaman por sus derechos territoriales y la preservación de sus culturas y el medioambiente, 2) las acciones y los movimientos políticos no partidarios que expresan su descontento o su veto: los indignados españoles, Occupy Wall Street, Passe Livre en Brasil, #yosoy132 en México, y 3) los movimientos políticos y acciones que procuran una relación definida con las instituciones representativas como el movimiento en Islandia que inició la reforma participativa de la constitución y el movimiento cinco estrellas de Beppe Grillo en Italia.

El libro analiza en profundidad varios de estos movimientos y acciones ciudadanas demostrando sus ambigüedades. Cheresky por ejemplo discute las acciones y protestas de los piqueteros como agentes de distribución que en muchos casos se adscribieron a las redes de distribución peronista y a la vez fueron “promotores de una sociabilidad de intenciones productivas, de sobrevivencia y de solidaridad” (p. 241).

Cheresky ve en la activación de una ciudadanía que delibera en la esfera pública transformada por las redes que facilita la horizontalidad y la deliberación las promesas de autorepresentación y de democracia directa. Esta es la fase optimista del libro que no cae en la idealización de la bondad natural por decirlo de alguna forma de las redes en movimiento.

El libro también analiza el lado oscuro y los riesgos de la democracia. Explica cómo el deterioro y en algunos ca-

sos el colapso de la representación partidista también están llevando a nuevas formas de representación. Cheresky analiza cómo liderazgos de popularidad surgidos en diferentes esferas de la sociedad como son la farándula, los deportes y los negocios buscan ligarse directamente y sin mediaciones con ciudadanos descontentos. Estos liderazgos son inestables, su popularidad está sometida a los vaivenes de la opinión pública y a los temas que tratan de expresar. La ciudadanía no les delega el poder por mucho tiempo, más bien espera resultados y así como erigió a un líder de popularidad en su paladín lo puede abandonar rápidamente por otro.

Cheresky concluye el libro analizando cómo los líderes de popularidad en contextos de desinstitucionalización devienen en regímenes plebiscitarios en los que “una suerte de ersatz (simulacro) de democracia directa que favorezca una versión extrema de personalismo: el poder personalista y semi encarnado en un individuo (semi pues carece de legitimidad trascendente)” (p. 293). Estos liderazgos tienen una vocación para retener el poder concentrado de por vida, son “liderazgos irremplazables” (p. 294). Los liderazgos de popularidad son más secularizados que los fascismos y los comunismos pues no apelan a nociones de legitimidad trascendente o teológicas como la nación, la clase o el partido, sino que más mundanos y pragmáticos como ganar elecciones. Estas elecciones se dan en contexto de flujo de lealtades, de ciudadanías que no delegan el poder por mucho tiempo, que están activas o son escépticas. Además, las elecciones pueden perderse. Esto da más incertidumbre al proyecto de redención de los nuevos caudillos y es por esto que su figura y su persona son los únicos garantes de que continúen el proceso pues son producto de la personalización extrema de la política.

## Indicadores de partidos y sistemas de partidos

Leticia Ruiz Rodríguez y Patricia Otero Felipe

Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2013, 155 páginas

Nicolás H. Crisafi

*Indicadores de partidos y sistemas de partidos* es un cuaderno metodológico que se propone brindar herramientas cuantitativas de la investigación para capacitar y actualizar el uso de indicadores, destinados al análisis de los partidos y sistemas de partidos. Según estas autoras, el análisis del fenómeno partidista ha estado dominado, en gran medida, por las aproximaciones históricas y narrativas de corte cualitativo, siendo menos frecuentes los estudios cuantitativos sobre los partidos y sus sistemas. Así, aunque una parte creciente de la comunidad científica se ha familiarizado, progresivamente, con el sentido general de estas herramientas cuantitativas y es capaz de interpretarlas mínimamente, no se ha producido hasta la fecha un uso extensivo de las mismas. Para ello se han reunido doce indicadores que capturan dimensiones relacionadas, fundamentalmente, con la estructuración ideológica, la contienda electoral, así como los rasgos morfológicos de la competición y organización partidista.

