

# PARTIDOS FUERTES, POLÍTICAS ESTABLES



**#META**

Metas Estratégicas  
para Transformar  
Argentina



# **PARTIDOS FUERTES, POLÍTICAS ESTABLES**



**#META**  
Metas Estratégicas  
para Transformar  
Argentina

## **ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR:**

### **Carolina Tchintian**

Directora del programa de Instituciones Políticas de CIPPEC

### **María Page**

Investigadora asociada del programa de Instituciones Políticas de CIPPEC

### **Nadia Karaguezian**

Coordinadora del programa de Instituciones Políticas de CIPPEC

### **Iván Seira**

Analista del programa de Instituciones Políticas de CIPPEC

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que aún no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en español, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

## ¿QUÉ ES #META?

#META es una plataforma que promueve una discusión plural y colectiva basada en evidencia sobre los problemas estructurales que la Argentina debe superar para desarrollarse con inclusión y garantizar los derechos de toda su ciudadanía. A su vez, es una metodología de trabajo que busca construir compromisos sobre una agenda estratégica que guíe la política pública durante el próximo período de gobierno, y monitorear los avances y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Estamos convencidos que Argentina necesita enfrentar sus problemas crónicos con una mirada de largo plazo que resista las volatilidades de los tiempos políticos. El 2019 es una nueva oportunidad para poner estos temas en agenda.

## ¿CUÁLES SON LOS TEMAS ESTRATÉGICOS?

Argentina ha tenido, en los últimos 70 años, 1 año de recesión cada 3 años y solo dos periodos breves de crecimiento sostenido. Salir de esta trampa de crecimiento interrumpido requiere identificar sectores con capacidad innovadora que ofrezcan empleos de calidad a futuro, un contexto macroeconómico estable, una estrategia de exportación diversificada (#META Exportar para crecer), y una matriz energética sostenible (#META Energía sostenible).

Pero el crecimiento económico no garantiza la inclusión social: la desigualdad se ha sostenido incluso en los escasos periodos de crecimiento. En 2019, casi 3 de cada 10 argentinos viven en situación de pobreza (#META Pobreza crónica). Además, alrededor de un tercio de la población del país no tiene una vivienda adecuada, el 15% de la población no tiene acceso a agua potable y más del 40% no cuenta con redes de cloaca (#META Volver a hacer ciudad). Favorecer la equidad en Argentina implica concentrar los esfuerzos en las familias con mayor proporción de niños y mujeres (#META Equidad económica de género), en las poblaciones que componen el núcleo duro de la pobreza, e invertir en la educación a nivel inicial (#META Primera infancia impostergable) y en la secundaria (#META Transformar la educación secundaria).

Las instituciones sólidas y eficaces son el marco de posibilidad necesario para avanzar en esta dirección: responder a los problemas estructurales de Argentina requiere de una administración pública profesional (#META Alta Dirección Pública profesional) y de un sistema político amplio y robusto que favorezca la construcción de consensos participativos (#META Partidos fuertes y política estables). La mirada de largo plazo solo es posible con metas claras y medibles que articulen las prioridades políticas con el presupuesto, favorezcan la transparencia de las acciones de gobierno y la rendición de cuentas (#META Medir el Gobierno).



## RESUMEN EJECUTIVO

La toma de decisiones sobre políticas públicas en Argentina se ha concentrado en el presidente: en general, no incluye la voz de sectores aliados al oficialismo y tampoco a los actores directamente afectados por las políticas. En esta aparente fortaleza del presidente radica precisamente su principal debilidad. Cuando los proyectos políticos del primer mandatario se frustran, su gobierno se ve amenazado en el ámbito político por sus socios y otras fuerzas partidarias, y por la sociedad en general que sale a las calles a manifestar su descontento.

Construir consensos es difícil cuando existen múltiples actores y la alternativa de decidir unilateralmente o forjar acuerdos caso por caso se vuelve más atractiva. La debilidad actual de los partidos políticos y la fragmentación del sistema de partidos exacerba este mecanismo. Un aspecto en el que se manifiesta esta forma de decidir es la integración de los gabinetes: las coaliciones electorales suman socios para maximizar las chances de ganar, pero los planteles de gobierno excluyen a la mayoría de estos aliados electorales y se conforman con personas cercanas al presidente. Su composición tampoco responde a intercambios por apoyo legislativo ni a la inclusión de representantes de la sociedad civil. Otro aspecto en el que se entrevé este modo de decidir es la multiplicidad de bloques en el Poder Legislativo y la escasa coordinación entre agrupaciones políticas en el Congreso. En un contexto de creciente fragmentación del sistema de partidos, las reglas que rigen el funcionamiento del Congreso vuelven más compleja la agregación y colaboración entre los diputados. Esto incentiva la toma de decisiones concentradas en el presidente o la negociación y construcción de mayorías caso por caso, y tiene consecuencias en el papel que cumple el Poder Legislativo en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas.

A la larga, esta forma de tomar decisiones puede resultar más costosa: las políticas adoptadas de este modo son menos sostenibles y menos eficaces. Algunos mecanismos pueden incentivar la cooperación en la toma de decisiones. Las medidas que ordenan la competencia política y contienen la fragmentación del sistema de partidos -tales como la eliminación de colectoras, lemas y listas espejo, la verticalización de alianzas, y la jerarquización de partidos nacionales- brindan mayor claridad en la oferta electoral. Esto redundaría en la construcción de coaliciones más coherentes internamente y en una menor necesidad de eludir socios minoritarios dentro de las coaliciones para poder tomar decisiones. Establecer reglas para desincentivar la fragmentación en el Congreso –como el fortalecimiento de la Comisión

de Labor Parlamentaria y la definición de requisitos más exigentes para la formación de bloques legislativos- genera mejores condiciones para la coordinación y articulación entre las fuerzas políticas y, por lo tanto, desincentiva a los presidentes a llevar adelante negociaciones *ad hoc*. Por último, existen incentivos para alentar la formación de gabinetes que amplíen los apoyos de los gobiernos teniendo en cuenta la distribución de fuerzas en el Poder Legislativo y en la sociedad. Ejemplos de esto son el cuoteo, las audiencias públicas, las mesas sectoriales, y las oficinas técnicas con el objeto de transformar el proceso de elaboración de las políticas públicas en más participativo.

