

# Desandando caminos. Reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015-2019

Danilo Degiusti  
*Universidad de Buenos Aires (Argentina)*

Gerardo Scherlis  
*Universidad de Buenos Aires – Conicet (Argentina)*

## CÓMO CITAR:

Degiusti, Danilo y Gerardo Scherlis. 2020. "Desandando caminos. Reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015-2019". *Colombia Internacional* 103: 139-169. <https://doi.org/10.7440/colombiaint103.2020.04>

RECIBIDO: 11 de diciembre de 2019

ACEPTADO: 2 de mayo de 2020

MODIFICADO: 25 de mayo de 2020

<https://doi.org/10.7440/colombiaint103.2020.04>

RESUMEN. **Objetivo/Contexto:** este artículo se focaliza en el sistema partidario argentino durante el periodo 2015-2019. Su objetivo es identificar qué y cuánto hay de novedoso y cuánto de continuidad en este ciclo, en relación con las descripciones más establecidas con respecto al sistema de partidos argentino. **Metodología:** el análisis descriptivo se apoya en datos cuantitativos, utilizando resultados electorales, datos censales y de encuesta, e indicadores de nacionalización y fragmentación del sistema de partidos en tres arenas de competencia: la presidencial, la legislativa y la provincial. **Conclusiones:** el principal hallazgo del análisis refiere a un reequilibrio de fuerzas en la competencia por la presidencia, con dos coaliciones políticas crecientemente nacionalizadas que dominan el escenario, concentran el apoyo electoral y tienen expectativas de triunfo. La consolidación de estas dos coaliciones nacionales, una de signo peronista y otra no peronista, ha permitido a su vez fortalecer los espacios partidarios como campos de significación para el electorado. No obstante, los sistemas partidarios provinciales han eludido esta tendencia, lo que ha fortalecido su autonomía e incongruencia con respecto al sistema nacional. **Originalidad:** al incorporar al análisis datos de comportamiento electoral, de distribución del poder institucional y, a la vez, relativos al vínculo entre partidos y ciudadanía, el artículo ofrece una perspectiva que integra enfoques que aparecían hasta aquí disociados sobre el sistema partidario argentino. Al tiempo, aborda un periodo reciente que aún no había sido estudiado sistemáticamente. Los datos presentados permiten ofrecer una interpretación novedosa sobre las tendencias actuales del sistema partidario argentino.

PALABRAS CLAVE: Argentina; sistema de partidos; peronismo; Cambiemos; kirchnerismo.

## Backtracking Paths. Rebalance of Forces and Alternation in the Argentine Party System, 2015-2019

**ABSTRACT. Objective/context:** This article focuses on the Argentine party system during the cycle 2015-2019. Its main aim is to assess what has changed and what continues in this time period regarding the most established descriptions of this system. **Methodology:** The descriptive analysis lies on quantitative data. We use electoral results, census and opinion surveys data, and nationalization and fragmentation scores of the party system in three arenas of competition: presidential, legislative and the provincial one. **Conclusions:** The main finding of the analysis shows a rebalancing of forces in the competition for the presidency, with two increasingly nationalized political coalitions dominating the stage, concentrating electoral support, and with expectations of victory. The consolidation of these two national coalitions, one Peronist and the other non Peronist, has led to a strengthening of political spaces as meaningful entities for the electorate. However, provincial party systems have circumvented this trend, reinforcing their autonomy with regards to the national system. **Originality:** By including data of electoral behaviour, institutional power distribution, and at the same time figures of party-society linkages, this article offers a perspective that integrates two approaches on the Argentine party system that appeared until now dissociated. At the same time, the article addresses a recent period that had not yet been systematically studied. The data allows us to offer a novel interpretation regarding the current trends of the Argentine party system.