Este cuaderno metodológico está dividido en cinco capítulos. El primero tiene un carácter introductorio, en el que se presentan diversas definiciones de partidos dentro de las cuales se encuentran aquellas esbozadas por intelectuales clásicos y contemporáneos como Burke (1700), Downs (1985), Duverger (1981), Epstein (1980), Lapalombara y Weiner (1966), Madison (1787) y Sartori (2003). Además, explica de manera resumida las

funciones que éstos cumplen agrupándolas en cinco: representación, función electoral, formación de gobierno e implementación política, reclutamiento de cuadros y función de sociabilización. También se presentan las aproximaciones clasificatorias más utilizadas para estudiar a los partidos políticos: partido de elite, de masas, de catch y cartel. Finalmente, algunas definiciones de sistemas de partidos, junto a los enfoques de estudios elaborados por Sartori (2003), Bartolini (1988), Bardi y Mair (2008), Lipset y Rokkan (1967), Downs (1985) y Schumpeter (1985).

El capítulo dos presenta los primeros cuatro indicadores para el análisis de los partidos: ubicación de los partidos, coherencia partidista, cohesión partidista e índice de poder. Los dos primeros miden las posiciones ideológicas/programáticas y el grado de acuerdo en el interior de los partidos en torno a estas cuestiones, respectivamente. Los dos indicadores restantes miden cuestiones relacionadas con el comportamiento de los partidos políticos en el ámbito legislativo, a saber, la unidad en el voto y la capacidad de influencia del partido.

El capítulo tres compara la preferencia entre ambas unidades de análisis, partidos políticos vs. sistemas de partidos. Se constata que los indicadores destinados al estudio de los sistemas de partidos han experimentado un avance mayor en detrimento de los que tienen por objeto los partidos políticos. No obstante, aun-

que son distinguibles analíticamente, los indicadores de una y otras unidades de análisis constituyen ópticas complementarias. En este sentido, en algunos de los indicadores sobre sistemas de partidos como los que detalla este capítulo, la evidencia empírica que se utiliza está basada en datos tomados a nivel del partido político. En la primera parte se presentan los indicadores unidimensionales que abordan un aspecto de la dinámica del sistema de partidos. Entre ellos, tres se refieren a cuestiones ideológicas y/o programáticas: polarización, superposición y cristalización; los otros tres indicadores unidimensionales tienen un componente de tipo electoral: fraccionalización, volatilidad y fluidez. En la segunda parte del capítulo se estudian dos indicadores multidimensionales, o índices, que intentan aportar una información conjunta de varias dimensiones o aspectos del sistema de partidos. Se trata del índice de institucionalización y el de nacionalización. Ambos responden a un tipo de análisis más comprehensivo que considera de forma simultánea varias dimensiones de la dinámica partidista.

El capítulo cuatro está destinado a ofrecer una serie de ejercicios prácticos para poner a prueba todo lo expuesto en los capítulos anteriores. Estos ejercicios están acompañados de una breve guía de solución de los mismos y pretenden hacer accesible la aplicación de las herramientas analíticas expuestas.

Finalmente, el capítulo cinco reúne las bases de datos desde las cuales se extrajo la información necesaria para generar los cálculos expuestos en este libro. Se detalla en cada una de ellas los portales institucionales con la información adecuada para el estudio cuantitativo de

los partidos y sistemas de partidos, el contexto geográfico y el periodo temporal que cubren.

Los casos elegidos para la elaboración de este cuaderno son: Costa Rica (2002-2006), Dinamarca (2011), El Salvador (2006-2009), España (2011-2012), Honduras (2009), País Vasco (2009), Panamá (2009), Perú (2001-2006-2012) y Uruguay (1999-2004-2009). Sin embargo, el análisis cuantitativo de los partidos y sistemas de partidos se hace posible en cualquier contexto sobre el que se disponga de evidencia empírica. La información o datos necesarios pueden ser de tipo secundario, siendo susceptibles de ser generados con técnicas de obtención de datos, tales como las entrevistas, cuestionarios/encuestas y el análisis documental.