No hay soluciones singulares para salir de este sendero donde la participación de los distintos actores en el proceso de elaboración de las políticas públicas es limitada. Sin embargo, hay principios que pueden guiar la construcción de un sistema político más amplio y más robusto, donde existan procesos más consensuados que promuevan políticas públicas sostenibles a largo plazo. ■

## 1. UN ESTILO DE DECISIÓN QUE LLEVA A POLÍTICAS INESTABLES

La Constitución Nacional y las leyes en la Argentina permiten la formación de gabinetes amplios y habilitan procesos de decisión participativos. Sin embargo, desde 1983, la mayoría de los presidentes prefirió concentrar las decisiones en un grupo de allegados, repartir los ministerios entre políticos de su confianza, y negociar la aprobación de las leyes más controvertidas con un grupo de gobernadores o a través de mayorías *ad hoc* en el Congreso. Este estilo de decisión fue dominante en presidencias de distintos partidos e independiente de la ideología de los titulares del Ejecutivo.

La concentración de la información y de las decisiones, y el recurso a la sorpresa son formas que encuentran los oficialismos para evitar obstáculos al momento de adoptar una política pública. Pero con frecuencia, la oposición que se creyó eludir en el gabinete o en las cámaras del Congreso reapareció en las calles e impidió su implementación. Muchas de las decisiones unilaterales y sorpresivas terminan en frustraciones tanto para quienes se sienten víctimas de un proceso de decisión poco inclusivo como para los oficialismos que creen enfrentar obstáculos irracionales.

Este estilo de toma de decisión y sus efectos sobre la calidad de las políticas públicas se vieron exacerbadas en los últimos años. En parte fue consecuencia de la debilidad de los partidos políticos en su rol de canalizadores y agregadores de intereses. En un contexto de gran fragmentación y polarización como el actual, se vuelve muy difícil tomar decisiones de forma consensuada. Las reglas existentes para la formación de partidos y alianzas, y los mecanismos que ordenan su funcionamiento en el Congreso no ofrecen suficientes incentivos para actuar de manera coordinada. Este contexto incentiva aún más la toma de decisiones unilateral, y genera una rendición de cuentas imperfecta y altos costos de transacción. En definitiva, vuelven menos previsibles y sustentables a las políticas públicas.

Desde hace varios años Argentina atraviesa breves períodos de crecimiento, seguidos de recesiones, también breves, pero cada vez más profundas (Rapetti *et al.*, 2019). Mientras tanto, la integración social de las argentinas y los argentinos que viven en la pobreza –que comprende casi a un tercio de la población (INDEC, 2018)- y la integración económica de las provincias menos desarrolladas siguen esperando condiciones más propicias. Estos problemas tienen múltiples causas. No todas ellas son políticas, pero es difícil omitir que la persistencia de estos problemas obedece, entre otras cosas, a la manera en la que se toman las decisiones de política pública.

Cuando se excluye de la toma de decisión la opinión de socios de la coalición del presidente en el gabinete o en Poder Legislativo, y cuando la voz de quienes están implicados en estas políticas públicas no llega a los ámbitos en los que se toman las decisiones, menos actores estarán dispuestos a defenderlas. Cuando las decisiones relevantes no fueron consultadas, incrementa la probabilidad de que los niveles de apoyo sean bajos y de encontrar resistencias entre quienes no fueron participados.

## 2. UN CONTEXTO QUE PROMUEVE LA CONCENTRACIÓN DE LAS DECISIONES

Decidir unilateralmente o forjar acuerdos caso por caso es más costoso en el largo plazo en tanto una política que no cuenta con el apoyo de los sectores afectados tiene bajas probabilidades de ser sostenida en el tiempo. En pocas palabras, el estilo de toma de decisiones de los presidentes argentinos en un contexto de fragmentación del sistema de partidos genera dificultades para lograr acuerdos y altos costos de transacción<sup>1</sup>.

La ausencia de compromisos a largo plazo y de interlocutores que se mantengan a lo largo del tiempo redundan en políticas poco sostenibles y consensos débiles y aumenta las probabilidades de tener que deshacerlas. Esto transforma el proceso de toma de decisiones en un mecanismo ineficiente en el mediano y largo plazo.

<sup>1</sup> En la historia argentina un sinnúmero de políticas han sido decididas de manera unilateral, construidas sin apoyos de la sociedad civil, e implementadas por un sector reducido del gobierno. El impacto de estas decisiones se vio reflejado tanto en su estabilidad como en su legitimidad. Algunos de los ejemplos más paradigmáticos de esta forma de decidir incluyen la reforma laboral durante el gobierno de De la Rúa, que propició el fin del gobierno de la Alianza y la ruptura de la CGT; la implementación de la resolución N° 125 de retenciones móviles al sector agropecuario, que trajo como consecuencia el enfrentamiento del gobierno de Cristina Fernández con estos sectores; y la reforma previsional durante la administración de Macri, sancionada tras una serie de sesiones en el Congreso sin quórum, en un contexto de disturbios y manifestaciones de movimientos sociales y agrupaciones en contra de la reforma. Esta forma de decidir generó consecuencias no deseadas y perjudiciales para cada uno de estos gobiernos.