**KEYWORDS:** Argentina; party system; peronism; Cambiemos; kirchnerismo.

## Retrocedendo caminhos. Reequilíbrio de forças e alternância no sistema partidário argentino, 2015-2019

**RESUMO: Objetivo/contexto:** este artigo enfoca o sistema partidário argentino durante o período 2015-2019. Seu objetivo é identificar o que e o que há de novo e o quanto de continuidade neste ciclo em relação às descrições mais estabelecidas sobre o sistema partidário argentino. **Metodologia:** a análise descritiva é apoiada por dados quantitativos, usando resultados eleitorais, dados de censo e pesquisa e indicadores de nacionalização e fragmentação do sistema partidário em três arenas de competição, a presidencial, a legislativa e a provincial. **Concluesoes:** a principal conclusão da análise refere-se a um reequilíbrio de forças na competição pela presidência, com duas coalizões políticas cada vez mais nacionalizadas dominando o cenário, concentrando o apoio eleitoral e com expectativas de vitória. A consolidação dessas duas coalizões nacionais, uma Peronista e a outra não-Peronista, tornou possível fortalecer os espaços partidários como campos de importância para o eleitorado. No entanto, os sistemas partidários provinciais contornaram essa tendência, fortalecendo sua autonomia e inconsistência com relação ao sistema nacional. **Originalidade:** ao incorporar na análise dados sobre comportamento eleitoral, distribuição do poder institucional e, ao mesmo tempo, dados sobre o vínculo entre partidos e cidadania, o artigo oferece uma perspectiva que integra abordagens até então dissociadas no sistema partidário argentino. Por

sua vez, o artigo trata de um período recente que ainda não havia sido estudado sistematicamente. Os dados apresentados nos permitem oferecer uma nova interpretação sobre as tendências atuais do sistema partidário argentino.

PALAVRAS CHAVE: Argentina; sistema de partidos; peronismo; Cambiemos; kirchnerismo.

## Introducción

Dos trabajos recientes incluidos en dos importantes volúmenes sobre sistemas de partidos latinoamericanos coinciden sobre la creciente complejidad del caso argentino. Andrés Malamud y Miguel de Luca (2016) afirman que este “desafía la capacidad analítica de observadores y especialistas” (29), mientras para Carlos Gervasoni (2018): “El sistema partidario actual es más difícil [que el de los primeros años de la democracia] para que los académicos lo describan y para que los votantes puedan encontrarle sentido” (267).

Durante los diez primeros años tras la transición democrática, en el periodo 1983-1993, el sistema partidario argentino mostró una configuración bipartidista. La Unión Cívica Radical (UCR) representaba a las clases medias urbanas y el Partido Justicialista (PJ), o peronista, especialmente a los sectores trabajadores (Abal y Suárez 2003). Con un fuerte anclaje social y concentrando un alto porcentaje de los votos distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional, estos partidos se alternaron en la Presidencia y dominaron el Congreso nacional y las gobernaciones. Constituían, por ello, un claro caso de sistema institucionalizado, tal como lo definieron Scott Mainwaring y Timothy Scully (1995, 19).

Desde mediados de los años 1990 se inició una etapa cuya caracterización ha resultado más elusiva. La complejidad del objeto, reconocida por los diferentes autores, surge precisamente de la original combinación de elementos de cambio y continuidad. Entre los cambios más significativos identificados por la literatura se destaca una estructura de competencia que, ya desde mediados de los años 1990, se muestra más abierta e impredecible, con la emergencia de nuevos actores y la conformación de alianzas novedosas y cambiantes (Abal y Suárez 2003). La continuidad democrática no tardó en hacer emerger los problemas de coordinación electoral propios de un Estado multinivel (Escobar 2013). Se identifica desde entonces un aumento significativo de la fragmentación política y la volatilidad electoral (Gervasoni 2018), a la par de un proceso de desnacionalización de la competencia electoral (Calvo y Escobar 2005; Suárez 2012) y de las organizaciones partidarias (Leiras 2007). Esta desnacionalización partidaria se expresa en el Congreso nacional