En términos generales, las páginas de este trabajo ofrecen una detallada aplicación de los indicadores considerados útiles, dando a conocer los datos necesarios para su misma constitución. Además, este ejercicio viene acompañado de una serie de principales discusiones en torno a la conceptualización y operacionalización de cada uno de ellos. Como se puede observar este cuaderno metodológico presenta herramientas útiles para aquellos que buscan perfeccionar y enriquecer la investigación sobre partidos y sistemas de partidos, y lo hace de un modo exhaustivo. Su sistematicidad lo dota de una particular claridad que lo hace fácilmente accesible, incluso para aquellos estudiosos principiantes que buscan los instrumentos adecuados para una comprensión integral del objeto en cuestión. Por todo ello, se presenta como lectura obligada para aquellos que buscan conocer y progresar en los estudios de los partidos y sistemas de partidos.

## La economía política del neoliberalismo. Empresarios y trabajadores en América Latina, España y Portugal

Sebastián Etchemendy

Eudeba, Buenos Aires, 2015, 479 páginas

Tomás Bril Mascarenhas

Paul Pierson suele decir a sus tesisistas que ante el dilema entre hacer tesis que generen respuestas muy precisas para preguntas “chicas” o tesis que aporten respuestas algo más imprecisas para preguntas grandes, es más interesante elegir el segundo camino: tomar el riesgo de las grandes preguntas para las que, desde el vamos, ya sabemos que no tendremos datos tan precisos. Para mí este libro de Sebastián Etchemendy es un ejemplo magistral de esa ciencia política que se anima a preguntarse en grande, asumiendo los riesgos que eso trae en términos de datos e inferencia causal.

A mi juicio *La economía política del neoliberalismo...* tiene dos enormes logros que sobresalen. El primero es una impresionante capacidad para reducir el caos empírico de procesos muy complejos. Identifico dos trucos detrás de ese notable trabajo de estilización: una gran efectividad para ponerle nombres útiles a las cosas que estudia (lo que la jerga llamaría un trabajo fino de formación de conceptos); y un talento inusual para articular bajo un mismo marco el estudio de cosas que la mayoría de los académicos mortales estudiamos por separado.

En economía política lo más frecuente es elegir entre explicaciones “estadísticas” o “desde arriba” o explicaciones “desde abajo”, con acento en los grupos de interés; Etchemendy, en cambio, va por todo: articula teórica y empíricamente la interacción entre actores socioeconómicos y actores dentro del Estado para ex-

plicar la variación entre patrones de ajuste neoliberal. En el mismo sentido, mientras que lo habitual es dividirse el trabajo para especializarse o bien en actores de sectores populares o en actores de las élites empresariales, Etchemendy logra poner bajo un mismo paraguas analítico a los dos conjuntos de actores.

Hay en este libro una plasticidad intelectual que uno no ve con frecuencia: acá se nos convence, por ejemplo, de que existe una lógica común que explica el tipo de compensaciones que los gobernantes neoliberales ofrecen a actores tan distintos como empresarios y sindicatos. En su argumento sobre el modelo corporativo de liberalización económica, por ejemplo, Etchemendy hace algo para nada obvio: revela que en la transición hacia el neoliberalismo los sindicatos operan como auténticos jugadores en los mercados, con vocación de maximizar el espacio que ocupan en nuevos mercados como el de la provisión privada de pensiones o de convertirse en accionistas de empresas estatales que salen a bolsa durante su privatización. Al estudiar bajo un mismo marco dos tipos de actores socioeconómicos descubrimos una lógica sobre los procesos de reforma neoliberal que sin dudas perderíamos de vista si continuásemos dividiendo el trabajo entre expertos en sindicatos y expertos en élites económicas.

El libro está lleno de estas conexiones veladas entre elementos que a priori todos consideramos inconexos. Doy una última ilustración de esto, que es a su vez,

según creo, uno de los grandes hallazgos conceptuales del libro. Etchemendy utiliza un único concepto —“compensación por cuota de mercado”— para conectar arenas de política pública a priori muy lejanas como la de aranceles al comercio exterior o la política de privatizaciones. Esta manera de conceptualizar el conjunto completo de lo que se estaba negociando entre actores estatales y actores privados nos abre los ojos: si bien el autor no usa esta jerga, en los análisis que teníamos sobre el juego del ajuste neoliberal nos estábamos perdiendo de ver varios equilibrios posibles.