Tres factores clave incentivan la toma de decisiones unilaterales por parte de los primeros mandatarios argentinos:

- 1. La fragmentación del sistema de partidos y la flexibilidad de las reglas que rigen la formación de partidos y alianzas**, que redundan en la debilidad de los partidos políticos a la hora de estructurar las preferencias de los electores.
- 2. La imprevisibilidad en el reparto de los cargos de gobierno** una vez que los presidentes acceden al poder y los bajos incentivos para que las coaliciones electorales se traduzcan en coaliciones de gobierno.
- 3. La falta de coordinación en el Poder Legislativo**, que es en parte resultado de las normas que regulan su funcionamiento y la formación de bloques legislativos.

## 2.1 Partidos débiles y alianzas cambiantes

El ejercicio del poder en democracia es colectivo. Para poder tomar decisiones es necesaria la coordinación y articulación entre los distintos actores políticos y esta es una de las funciones que deberían cumplir los partidos políticos. Sin embargo, en Argentina, hoy los partidos no están cumpliendo esta función: no agregan ni canalizan intereses, y tampoco estructuran las preferencias de los votantes. Ante cada elección, cambian las alianzas. Incluso en la misma elección, la composición de las alianzas varía de distrito en distrito y en los diferentes niveles de gobierno. Además, los partidos se alían con el objetivo de ganar las elecciones, y esas alianzas no se traducen luego en coaliciones de gobierno.

En pocas palabras, los partidos privilegian la supervivencia electoral en cada provincia antes que la solidez y la coherencia de las coaliciones nacionales (Mustapic, 2013). Por eso, en varias ocasiones, los mismos partidos y alianzas representan intereses contrapuestos en distintos niveles de gobierno. Esto no sólo confunde al elector, sino que dificulta una visión unificada dentro de la misma alianza respecto a las políticas nacionales.

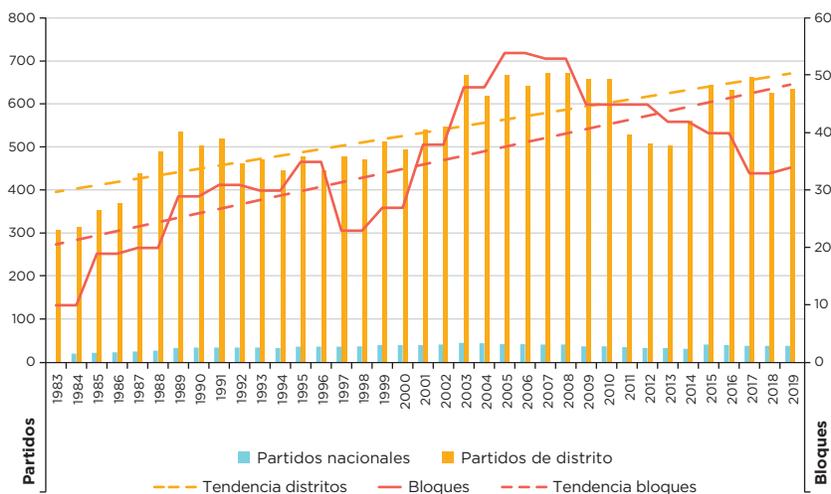
La fragmentación del sistema de partidos es otro indicador de la debilidad de los partidos políticos. Los partidos políticos argentinos ya no ofrecen repartos de poder y horizontes de competencia previsibles para los dirigentes. Cuando estos encuentran obstáculos para su proyección política cambian de partido o forman uno nuevo (Mustapic, 2013).

Desde 1983, la cantidad de partidos nacionales se incrementó en un 95%, los partidos de distrito 107% y los bloques legislativos 240% **[Gráfico 1]**. Hoy

existen casi 700 partidos reconocidos a nivel nacional y de distrito. Estos últimos necesitan el reconocimiento de una sola provincia para presentar candidatos a cargos nacionales. Aunque cada uno de esos partidos no representa proyectos políticos diferentes, la multiplicidad de actores en la arena de decisión dificulta los consensos.

Los partidos débiles -aquellos que no pueden articular demandas ni ofrecer horizontes de carrera previsible para sus miembros- promueven una mayor concentración de las decisiones en el presidente. Además, ante la debilidad de los partidos, los espacios de coordinación y articulación entre las distintas fuerzas políticas en el Poder Legislativo cayeron en desuso y, por lo tanto, fomentaron la formación de mayorías caso por caso.

**GRÁFICO 1.** Cantidad de partidos y bloques legislativos (1983-2019)



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral, la Dirección Nacional Electoral y Mustapic y Schiumerini (2008).

## 2.2 En el Poder Ejecutivo las decisiones las toman unos pocos

Los partidos y las alianzas funcionan de un modo durante las campañas y de otro muy distinto en el gobierno: las coaliciones electorales suman socios para maximizar las chances de ganar, pero los planteles de gobierno

excluyen a la mayoría de esos socios y las agendas ignoran sus posiciones y sus propuestas. Esta disociación afecta la calidad, la eficacia y la estabilidad de las políticas.

Una primera manifestación de este fenómeno es que los presidentes no eligen ministros como recompensa para sus aliados electorales. Desde 1989, todos los presidentes argentinos fueron electos en alianzas entre partidos, pero las carteras ministeriales tendieron a estar integradas por miembros de su partido o personas de su entorno cercano. En este sentido, los gabinetes tuvieron como máximo un 41% de integrantes provenientes de espacios políticos distintos al del presidente. Además, desde el retorno a la democracia, los gabinetes nacionales se han compuesto en promedio de un 85% de ministros del partido del primer mandatario. Los gabinetes de Alfonsín en 1987 y el de Menem en 1993 fueron los que contaron con una mayor proporción de ministros oficialistas (95% y 92%, respectivamente), mientras que el más integrado resultó el primero de Cristina Fernández, con un 58% de ministros propios.

Los gabinetes monocolor pueden ser explicados, en parte, por la aversión al riesgo de los presidentes, quienes deciden designar colaboradores de su entorno más cercano para minimizar obstáculos a la hora de tomar decisiones en un contexto de alta fragmentación y polarización. La incorporación al gabinete de miembros extrapartidarios, independientes o técnicos ajenos a su círculo de confianza puede generarle condicionamientos a su autonomía, así como tensiones al interior de su gobierno y dentro de su propio partido (Coutinho, 2013).