con el aumento de la fragmentación legislativa (Varetto 2017). En consonancia con un fenómeno generalizado en las democracias contemporáneas, se advierte una fuerte personalización de la arena política vinculada a la pérdida de valor de las tradicionales etiquetas partidarias y un debilitamiento en el vínculo entre partidos y sociedad, lo cual a su vez se vincula a la inconsistencia programática de los partidos (Lupu 2016; Scherlis 2008). Finalmente, y en particular a partir del año 2002, se observa un marcado desbalance en el sistema. El peronismo se presenta como fuerza dominante, integrando a sus diversas facciones territoriales desde el Gobierno nacional, frente a una oposición dispersa, incapaz de presentar una alternativa electoral en condiciones de triunfar en una elección nacional (Zelaznik 2013). De acuerdo con Carlos Gervasoni (2018), estos procesos de cambio configuran un escenario de marcado declive en la institucionalización del sistema.

Otros autores han relativizado la magnitud de estos cambios, argumentando que operan en un escenario que expone importantes rasgos de persistencia. Desde esta perspectiva, aunque los liderazgos personales y las facciones territoriales han ganado terreno ante la dilución de las identidades partidarias, persiste un eje articulador de la competencia política basado en la distinción entre un espacio de signo peronista y otro no peronista, cada uno de los cuales cuenta con una base social relativamente estable: sectores populares en el primer caso, sectores medios urbanos en el otro. A su vez, la distribución del poder institucional —Presidencia, Congreso, gobernaciones— es también más estable que lo que sugiere la noción de cambio profundo, sobre todo en el campo del peronismo, que oficia como canal de acceso a los principales cargos electivos. Por ello, a la hora de analizar la estructura del sistema, los elementos de continuidad prevalecerían sobre los indicadores que apuntan hacia la transformación (Malamud y De Luca 2016).

Este artículo se focaliza en el devenir del sistema partidario argentino durante el periodo que se inicia con el ciclo electoral de 2015 y finaliza en el de 2019. Su objetivo principal es identificar y ponderar los elementos que se presentan como continuidad y aquellos que revelan discontinuidades relevantes en relación con las principales tendencias identificadas por la literatura hasta el momento de inicio del ciclo aquí analizado, y que fueron sintetizadas en los párrafos previos.

Nuestro análisis señala como hallazgo saliente y rasgo distintivo del sistema de partidos en este periodo un reequilibrio de fuerzas en la competencia por la presidencia, que reedita una estructura bipolar, en términos de dos coaliciones alternativas que dominan el escenario con expectativas de triunfo. La consolidación de estas dos coaliciones nacionales recupera la articulación de la competencia política en los dos campos tradicionales de la política argentina, uno de signo peronista y otro no peronista. A su vez, ha permitido fortalecer los espacios político-partidarios como campos de significación para el electorado. Por otro lado, la polarización

producida en la arena presidencial ha generado una reacción en las arenas provinciales, en las que destaca la propensión de los gobernadores a profundizar su autonomía político-electoral y, por lo tanto, la incongruencia (Suárez 2012) de las dinámicas subnacionales con respecto a la que define la competencia nacional.

Tras esta introducción, la segunda sección del artículo presenta los aspectos metodológicos centrales para el análisis del sistema partidario argentino en el periodo 2015-2019. La tercera sección ofrece una descripción del proceso político del periodo, que oficia de marco contextual para la presentación, en la cuarta sección, de los datos sobre la evolución de la estructura del sistema en la arena presidencial, en lo que constituye el principal foco de nuestro análisis. Las secciones quinta y sexta se detienen más brevemente en las arenas provincial y parlamentaria, respectivamente. El artículo concluye evaluando los componentes de cambio y continuidad en el sistema partidario argentino a partir de la evidencia presentada en las secciones anteriores.