En síntesis, primer logro enorme de este texto: una capacidad inusual para reducir el caos del mundo conectando lo antes desconectado. Para mí la segunda gran contribución del texto es su impacto en el proceso de devolverle a la economía política el lugar que supo tener hace algunas décadas. El libro de Etchemendy trae consigo un mensaje claro sobre la ganancia intelectual que surge de identificar los efectos de interacción entre la lógica política y la lógica económica. Que los mercados son siempre construcciones políticas ya lo sabemos hace rato. Lo sabemos, sí, pero cuesta mucho que entre en el canon dominante, motivando nuevas agendas de investigación, y Etchemendy nos ayuda como pocos a que esto suceda. Específicamente, porque nos muestra de modo muy convincente que la construcción de nuevos mercados genera oportunidades nuevas para definir quién recibe qué y cómo. Y nos muestra que esto es así aun en situaciones, como el ajuste neoliberal, en las que tendemos a pensar que se reparten sólo costos y nada de beneficios.

A mi juicio, en este libro que se destaca por ser muchísimo más sistemático que la media de los grandes libros de economía política comparada, el problema más relevante es la ausencia de una teoría

sistemática sobre el poder del empresariado como actor político. Vale la pena extendernos porque el libro dedica la mitad del esfuerzo al estudio de los empresarios.

Creo que lo que falta en este libro es un marco analítico que nos indique con precisión bajo qué condiciones el gran empresariado consigue lo que quiere en política. Un marco que, para ser exhaustivo, debería especificar también qué factores explican las derrotas del empresariado en sus intentos por ejercer influencia sobre la política pública. ¿Por qué ganan cuando ganan, por qué pierden cuando pierden?

El problema no es tan sólo el bache que esta ausencia genera en términos teóricos sino que la falta de sistematicidad en esta parte del marco analítico —y subrayo, en esta parte— afecta también al análisis empírico. Si no sabemos con algo más de precisión qué factores hacen que los actores empresarios tengan mayores o menores niveles de influencia, el gran riesgo es, como dirían los colegas estadísticos, que el análisis empírico termine sufriendo demasiado el sesgo de la variable omitida.

A lo largo del libro nos encontramos una y otra vez con que no sabemos del todo bien qué mecanismos hay entre la variable poder económico del empresariado y los modelos de ajuste neoliberal, qué pasos nos llevan de esta variable independiente hasta la dependiente. Con esto no quiero decir que el libro no ofrezca ejemplos de estos mecanismos —de hecho, el autor presenta una larga lista—; mi punto es que no nos ofrece un marco sintético unificado que sopesa la relevancia de cada mecanismo de influencia y que nos dé una noción más clara de cómo varía cada uno y cómo esto impacta sobre la variación agregada del poder empresarial.

En diversos pasajes el libro hace referencia al temor de los gobernantes a generar malestar social o despidos masi-

vos si no aceptan demandas del empresariado tales como la concesión de beneficios tributarios o de créditos subsidiados. Sin embargo, estas menciones no son incluidas dentro de un marco analítico que explicita bajo qué condiciones las amenazas de los grupos empresarios serán creíbles para los gobernantes y qué factores restan credibilidad a aquellas amenazas. Dicho con palabras simples, ¿a qué le temen los políticos en sus interacciones con el empresariado? Y tan importante como eso: ¿a qué no le tienen miedo? Sin esa brújula teórica se vuelve difícil adjudicar, en el análisis empírico, si las presiones formuladas desde abajo por parte de los empresarios tienen o no peso explicativo sobre los contrastantes modelos de ajuste neoliberal.