Los presidentes argentinos cuentan también con gabinetes informales que intervienen en el proceso de toma de decisión, es decir, gente de confianza que sin ocupar cargos relevantes, tienen sistemáticamente una alta incidencia en sus decisiones (Ollier & Palumbo, 2016). Los entornos presidenciales de confianza o gabinetes informales no son fenómenos exclusivos de la Argentina.

Una segunda manifestación de este fenómeno en los gabinetes argentinos es que las designaciones ministeriales no suelen responder a intercambios por apoyo legislativo como sucede en algunos países presidencialistas como Chile (Siavelis, 2009; Martínez-Gallardo, 2011) y Uruguay (Altman, 2009; Chasqueti *et al.*, 2011). La inclusión de miembros de partidos distintos al del presidente no garantiza políticas consensuadas, ni estabilidad en el gobierno<sup>2</sup>, pero puede incentivar acuerdos entre sectores heterogéneos dentro de las élites políticas y encausar la negociación hacia los canales de discusión institucionales, como el Congreso.

**2** Brasil es un claro ejemplo del fracaso de los gabinetes de coalición (Amorim Neto, 1998).

En tercer lugar, la conformación de gabinetes con representantes de sectores de la sociedad civil tiene como objetivo promover la colaboración de organizaciones sectoriales y movimientos sociales. Los gabinetes argentinos han incluido una baja proporción de representantes de organizaciones gremiales, empresarias o de la sociedad civil (Pomares *et al.*, 2014): entre 1983 y 2018, hubo 335 ministros de los cuales solo se designó a 32 (9,5%) vinculados con grupos sindicales o movimientos sociales. Así, el déficit de representación partidaria acompaña un déficit de representación social que refleja la incapacidad que han tenido los gobiernos de incorporar a organizaciones sectoriales e intereses corporativos en la discusión institucional.

Desde la vuelta a la democracia, los gabinetes en Argentina se caracterizaron por ser estrechos en relación a la inclusión de los aliados electorales y se conformaron con personas cercanas al presidente. Esta configuración intrínseca del Poder Ejecutivo, unipersonal y con gabinetes donde predomina el partido del presidente se vuelve más problemática en un contexto de alta fragmentación. En estos casos se necesitan más aliados para ganar la elección, pero al mismo tiempo hay más actores que quedan excluidos de la toma de decisión.

### 2.3 En el Poder Legislativo se dejaron de usar los espacios de coordinación

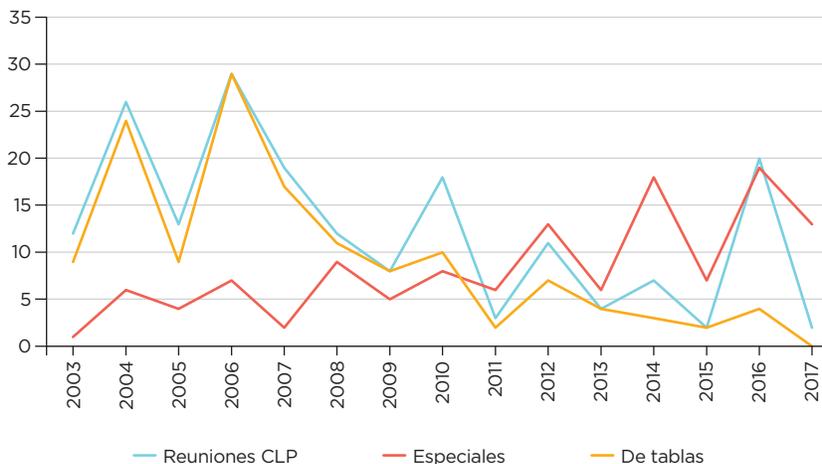
Las reglas que regulan el funcionamiento de las Cámaras no sufrieron modificaciones sustanciales desde el retorno de la democracia: son las mismas que rigieron bajo un sistema bipartidista, con el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical como partidos centrales. En un contexto de creciente fragmentación del sistema de partidos como el señalado más arriba, estas reglas vuelven más compleja la agregación y colaboración entre los diputados.

El reglamento de la Cámara de Diputados establece que un bloque se conforma con 3 o más diputados. Cada bloque tiene acceso a un lugar en la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP), recursos para contratar personal de apoyo y uso de la palabra en el recinto. Estas condiciones generan incentivos para la desagregación. En 2019, en la Cámara baja, 22 de los 35 bloques contaban con 3 o menos integrantes, es decir, el 63% de los bloques son chicos.

En segundo lugar, se registra un incremento de las sesiones especiales y una disminución de las sesiones sobre tablas **[Gráfico 2]**<sup>3</sup>. El promedio de sesiones por año propuestas por la CLP para el período 2008-2017 se redujo a un tercio, en relación con 1999-2007: hubo 5 en el primer período y 15 en el segundo (Bonvecchi, Cherny & Cella, 2017). Por otra parte, las sesiones especiales prácticamente sustituyeron a las de tablas: el promedio de sesiones especiales de 2008-2017 fue 10, cantidad que duplica al período 1999-2007 en el que hubo 5.

Esta situación está relacionada con la forma en la que se construyen las mayorías que aprueban leyes y con la cantidad de iniciativas que se aprueban. Para las sesiones sobre tablas los distintos bloques deben acordar el temario, pero en las sesiones especiales no es necesaria esta instancia de colaboración en tanto las pueden solicitar pocos legisladores o el Poder Ejecutivo.