## 1. Marco teórico y aspectos metodológicos

Comprender la interacción entre los partidos que se desempeñan dentro de un mismo sistema político requiere observar los modos de competencia y cooperación en las distintas arenas en las que tiene lugar (Bardi y Mair 2015). En el caso argentino, ello implica distinguir tres arenas principales, que suponen *múltiples vidas* del sistema (Varetto 2017): aquella en la que se compite por la presidencia, que se desarrolla en el marco de un distrito nacional; la que refiere a la competencia por las gobernaciones, un sistema complejo compuesto por veinticuatro provincias; y la legislativa, conformada por las dos cámaras del Congreso nacional, en las que los partidos interactúan en forma continua (Malamud y De Luca 2016, 30).

En este artículo ponemos el foco en la arena nacional, por razones de espacio y porque, pese a la importancia de cada una de las tres mencionadas, es la disputa por el control del Gobierno nacional la que continúa signando los ciclos políticos del país. Incorporamos de todos modos elementos que permiten establecer una aproximación a la relación entre los hallazgos referidos a la arena presidencial con las tendencias identificadas en las otras dos.

El criterio seguido para analizar el desarrollo del sistema partidario en su dimensión nacional es el de observar los indicadores que hemos identificado en la introducción como aquellos que han determinado las descripciones previas en la literatura especializada. Comparamos los datos disponibles de cada uno de estos indicadores hasta el año 2015 con los que surgen del nuevo ciclo aquí analizado.

En primer término, y a los efectos de evaluar los niveles de fragmentación y volatilidad del sistema en este ciclo, consideramos: a) distribución de votos

en elecciones presidenciales; b) nivel de competitividad del sistema; c) número efectivo de partidos electorales; y d) nivel de volatilidad electoral. Observamos también la distribución del voto entre las tres principales fuerzas dentro del ciclo 2015-2019, para evaluar la fluctuación electoral más reciente. Incorporamos datos de nacionalización del sistema actualizados hasta 2019, con el propósito de verificar la tendencia al respecto. Utilizamos para ello el criterio de nacionalización horizontal y estática, propuesto por Jones y Mainwaring (2003), que mide la homogeneidad en los porcentajes de votos obtenidos por las fuerzas políticas a través de los distritos electorales del país y que ha sido el más frecuentemente utilizado para observar el caso argentino.

Analizamos la relación entre partidos y sociedad en el ciclo actual mediante datos de una encuesta elaborada especialmente para este trabajo. Utilizamos la técnica de encuesta como mecanismo idóneo para obtener datos de opinión pública actualizados que consideramos necesarios para una evaluación adecuada de una serie de indicadores. La encuesta fue desarrollada conjuntamente con la consultora de opinión pública Opinaia y se realizó en el mes de noviembre de 2019, sobre una muestra por cuotas según parámetros poblacionales de 2.000 casos nacionales, a través de la técnica de panel *on line*. Los datos fueron ponderados por sexo, edad, nivel socioeconómico (NSE) y lugar de residencia. Para analizar el vínculo entre partidos y sociedad, consideramos dos indicadores: por un lado, la cercanía de los votantes con respecto a los partidos, lo cual permite comparar con series anteriores; y, por otro, uno poco explorado hasta ahora, pero que consideramos relevante para comprender la configuración actual de la escena política argentina: la identidad negativa de los votantes (Rose y Mishler 1998), que se establece consultando por qué partidos nunca votarían.

A través de la misma encuesta, medimos la correlación entre voto por las dos principales coaliciones políticas del periodo y el autoposicionamiento de los votantes en términos de izquierda-derecha. La mayor parte de la literatura ha observado que la estructura de la competencia electoral a lo largo de la historia argentina tiene escasa relación con posicionamientos en el esquema espacial clásico de las ideologías políticas (Catterberg 1989; Malamud 2018). Nos interesa observar si y en qué medida esto se ha alterado en el ciclo 2015-2019.