Por ejemplo, en el libro se asocia el poder del empresariado con una cuestión cognitiva: los empresarios serán más poderosos, argumenta Etchemendy, en los casos en que estos hayan acumulado *know-how* durante el período de la industrialización por sustitución de importaciones que los habilite a aventurarse a administrar empresas privatizadas en la etapa neoliberal. En otras partes del libro se habla de la presencia o ausencia de una única cámara por sector como fuente de fortaleza o debilidad del empresariado, al tiempo que se subraya que el número de actores en una industria o en un sector productivo es clave para explicar la capacidad de lobby del empresariado, y de allí, el patrón de ajuste neoliberal.

Ahora bien, si no tenemos un marco que jerarquice analíticamente —antes que empíricamente— cada una de estas múltiples palancas de poder empresarial, una vez que pasamos a los casos corremos el riesgo de caer en lo que podríamos llamar el “truco del verdulero”, que elige qué frutas entregar y cuáles guardarse sin que el cliente tenga mucha idea sobre qué

está pasando. Ganaríamos mucho si se partiese la cadena causal en mecanismos intermedios.

Supongo que esta sub-teorización sobre el poder de los empresarios es a la vez causa y efecto de cierta falta de sistematicidad a la hora de decir qué entiende el autor por “empresarios”. ¿Nos referimos al gran grupo económico tipo Techint, al empresariado como sector; a las cámaras como la Unión Industrial Argentina o al empresariado como clase capitalista que puede jugar con la herramienta de amenazar desinversión para hacerse oír en política?

El legado del libro de Etchemendy ya es enorme. Es una clase magistral de método comparado, de cómo hacer trabajo de campo, de cómo mejorar la inferencia causal estudiando casos desviados, una clase magistral sobre la inducción como camino para construir teoría y sobre el valor de las buenas variables nominales, es predicar con el ejemplo sobre la utilidad de las herramientas analíticas de la economía política para el estudio de preguntas grandes. Pero, por si todo esto fuera poco, el legado de este libro puede terminar siendo aún mayor, según lo que ocurra en estos años en el mundo real. Si efectivamente el neoliberalismo fue una coyuntura crítica en el sentido fuerte de Collier y Collier, los distintos “caminos etchemendyanos” hacia el neoliberalismo nos explicarán mucho sobre la variación en los modelos nacionales de capitalismo en América Latina. Es demasiado temprano para saber si el neoliberalismo fue efectivamente una coyuntura crítica. Si la realidad de estos años indica que sí lo fue, pronto estaremos indagando cuestiones como cuáles son los distintos modelos nacionales de ajuste a la caída del boom de commodities en países como Argentina, Brasil o Chile. Y en ese caso, seguro que vamos a ir ese estante de la biblioteca donde está *La economía política del neoliberalismo...*

## Los costos de la política. Del centenario el primer peronismo

Diego Mauro y Leandro Lichtmajer (eds.)

Imago Mundi, Buenos Aires, 2014, 152 páginas

Rodrigo Mayer

La financiación ha sido un tema descuidado por los estudiosos de los partidos políticos. En buena medida, la poca atención prestada a este tema tan importante se relaciona con la dificultad de obtener información por parte de los investigadores: no resulta extraño que esta sea incompleta o inexistente. Estas dificultades se reducen parcialmente en el estudio de los partidos políticos en la actualidad, sobre los cuales se dispone de datos en sus sitios en la web y en los de las agencias gubernamentales que regulan sus actividades. Sin embargo, si nos remontamos más atrás en el tiempo y buscamos información la tarea es más difícil a causa de la falta de registros sobre los mecanismos de financiamiento. Un segundo factor que dificulta los estudios sobre este tema es la naturaleza de los fondos. Ciertamente, el investigador no puede limitarse a examinar la legislación o las dimensiones públicas del financiamiento al existir numerosos medios informales de obtención de los recursos.

En *Los costos de la política...* los investigadores enfrentan estos problemas y presentan una rica obra de historia en la que son presentados detalles impresionantes de la vida de los partidos argentinos en la primera mitad del siglo XX. En sus seis capítulos se observa la preocupación por presentar datos que ilustren la realidad partidaria de ese período. Sus capítulos explican los costos de la adopción del sistema federal

mediante la provincialización de los territorios nacionales (capítulo 1), los mecanismos informales de financiamiento (capítulo 2), el impacto de las formas de hacer campaña introducidas por la política de masas (capítulo 3), las dinámicas subnacionales en Jujuy y Tucumán (capítulos 4 y 5) y finalmente la financiación del Partido Peronista Femenino (capítulo 6).