**GRÁFICO 2.** Cantidad de sesiones de tablas, especiales y reuniones de la Comisión de Labor Parlamentaria (2003-2017)



**Fuente:** Bonvecchi, Cherny & Cella (2017).

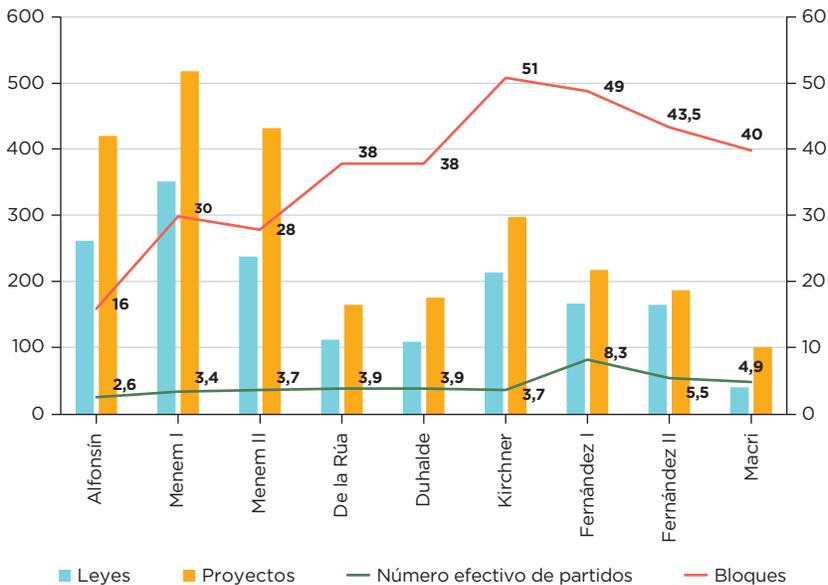
**Nota:** No se contabilizaron las reuniones en minoría ni sesiones preparatorias.

**3** Las sesiones sobre tablas son las que se llevan a cabo con un orden del día acordado por todos los bloques en la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP). Las sesiones especiales, en cambio, se celebran a petición del Poder Ejecutivo, de al menos cinco senadores o de al menos diez diputados para tratar uno o más temas en particular (Art. 30 y 35 del reglamento de la HCDN y art 19 del reglamento del HSN).

En cuanto a la cantidad de leyes que se aprueban, este número desciende porque, al tratarse en sesiones especiales sin una agenda consensuada, sólo se tratan los pocos proyectos por los que se cita. Por lo tanto, el incremento en las sesiones especiales es un indicador de un quiebre en la lógica de cooperación interpartidaria que permitía que tanto los legisladores oficialistas como la oposición aprobaran proyectos.

Otro punto relevante a destacar a la hora de estudiar las instancias de acuerdos en el Poder Legislativo es la tasa de éxito de los proyectos de ley que envía el Poder Ejecutivo. Dicha tasa se mantiene estable, aunque la cantidad de iniciativas que presenta el presidente y aprueba el Congreso es cada vez menor (Bonvecchi, Cherny & Cella, 2017). Esta situación da cuenta del cambio en la estrategia del presidente: al existir mayores dificultades para construir consensos al interior de la Cámara de Diputados, el primer mandatario envía una menor cantidad de proyectos de ley.

**GRÁFICO 3.** Proyectos de ley y leyes sancionadas por el Poder Ejecutivo Nacional (1983–2017)



**Fuente:** elaboración propia sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Sumado a esto, la inestabilidad y la poca duración de los legisladores en sus cargos -un rasgo característico de la política argentina- generan también imprevisibilidad en la discusión política: la fluidez de los interlocutores puede poner en jaque acuerdos preexistentes, que en una legislatura con muchos bloques es más difícil construir (Tsebelis, 2001).

En la Argentina, la falta de incentivos para la agregación partidaria y las reglas de los ámbitos de negociación legislativa dificultan la coordinación entre las organizaciones políticas y tienen consecuencias en el papel que cumple el Poder Legislativo. Si el Congreso participa en la elaboración de políticas públicas y controla su implementación es corresponsable con el Poder Ejecutivo por las consecuencias sociales de estas políticas. Esta responsabilidad compartida permite contar con políticas a largo plazo, es decir, brinda mayor estabilidad al sistema. El diseño institucional del Congreso argentino en un contexto de alta fragmentación, en cambio, desincentiva la formación de coaliciones legislativas estables y promueve la construcción de mayorías *ad hoc* por proyecto. El resultado es un Poder Legislativo que no participa activamente del proceso de elaboración en la toma de decisiones.

### **3. LO QUE SE HIZO HASTA AHORA: CAMBIOS QUE FAVORECIERON LA COOPERACIÓN ENTRE LOS ACTORES POLÍTICOS**

Durante los últimos años hubo políticas aisladas que fomentaron la cooperación entre los actores políticos. Algunas de estas medidas ofrecen incentivos para la agregación de la oferta electoral, que redundan en una mayor claridad para el votante y por tanto refuerza los mecanismos de control sobre las decisiones de políticas públicas. Otras, directamente refuerzan las capacidades de los actores en la toma de decisiones e incentivan la coordinación en los ámbitos de toma de decisiones.

Entre el primer conjunto de medidas se encuentra la reforma política del 2011 y la implementación de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para dirimir las candidaturas de los partidos políticos que luego competirán en elecciones generales. Las PASO producen una oferta electoral más clara y disminuyen la fragmentación del sistema de partidos. Además, brindan información a los partidos

y votantes: a los primeros les permite ajustar su estrategia para captar votos, y a los segundos les da la posibilidad de votar estratégicamente. Este mecanismo también permite que los electores cuenten con una instancia previa donde pueden conocer y optar por distintas alternativas dentro del partido de su preferencia (Page & Antenucci, 2019). Esto refuerza su capacidad de elegir una plataforma que represente sus preferencias de manera más precisa.