El último indicador que consideramos para analizar la estructura del sistema partidario en el orden nacional refiere a los alineamientos de clase del voto. Utilizamos para ello dos herramientas complementarias. Primero, tomando datos agregados a nivel departamental en todo el país, observamos la correlación entre el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el voto por las dos principales coaliciones. Dado que la inferencia del comportamiento electoral a partir de datos agregados entraña riesgos, adicionamos al análisis

datos individuales de la distribución socioeconómica del electorado de acuerdo con sus simpatías partidarias, obtenidos a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

El sistema partidario argentino es de carácter federalizado; un sistema nacional de partidos coexiste con múltiples sistemas provinciales que se organizan en torno a la captura de cargos subnacionales (Suárez 2012). Para observar la evolución más general de las arenas provinciales, consideramos la distribución del control de gobernaciones en este periodo y la tasa de alternancia en relación con lo ocurrido entre 1983 y 2015.

Finalmente, analizamos la arena legislativa teniendo en cuenta el número efectivo de partidos legislativos e incluyendo, a su vez, la figura de los interbloques, que ha cobrado relevancia creciente en el Congreso argentino. Incorporamos asimismo otro indicador poco utilizado: la tasa de cambios de bloque por bienio legislativo, desde 1983 hasta 2019, que nos permite evaluar el nivel de estabilidad de los bloques.

## **2. La competencia por la presidencia: reequilibrio de fuerzas y alternancia**

Las elecciones presidenciales del año 2015 y las del 2019 tuvieron como resultado el triunfo de una coalición opositora sobre la coalición gobernante en elecciones libres y limpias. En ambos casos, como en 1989 y 1999, la fuerza gobernante reconoció la derrota sin dilaciones. Si la democracia se define como un régimen en el que la oposición puede competir, ganar y ocupar los cargos (Przeworski 1991), el sistema de partidos argentino se desarrolla en el marco de un régimen democrático y, de hecho, este es un pilar central de su funcionamiento.

Desde la recuperación democrática, en 1983, hasta 1999, la disputa por la presidencia fue un asunto que involucró a peronistas y radicales, con dos triunfos por lado. Durante el ciclo que va desde el año 2003 y hasta la campaña del año 2015, en cambio, solo los primeros estuvieron en condiciones de ganar una elección presidencial. El rol históricamente atribuido a la UCR como fuerza aglutinadora del voto no peronista comenzó a resquebrajarse severamente en 1995 con la emergencia del Frente País Solidario (Frepaso), que desplazó al radicalismo del segundo lugar en la carrera presidencial (Abal 2009) y se quebró a fines de 2001 con el brusco final del gobierno de la Alianza (entre la UCR y el Frepaso), presidido por el radical Fernando de la Rúa (Lupu 2016). Ese rol no encontró un claro reemplazante, de tal modo que los sectores medios urbanos, tradicionales votantes no peronistas, dispersaron sus votos entre opciones ideológicamente diferenciadas y de existencia mayormente fugaz.

Mientras tanto, desde la llegada de Néstor Kirchner a la Presidencia, en mayo de 2003, el Frente para la Victoria (FPV) devino en la corriente dominante dentro del amplio movimiento peronista, controlando y subsumiendo en el FPV la estructura oficial del PJ. Los triunfos electorales en primera vuelta en 2007 y en 2011 —cuando Cristina Fernández accedió al cargo de presidenta y obtuvo su reelección, respectivamente— configuraron un escenario de predominancia peronista-kirchnerista, cuya contracara era la dispersión opositora.

La unificación de los principales actores de la oposición no peronista constituyó la mayor novedad de la elección presidencial de 2015. La UCR, que en años anteriores había sido parte de distintos conglomerados de centro-izquierda (en 2009 y 2013) o de experimentos alternativos liderados por disidentes del peronismo (en 2007 y 2011), confluyó con el PRO, el partido de centro-derecha que desde 2007 gobernaba en la ciudad de Buenos Aires y que promovía a su líder fundador, Mauricio Macri, para la presidencia. La unión entre la UCR y Propuesta Republicana (PRO), junto a la Coalición Cívica (CC) —un desprendimiento del radicalismo—, dio lugar en 2015 a Cambiemos. Mauricio Macri, como candidato del PRO, pasó a ser el candidato de la coalición al imponerse en las Elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias celebradas en el mes de agosto. En las elecciones generales del mes de octubre, la candidatura de Macri obtuvo el 34,15 %, tres puntos por debajo del candidato kirchnerista, Daniel Scioli. Estos resultados llevaron a la realización de un balotaje, en el cual se definió el triunfo de Cambiemos con el 51,3 % frente al 48,7 %.