Una contribución importante del libro es mostrar el pasaje del modelo elitista de los partidos al modelo que incluyó la participación de las masas en el proceso político. Este pasaje ha traído consigo nuevos retos a los partidos, no sólo estructurales sino también operacionales. Entre los primeros cabe destacar el desafío de construir una organización que comprenda un gran contingente de miembros que no estaba presente o representado en la arena política. Por su parte, entre los segundos pueden resaltar las formas en que las organizaciones partidistas se reestructuran para recibir un gran número de miembros y, principalmente, la necesidad de afrontar la financiación de las actividades ordinarias de los partidos y las campañas electorales con la aparición de nuevas —y costosas— tecnologías. La segunda contribución importante de la compilación es tratar estos temas en un contexto subnacional. Los autores analizan no sólo la transformación del sistema de partidos argentino durante la primera mitad del siglo XX, sino que también exami-

nan sus efectos en algunas de las provincias argentinas. La federalización del sistema político argentino trajo desafíos en todos los campos y el sistema de partidos no fue la excepción. En ese sentido, el libro analiza los partidos nacionales sin descuidar las dinámicas subnacionales, que también son descritas profusamente por los autores.

En síntesis, *Los costos de la política...* es una obra muy recomendable para todos los interesados en saber más sobre la formación de partidos políticos modernos en la Argentina, y especialmente para aquellos que buscan conocer en profundidad su organización interna y los juegos de poder en su seno.

## Los tiempos de Alfonsín. La construcción de un liderazgo democrático

**Andrés Alberto Masi**

Capital Intelectual, Buenos Aires, 2014, 512 páginas

Pablo Palumbo

A pesar de la importancia del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) en el contexto de recuperación democrática, los estudios políticos de este período abordaron algunos temas fragmentariamente (la cuestión militar, la crisis socioeconómica, la disputa con los sindicatos, etc.). Por el contrario, el libro de Masi ofrece un análisis completo de la presidencia de Alfonsín a partir del estudio de su liderazgo.

Basado en su tesis doctoral en la Universidad Nacional de San Martín, para abordar el liderazgo presidencial parte de la perspectiva teórica propuesta por su directora María Matilde Ollier que analiza el liderazgo en relación con otros actores políticos y sociales, por lo que se focaliza en una dinámica de disputa entre el presidente y la oposición por obtener recursos. Los recursos pueden ser objetivos (que se refieren a los político institucionales como el partido, la legislatura o el control sobre organizaciones de la sociedad) o subjetivos (referidos al uso de los recursos objetivos y la capacidad del presidente para generar nuevos). En este enfoque se toma la situación económica como un condicionante externo.

El libro está estructurado en cuatro períodos. El primer período recorre la trayectoria política de Alfonsín desde 1966 hasta la transición democrática en 1983. El segundo aborda los primeros años de su presidencia (1983-1985) en la que se destaca un estilo confrontativo y proactivo frente a las corporaciones (sindicatos

y fuerzas armadas). En la tercera parte (1985-1987) se empiezan a notar signos de debilidad en los recursos del presidente que se debate entre la confrontación y el acuerdo, hasta llegar al último período (1987-1989) en que un presidente débil, con pérdida de popularidad y envuelto en una fuerte crisis económica-social, entrega el poder de manera anticipada. En cada una de estas etapas el autor señala los recursos con que cuenta el presidente y la oposición pero no desarrolla suficientemente la interacción entre ellos.