El Decreto N° 259 de 2019 prohíbe las listas colectoras y candidaturas múltiples cuando las elecciones provinciales y nacionales sean simultáneas y también promueve una oferta electoral más clara. Esto posibilita una mejor traducción de las preferencias del electorado. Si bien la eliminación de las listas colectoras es un cambio positivo, el modo en que se definió esta medida (por decreto en lugar de por ley) es un ejemplo del estilo de decisión unilateral que juega en detrimento de la legitimidad de las decisiones tomadas y pone en peligro su sostenibilidad.

En la misma línea, es importante dotar al elector con información precisa sobre aquello que está eligiendo. En este sentido, la sanción de la Ley N° 27.337 que establece el debate presidencial obligatorio, contribuye a que los electores accedan a las propuestas y plataformas de los candidatos, que las puedan comparar y cuenten así con más información para elegir el candidato que mejor se ajuste a sus preferencias.

Entre el segundo conjunto de medidas -aquellas que actúan directamente sobre los decisores y su capacidad de articulación- se encuentra la puesta en marcha de la Oficina de Presupuesto del Congreso. Esta institución independiente en el Congreso dota a los legisladores de herramientas para realizar mejores controles e interactuar de manera informada con el Poder Ejecutivo sobre aspectos presupuestarios. Esto permite reducir las asimetrías de información que existen entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y obliga a los presidentes y ministros a dialogar con el Congreso de manera informada.

Finalmente, la sanción de la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política (Ley N° 27.412) de 2017 exige incluir en las listas un 50% de personas de cada género. Esta medida ofrece al sistema político la posibilidad de traducir mejor los intereses de sectores previamente excluidos de las políticas públicas: está estudiado que las mujeres en ámbitos de decisión atienden problemas y necesidades de grupos vulnerables que eran ignorados por la agenda pública, y consiguen trabajar con estrategias más cooperativas (Volden *et al.*, 2010; Htun *et al.*, 2013; Rosenthal, 2001; Karam & Lovenduski, 2005; Barnes, 2016). La manera en la que se

aprobó esta ley es un reflejo de cómo una demanda de la sociedad modificó las prioridades de los legisladores y los obligó a lograr a un consenso que integró a diversas fuerzas políticas con representación legislativa<sup>4</sup>.

#### **4. DEBATES Y CONSENSOS: ¿CÓMO GENERAR MÁS DIÁLOGO Y MEJORES CONSENSOS?**

Mejorar el diálogo entre actores políticos y tomar decisiones de manera consensuada dentro del Poder Ejecutivo y entre miembros del Poder Legislativo es una meta que ya se han propuesto otros sistemas políticos. La evidencia internacional ofrece algunas experiencias de medidas concretas para que los tomadores de decisiones en el Poder Ejecutivo tengan en cuenta la distribución de fuerzas tanto en el Congreso como en la sociedad, y consideren las voces de socios minoritarios de las coaliciones de gobierno o miembros de la sociedad civil para la definición de políticas públicas.

En relación al Poder Ejecutivo y más precisamente respecto de los intentos de conformar coaliciones amplias, hay algunos casos exitosos en los que el diseño institucional contribuyó a integrar distintos sectores de la sociedad y partidos políticos diversos al proceso de toma de decisión. La conformación de gabinetes amplios en países como Chile (Siavelis, 2009; Martínez-Gallardo, 2011) o en Uruguay (Altman, 2009; Chasqueti *et al.*, 2011) es una evidencia fuerte en este sentido. En el primero de los casos, el cuoteo fue una institución informal utilizado en los gobiernos de la Concertación que asignó espacios dentro del gabinete de manera proporcional y alternada a los partidos que integraron la coalición. De este modo, permitía representar las posiciones de todos los miembros de esta alianza en el proceso de elaboración de las políticas públicas. En el caso uruguayo, la distribución de los gabinetes respondió a los asientos que ocupaba cada partido en la legislatura (Amorim Neto, 1998). Estos gabinetes permitieron a los presidentes garantizar el apoyo legislativo de partidos políticos aliados a los del presidente y generar consensos entre las distintas fuerzas políticas dentro del Poder Ejecutivo.

<sup>4</sup> Los medios de comunicación dieron cuenta de la forma sorpresiva en que se aprobó esta ley: <https://www.perfil.com/noticias/politica/con-polemica-por-su-incorporacion-aprobaron-la-ley-de-paridad-de-genero.phtml>; <https://www.pagina12.com.ar/77863-la-paridad-de-genero-ya-es-ley>

Por otra parte, dentro del Poder Legislativo, la experiencia latinoamericana cuenta con ejemplos valiosos de mecanismos que elevan los costos de la fragmentación e incentivan la agregación y la cooperación. Uno de ellos es el requerimiento de cantidad de miembros para formar un bloque. En Argentina, entre 2015 y 2018 el 73% de los bloques partidarios de la Cámara Baja estuvieron compuestos por entre 1 y 3 legisladores, mientras que en otros países –como Brasil– los grupos pequeños representan sólo un 5% del total de bloques. El número promedio de miembros para formar un bloque en la región, sin contar a Argentina, es de 7 legisladores, mientras que en Argentina es de 3. El porcentaje promedio de miembros de la Cámara de Diputados para formar un bloque en los países que requieren un mínimo de miembros (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú) es del 5%. Argentina está por debajo del promedio de la región, con el 1%, lo que refleja la ausencia de mecanismos de agregación y cooperación.

Finalmente, medidas que contribuyan a jerarquizar el sistema de partidos pueden redundar en coaliciones internamente más coherentes. Esto incentivaría, en el Poder Ejecutivo, a no eludir a los socios minoritarios de las coaliciones en el proceso de toma de decisiones y, en el Poder Legislativo, a desincentivar la fragmentación y por tanto, a incentivar la formación de coaliciones legislativas más estables. En este sentido, Argentina es el único país de la región donde un partido reconocido en una sola provincia puede presentar candidatos a cargos nacionales. En otros países de la región se exige a los partidos mayor presencia territorial para poder competir para esos cargos. En México, por ejemplo, los partidos deben estar reconocidos en, por lo menos, 20 estados. Esta exigencia a los partidos puede ordenar la oferta electoral y además elevar los costos de formación de nuevos partidos y coaliciones.