Por primera vez en la historia democrática moderna argentina, un candidato proveniente de un partido diferente al peronismo y al radicalismo ganaba una elección presidencial. Los orígenes del PRO se remontan a comienzos del siglo XXI, esencialmente como un emprendimiento del empresario y presidente del club Boca Juniors, Mauricio Macri, con el apoyo de dirigentes políticos de variados antecedentes, incluyendo radicales, peronistas, conservadores, gente proveniente de distintas organizaciones no gubernamentales y del mundo de los negocios (Vommaro 2019). Este partido alcanzó el gobierno de la ciudad de Buenos Aires en 2007 y ocho años después logró no solo la presidencia para su líder fundador, sino también conservar su bastión original y arrebatarle por primera vez desde 1987 la provincia de Buenos Aires al peronismo.

El éxito electoral del PRO se nutrió de lo que Juan Carlos Torre (2003) denominó la *orfandad de representación partidaria* de los votantes no peronistas de los grandes centros urbanos, tras la debacle electoral del radicalismo luego de la crisis de 2001. Sin embargo, el PRO carecía de un despliegue territorial importante en el interior del país. Por su parte, sin un liderazgo nacional competitivo, el radicalismo mantenía una estructura desplegada a lo largo del territorio nacional,

que incluía el control de una gobernación y de municipios importantes del interior. En su caso, formar parte de una alternativa de gobierno supuso acompañar una candidatura ajena, a lo que muchos de sus dirigentes habían calificado, hasta poco antes, como un límite infranqueable por su perfil ideológico “de derecha”.

El PRO expone la novedad de un tercer partido que gana por primera vez las elecciones nacionales en Argentina. Ello, y el hecho de tratarse de un partido de centro-derecha, expresa una ruptura significativa para la historia política de la democracia argentina (Vommaro 2019). Pero a su vez Cambiemos, como sugiere Andrés Malamud (2018, 187), se montó sobre la tradicional sociología radical, reeditando la división peronismo - no peronismo que signó las disputas electorales desde 1945 en adelante en el país. En este caso, el llamado a frenar al populismo radicalizado kirchnerista galvanizó al electorado no peronista tras las candidaturas de Cambiemos (Vommaro 2019).

Hasta meses antes de la elección de 2015, el predominio peronista era un hecho indiscutido de la política argentina. María Esperanza Casullo (2015) describía entonces el proceso que había llevado “del bipartidismo a la democracia peronista”. El título de un artículo de Ernesto Calvo (2013) sintetizaba los elementos que definían esta superioridad: “El peronismo y la sucesión permanente: mismos votos, distintas élites”. La evidencia mostraba que el peronismo lograba sucederse a sí mismo gracias a una inédita combinación de una base electoral sólida y estable, con un alto grado de flexibilidad para la rotación de sus élites políticas, desplazando al liderazgo nacional que no garantizara el triunfo electoral y promoviendo a quien sí pudiera hacerlo.

Por largo tiempo, la existencia de propuestas electorales peronistas que se presentaban por fuera de su estructura orgánica resultó más bien anecdótica, y en todo caso podía verse como un mecanismo que le permitía al peronismo una expansión electoral e institucional. Como afirma Marcos Novaro (2019), el peronismo lograba de ese modo tramitar a bajo costo sus conflictos internos, e incluso “competir por la representación de prácticamente todo el electorado simultáneamente, dividiéndose al ir a las urnas y reagrupándose pasadas las elecciones”.