En el primer período que analiza el libro se describe la construcción del liderazgo partidario de Alfonsín. Con la fundación de Renovación y Cambio se opuso a la conducción de Balbín quien mantenía una actitud conciliadora con el peronismo a principios de los '70. El texto hace una excelente reconstrucción de las internas y los cargos partidarios que mantenían cada una de las facciones del radicalismo. La fractura con la conducción del partido se profundiza ante la posición dialoguista de Balbín con el régimen autoritario inaugurado en 1976. Alfonsín asume una postura confrontativa frente al régimen siendo un activo militante de la causa de los derechos humanos. Tras el deceso de Balbín, Alfonsín logra constituirse como líder de la UCR (conquistando el recurso partidario). Para obtener este recurso se vale de dos recursos subjetivos, por un lado, la popularidad (o recurso ciudadano) que cobra por

su actitud crítica frente a la dictadura y, por otro lado, su discurso en el que se destacan tres dimensiones: la construcción del peronismo, el lugar del progresismo y la recuperación de la ética.

Una vez obtenido el triunfo en 1983, los dos primeros años de su gestión se caracterizan por un presidente fuerte (con el recurso ciudadano y partidario) que se propone avanzar sobre la democratización de dos actores de veto: el sindicalismo y las fuerzas armadas. Sin embargo, la oposición controlaba varios recursos. El peronismo tenía la mayoría en el Senado (21 sobre 46), 115 diputados frente a los 129 del radicalismo, 14 gobiernos provinciales y el control de la CGT. Por lo que se trataba de un gobierno dividido (tanto horizontal como verticalmente). A favor del presidente podría anotarse que el peronismo se encontraba en crisis sucesoria tras la muerte de su líder y la primera derrota en elecciones libres así como dividido entre su ala sindical y política. El presidente intentó disputarle al peronismo el control de la CGT enviando un proyecto de reordenamiento sindical pero provocó la unificación de la central obrera dividida y el bloqueo en el Senado de la ley. Su confrontación con las fuerzas armadas resultó exitosa en un primer momento con el enjuiciamiento por instituciones civiles de los principales responsables de los delitos de lesa humanidad. A nivel económico, luego del fracaso de la política gradualista y de concertación cambia al equipo económico por técnicos extrapartidarios que instrumentan el Plan Austral con el que logran controlar las variables macroeconómicas y permiten al presidente llegar fortalecido a las elecciones legislativas de 1985.

En el período 1985-1987 se destaca la reacción militar que se sublevó en varias oportunidades logrando la sanción de las Leyes de Punto Final y de Obe-

dencia Debida. Con este retroceso en el enjuiciamiento, el presidente pierde el apoyo de sectores progresistas que lo habían acompañado en sus primeros años y comienzan las diferencias intrapartidarias. Alfonsín también inicia una política más conciliatoria con el sindicalismo, que se volcó fuertemente a enfrentar al gobierno (con 8 paros generales en estos dos años). Entre las políticas de acercamiento se destaca la designación del gremialista Alderete como ministro de trabajo. A nivel económico, se profundiza el fracaso del Plan Austral y los actores económicos (sector agrario e industrial) se enfrentan al gobierno. La derrota en 1987 da inicio a la fase descendente de su liderazgo.

Luego de la derrota electoral, Alfonsín pierde el recurso ciudadano y comienza una disputa facciosa dentro de su partido para seleccionar el candidato a presidente. Sin sus recursos, el presidente debe enfrentar la profundización de la crisis económica, nuevos alzamientos militares y la oposición del peronismo unificado en el parlamento así como las exigencias de financiamiento de sus gobernadores provinciales. Los nuevos alzamientos militares generan en la sociedad la sensación de que la cuestión militar no está resuelta en la joven democracia. El adelantamiento de las elecciones precipitó un comportamiento antisistémico de los actores económicos y en un contexto de hiperinflación debió ceder su lugar al presidente electo Carlos Menem.

Por último es preciso destacar uno de los aportes más importante del libro como es el estudio del partido radical y su comportamiento faccioso durante la presidencia de Alfonsín (recurso partidario), reconstruido a partir de entrevistas a los principales protagonistas de la época. En contraposición, a pesar de la importancia en el modelo teórico, no se

## Reseñas

desarrolla suficientemente el recurso ciudadano que implícitamente puede asumirse que se obtiene a partir de los resultados electorales. Asimismo, al establecer a la economía como un factor externo

quedan desdibujados los importantes esfuerzos del presidente para incidir en su curso y el comportamiento de los actores económicos muy bien descritos en el libro.