## 5. PROPUESTAS

La combinación de factores que reproducen este esquema de políticas poco consensuadas es fuerte. Pero también es fuerte la evidencia: estos modos de decisión no llevan a políticas exitosas. No hay una solución única para resolver este problema, pero sí existen propuestas que pueden colaborar a construir un sistema político que incorpore a los distintos actores al proceso de elaboración de políticas públicas. Estas buscan alentar la formación de coaliciones más amplias y estables, tener procesos de decisión

más participativos y lograr políticas consensuadas. En particular, algunas de esas propuestas son: repartir espacios y recursos de poder entre un grupo más amplio de sectores partidarios, promover la formación de bloques legislativos más amplios, adoptar reglas electorales más ecuanímes y más previsibles.

Las siguientes propuestas son el resultado de un esfuerzo por volver a pensar la forma en la que se deciden las políticas públicas y fortalecer los incentivos para permitir acuerdos más estables en el tiempo y decisiones más inclusivas. En tanto el ejercicio del poder en democracia es colectivo, es necesario generar condiciones que posibiliten la existencia de decisiones más articuladas y consensuadas.

### 5.1 Medidas para ordenar la competencia política y contener la fragmentación del sistema de partidos

El primer aspecto que hay que repensar está relacionado con las reglas disímiles que rigen en las provincias argentinas para transformar las preferencias electorales en cargos electivos, y que generan confusión para el electorado. Muchas de ellas – como los lemas, las adhesiones, los acoples y las listas espejo- distorsionan esta operación y generan una oferta electoral opaca. Eliminar estas prácticas resultará en una mejor traducción de las preferencias ciudadanas en cargos electivos.

Otro fenómeno que confunde al electorado está directamente relacionado con la forma en que los partidos políticos construyen alianzas y ordenan la oferta electoral. Actualmente muchos partidos ofrecen candidaturas conjuntas en un nivel de gobierno, mientras que en otros niveles compiten. Además, algunos partidos que se asocian para presentar un candidato presidencial compiten entre sí en la elección legislativa. Son socios y rivales al mismo tiempo: para el votante es difícil entender quiénes corresponden al oficialismo y quiénes a la oposición, y para el gobierno es difícil alinear a sus propios candidatos. En este sentido, la verticalización de las alianzas -que sean congruentes entre el nivel nacional y provincial, y dentro de las categorías nacionales-, ayudaría al electorado a reconocer a quién vota y cuáles son sus propuestas de políticas públicas.

Asimismo, con el fin de clarificar la oferta electoral nacional y provincial, promover la existencia de partidos nacionales fuertes y desincentivar la proliferación de bloques pequeños en el Congreso, sería necesario exigirle a los partidos mayor presencia territorial como condición para obtener el reconocimiento como partido nacional.

Finalmente, la consolidación de las elecciones primarias como mecanismo de renovación de las dirigencias y de selección de candidatos permite democratizar la selección de candidaturas. Además, ofrece oportunidades a las élites políticas de competir dentro de su partido y, combinada con la prohibición de listas colectoras y lemas, reduce los incentivos para competir por fuera, creando nuevas etiquetas partidarias.

La claridad de la oferta electoral tiene un impacto sobre el accionar futuro de los representantes. Cuando la oferta es poco clara, la responsabilidad también lo es y por tanto, tomar decisiones unilaterales con bajo apoyo se vuelve más sencillo: las decisiones las toman unos pocos mientras que la responsabilidad parece ser compartida. Lo que se necesita son incentivos para tomar decisiones conjuntas y que puedan ser claramente identificados por los votantes.

## 5.2 Desincentivar la fragmentación en el Congreso y jerarquizar los espacios de coordinación entre legisladores

Una primera medida para lograr que el Poder Legislativo participe del proceso de elaboración de decisiones en políticas públicas sin necesidad de formar mayorías caso por caso consiste en dotar de incentivos a los bloques legislativos para arribar a acuerdos y consensos. Esto puede incluir el fortalecimiento de la Comisión de Labor Parlamentaria como ámbito de discusión, o reconfigurar el sistema de comisiones permanentes en la asamblea legislativa (Bonvecchi, Cherny & Cella, 2018).

Por otra parte, se requieren también requisitos más exigentes para la formación de bloques legislativos, y mecanismos que sancionen o desincentiven a aquellos que elijan separarse del bloque del que fueron electos. Si se elevara la cantidad mínima de diputados requerida para formar un bloque hasta alcanzar el promedio de la región latinoamericana, estos deberían conformarse con un mínimo de 12 legisladores. Un aumento en la cantidad de legisladores para formar bloques evitaría la proliferación de interlocutores con los que se requiere negociar dentro del proceso de discusión e implementación de las políticas públicas.

## 5.3 Alentar la formación de gabinetes que amplíen los apoyos de los gobiernos

Avanzar en esta dirección requiere mecanismos que sumen voces a los procesos de decisión y generen compromisos más firmes y relaciones más estables entre el oficialismo y sus aliados. Si bien no es necesario el apoyo

de una coalición legislativa para que los presidentes argentinos logren finalizar su mandato, estos necesitan de otros partidos en el Congreso para legislar y gobernar (Cox y Morgenstern, 2001). Por este motivo, es importante que el presidente considere a otras fuerzas a la hora de distribuir cargos ejecutivos.

Con este fin, se propone incorporar mecanismos que doten de previsibilidad y estabilidad a la conformación de gabinetes entre los socios de una coalición de gobierno. Un ejemplo es el sistema de cuoteo, adoptado en algunos países presidencialistas -como Chile-, que asigna carteras ministeriales a los socios de la coalición en función de su tamaño e importancia (Siavelis, 2009). De esta forma, al contar con integrantes de otros partidos políticos, el proceso de toma de decisiones sería menos cerrado.