Esta dinámica se puso en entredicho a partir de las elecciones de 2013, cuando el Frente Renovador (FR), desprendimiento del FPV, se impuso en la elección legislativa en la provincia de Buenos Aires. Ese resultado frenó el impulso rereleccionista —que, pese a la restricción constitucional, anidaba en sectores cercanos a Cristina Fernández— e inauguró un nuevo ciclo político-electoral.

Para entonces, el liderazgo de la presidenta había dejado de ser lo suficientemente potente como para garantizar el triunfo en la carrera presidencial que se avecinaba, pero al tiempo continuaba siendo la figura más popular del peronismo y conservaba, por tanto, el poder suficiente para obturar la renovación

del liderazgo partidario. Sergio Massa, líder del FR, había logrado vencer a los candidatos del FPV en la provincia de Buenos Aires, pero su propuesta no logró convocar más que a un sector de la estructura del peronismo. El resultado fue un largo conflicto entre facciones kirchneristas y no (o anti) kirchneristas del peronismo, que puede caracterizarse como de empate pírrico, ya que habilitó la posibilidad —finalmente concretada— de un triunfo no peronista en 2015.

La coalición electoral Cambiemos fue el requisito para que el no peronismo pudiera imponerse en una elección presidencial, por primera vez desde 1999. Pero el 21,3 % de los votos obtenidos por una opción peronista alternativa, liderada por Massa, resultó crucial para impedir el triunfo en primera vuelta de los candidatos kirchneristas. El balotaje presidencial de 2015 terminó por definirse en términos de continuidad o fin del kirchnerismo, siendo la coalición no peronista liderada por Macri la abanderada del cambio.

Ante la imposibilidad de resolver la sucesión de su liderazgo desde la oposición, el “pluralismo peronista” (Novaro 2019) subsistió en la oferta electoral legislativa de 2017, con listas del FR y de otras expresiones del peronismo no alineadas con el liderazgo kirchnerista en distintas provincias. Aunque el éxito electoral de estas alternativas fue escaso, volvió a permitir el triunfo de Cambiemos en los principales distritos del país. Destacados analistas se preguntaron entonces si no había llegado para el peronismo su propia crisis de 2001, en el sentido de que su unidad era parte de un pasado difícil de reeditar (Torre 2017). Pero, así como en 2015 la elección terminó dirimiéndose en términos de un plebiscito sobre el kirchnerismo, que favoreció la reunión del espacio no peronista, la de 2019 se presentó, en espejo, como un plebiscito sobre la gestión de Cambiemos, que terminaría con la reunificación del peronismo. Esta reunificación requirió de la decisión tan estratégica como inédita de Cristina Fernández de ceder la candidatura presidencial a Alberto Fernández, exjefe de gabinete y hombre de confianza de Néstor Kirchner, mientras mantenía para sí la candidatura vicepresidencial.

La decisión de la expresidenta de abandonar el centro de la escena y poner en ese lugar a un dirigente moderado reordenó los términos de la discusión: el triunfo peronista no sería ya el regreso del kirchnerismo radicalizado. O, mejor, podría serlo para quienes así lo deseaban y ser algo nuevo y diferente para quienes lo temían. Alberto Fernández era peronista, había acompañado a Néstor Kirchner durante su gestión como presidente, pero había renunciado a su cargo de jefe de gabinete en 2008 para convertirse en un duro crítico de la gestión de Cristina Fernández. Su candidatura permitió pronto la reconciliación del peronismo, acercando a esta nueva coalición, ahora llamada Frente de Todos (FdT), a una mayoría de gobernadores y, lo más importante, al FR de Sergio Massa.

Con el 48,2% de los votos, el peronismo unificado alcanzó la presidencia para la fórmula Alberto Fernández-Cristina Fernández, frente al 40,2% de Juntos por el Cambio (JxC), con la fórmula Mauricio Macri-Miguel Pichetto.