## COLABORACIONES

Los trabajos con pedido de publicación deben ser remitidos a [revista@saap.org.ar](mailto:revista@saap.org.ar).

Todos los trabajos recibidos son evaluados preliminarmente por el director y/o miembros del Consejo Editorial y/o miembros del Consejo Asesor de la revista. Una vez aprobados de acuerdo a su pertinencia temática y a sus requisitos formales, los artículos son enviados a evaluadores externos y sometidos a referato anónimo por pares académicos, quienes determinan si los artículos son publicables, si necesitan correcciones para ser publicables, o si deben ser rechazados. Los dictámenes de los evaluadores son inapelables en todos los casos. Todo el proceso puede durar seis meses como mínimo. Una vez finalizado la revista se comunica con la/s autora/s para comunicar las decisiones y enviar los dictámenes. La inclusión de las correcciones que señalan los evaluadores será requisito para su posterior publicación, debiendo la/s autora/s explicitar su agradecimiento a los evaluadores.

El envío de un artículo a la *Revista SAAP* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que el mismo pueda ser editado, reproducido y/o transmitido públicamente en cualquier forma, incluidos los medios electrónicos, para fines exclusivamente científicos, culturales y/o de difusión, sin fines de lucro.

Se sugiere observar las siguientes recomendaciones:

1. Los artículos no deben exceder las 13.000 palabras; las notas no deben superar las 6.000 palabras; y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 1.300 palabras.
2. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional del/los autor/es y su dirección electrónica, debe consignarse a continuación del título.
3. Las referencias bibliográficas deberán seguir el siguiente formato: el apellido del autor, seguido de una coma, y el año, y el número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

“En efecto, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia” (Quiroga, 2005: 157).

4. En el apartado bibliográfico, las referencias deben observar el siguiente orden, separados por comas: apellido del autor, nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas si es un artículo, en itálica si es un libro o el título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición, y editorial. Por ejemplo:

Quiroga, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa.

5. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en castellano y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno, y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas.

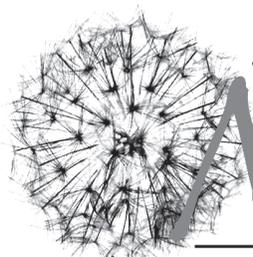
6. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.

7. En ningún caso serán devueltos los originales.

La *Revista SAAP* aparece en los siguientes catálogos y bases de datos:

- Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Conicet)
- Latindex
- SciELO Argentina
- Dialnet
- Ulrich
- ProQuest
- Worldwide Political Science Abstracts
- Redalyc

ISSN 1851-9431 (IMPRESA)  
ISSN 2250-4621 (EN LÍNEA)



# MIRÍADA

INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES

IDICSO – INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES – UNIVERSIDAD DEL SALVADOR  
MIRÍADA. AÑO 6 NO 10 (2014)

## ARTÍCULOS

- *Caleidoscopios del poder. Variedad del carisma en las iglesias indígenas del Chaco argentino.* Ceriani Cernadas, C.
- *De la periferia al centro: La creación de una nueva ortodoxia religiosa en Israel.* Siebzechner, B. y Lehmann, D.
- *Episodios religiosos: exploraciones sobre la inespecificidad del carisma.* Algranti, J.
- *Ritual, narrativa e imaginación religiosa descentrada en espiritualidades católicas contemporáneas. Una mirada desde la periferia.* Ludueña, G.
- *Racionalidades cruzadas en la actualización de categorías de identificación.* Setton, D.
- *Cartografías simbólicas del mundo juvenil cristiano.* Mosqueira, M.

## RESEÑAS

## ACTIVIDADES DEL IDICSO



**USAL**  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR



SI HAY UN GOLPE,  
ANTES HUBO OTROS  
MALTRATOS

FRENEMOS LA  
VIOLENCIA A TIEMPO

LÍNEA 144

GRATUITA, EN TODO  
EL PAÍS, LAS 24 HS.

**inclusión**



tenemos  
patria



Presidencia  
de la Nación