Otra herramienta con la que cuentan los presidentes a la hora de promover procesos de elaboración de políticas públicas inclusivos es la adopción de protocolos para la toma de decisiones que incorporen mecanismos de consulta como las audiencias públicas, las mesas sectoriales, y oficinas técnicas. Estos mecanismos deben incorporar a la sociedad civil y a sectores especializados en la discusión pública. ■

## BIBLIOGRAFÍA

- Amorim Neto, O. (1994). *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers*. PhD, University of California, San Diego.
- Amorim Neto, O. (2002). Presidential Policy-Making Strategies and Cabinet Formation in Latin America's Presidential Democracies, 1946-1995. *Presentado en El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades*, Ciudad de México.
- Amorim Neto, O. (2006). The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415-440.
- Barnes, T. (2016). *Gendering Legislative Behavior: Institutional Constraints and Collaboration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonvecchi, A., Cherny, N., & Cella, L. (2018) Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°200*. Buenos Aires: CIPPEC
- Chasquetti, D., Buquet, D & Cardarello, A. (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*. Vol. 64.
- Pomares, J., Leiras, M., Page, M., Zárate, S. & Abdala, M.B. (octubre de 2014). Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983. *Documento de Políticas Públicas/Análisis N°138*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Coutinho, M. E. (2013). De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial. En M. Alessandro & A. Gilio (Eds.). *La dinámica del poder ejecutivo en América: estudios comparados sobre la institución presidencial*. Buenos Aires: INAP.
- Cox, G. W., & Morgenstern, S. (2001). Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, 33 (2), 171-189.
- Garay, C. (2007). Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina. *Politics & Society*, Vol 35, Nro 2, 301-328.
- Lodola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, Vol. 44, No. 176, pp. 515-536
- Hochstetler, K. (2008) Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur, *América Latina Hoy* 49: 51-72, pp. 21.

Htun, M., Lacalle, M. & Micozzi, J.P. (2013). Does Women's Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983–2007. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 95-125.

INDEC (2018). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Informe técnico*. Segundo semestre 2018. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_18.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_18.pdf)

Jones, M.P., Saiegh, S., Spiller, P.T. & Tommasi, M., (2002). Amateur legislators--professional politicians: The consequences of party-centered electoral rules in a federal system. *American Journal of Political Science*, Vol 46, No 3, pp.656-669.

Karam, A. & Lovenduski, J. (2005). Women in Parliament: Making a Difference. En Ballington, J. & Karam, A. (comp.) *Women in Politics: Women in Parliament: Beyond the Numbers*. International IDEA.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Observatorio Político Electoral. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/partidospoliticos>

Mustapic, A.M. (2013). Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación. En Acuña, C. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Mustapic, A.M. & Schiumerini, L. (2008). *Informe los partidos políticos argentinos entre 1983-2006. Programa de estudios electorales y legislativos*, Universidad Torcuato Di Tella.

Page, M. & Antenucci, P. (2019). Algunas consideraciones sobre la futilidad de las PASO. Disponible en: <https://oear.cippec.org/novedades/algunas-consideraciones-sobre-la-futilidad-de-las-paso/>

Pérez Liñán, A. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 49, pp. 105-126.

Rapetti, M., Carreras Mayer, P., Brest López, C. & Sorrentino, A. (agosto de 2019). Exportar para crecer. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Rosenthal, C.S. (2001). Gender Styles in Legislative Committees. *Women & Politics*. Vol. 21, No. 2, pp 21-46.

Scartascini, C., Stein, E. & Tommasi, M. (2008) *¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Siavelis, P. (2006). Accommodating Informal Institutions and Democracy in Chile. En Helmke, G. & Levitsky, S. (eds.) *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 33-55.

Siavelis, P. (2006). Enclaves of the Transition and Chilean Democracy. *Revista de Ciencia Política de Santiago* 29(1), pp. 3 - 21.

Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*. Volume 25, pp. 289-325.

Volden, C., Wiseman A. & Wittmer D. (2010). The Legislative Effectiveness of Women in Congress. *Working paper: 04-2010*, Legislative Politics and Policymaking. Center for the Study of Democratic Institutions.



## **AGRADECIMIENTOS**

Los autores agradecen los comentarios y observaciones de Marcelo Leiras, María Esperanza Casullo, Ana María Mustapic y María Eugenia Coutinho.

### **Para citar este documento**

Tchintian, C., Page, M., Karaguezian, N., & Seira., I. (agosto de 2019). Partidos fuertes, políticas estables. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

## **SOBRE CIPPEC**

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

Promovemos políticas para lograr una Argentina desarrollada, más equitativa, con igualdad de oportunidades e instituciones públicas sólidas y eficaces. Queremos una sociedad justa, democrática e inclusiva, en la que todas las personas puedan desarrollarse en libertad.

## **MISIÓN**

Proponer políticas para el desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia argentina, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

## **VISIÓN**

Trabajamos por una sociedad libre, equitativa y plural, y por un Estado democrático, justo y eficiente, que promueva el desarrollo sostenible.

## **VALORES**

Integridad. Independencia. Pluralismo. Transparencia. Vocación pública.

## **OBJETIVOS**

Promover mejores prácticas en el sector estatal y el desarrollo de más y mejores profesionales con vocación por lo público, para que el Estado pueda responder a las necesidades de la población.

Servir como fuente permanente de consulta sobre políticas públicas y contribuir al debate público con propuestas innovadoras para mejorar el trabajo del Estado y el bienestar de la sociedad.

Realizar proyectos de investigación que complementen el trabajo de otros centros de estudio, para comprender y aportar soluciones a problemas fundamentales de la realidad argentina.

Desarrollar y difundir herramientas que permitan aumentar la participación de la sociedad civil en las políticas del Estado.





Concepto y diseño:  
Sociopúblico + ZkySky

CIPPEC®