### 3. Evidencia empírica: un sistema bipolar nacionalizado y “normalizado”

El periodo 2003-2013 había mostrado un marcado desequilibrio, con un peronismo dominante conducido desde la Presidencia, y una oposición fragmentada, desnacionalizada e inestable (Suárez 2012). La etapa que se inicia en 2015 y continúa con la elección de 2019 presenta un reequilibrio de fuerzas, no ya en términos bipartidistas, sino de dos amplios espacios o coaliciones, una peronista y una no peronista, como alternativas electorales claras, con alto nivel de competitividad

#### a. Concentración del voto, estabilidad de la oferta y renacionalización

Como ilustra la tabla 1, las diferencias entre la primera y la segunda fuerza en las elecciones de 2015 y de 2019 son las más bajas de todo el actual periodo democrático, con la excepción de 2003. Pero a su vez, y en contraste con la fragmentación de aquellas, las de esta etapa muestran una concentración del voto nacional en las dos opciones principales. En particular, la elección de 2019 supone la concentración más alta de votos entre las dos primeras fuerzas luego de la elección inaugural de 1983.

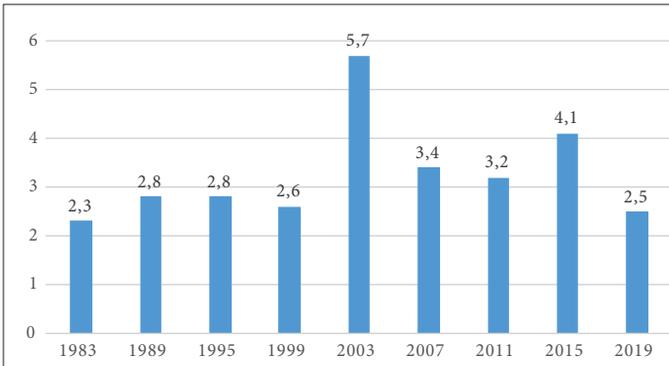
**Tabla 1.** Concentración y competitividad en elecciones presidenciales, 1983-2019

Elección	1 fuerza°	2 fuerza°	1° + 2°	Margen de victoria
1983	51,75	40,16	91,91	11,59
1989	47,49	37,04	84,53	10,45
1995	49,94	29,3	79,24	20,64
1999	48,37	38,27	86,64	10,1
2003	24,45	22,24	46,69	2,21
2007	45,29	23,04	68,33	22,25
2011	54,11	16,81	70,92	37,3
2015	37,08	34,15	71,23	2,93
2019	48,24	40,28	88,52	7,96

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral.

Esta concentración del voto contribuyó a reducir sustancialmente el número efectivo de partidos (NEP) en la elección presidencial. Tal como se observa en el gráfico 1, el NEP presidencial de 2019 es el más bajo de todo el periodo democrático, con excepción del de 1983.

**Gráfico 1.** Número efectivo de partidos en elecciones presidenciales, 1983-2019



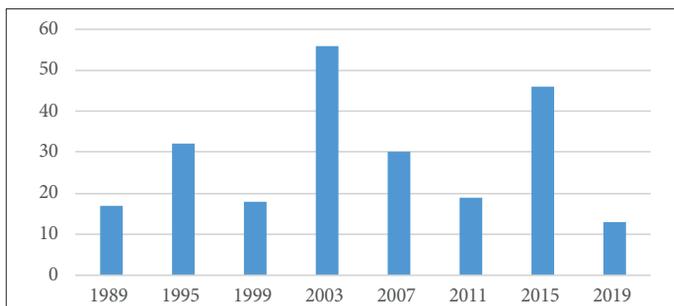
**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Clerici (2015) y de la Dirección Nacional Electoral.

Por su parte, la volatilidad electoral en el nivel presidencial presenta niveles en descenso con respecto a la historia reciente. Los dos procesos electorales nacionales de este periodo tienen como principales protagonistas a dos coaliciones reconocibles y relativamente estables. Esto resultó sobre todo de la consolidación de una alternativa no peronista, tras más de una década signada por la presencia de múltiples opciones, que raramente perduraban por más de una elección. El Cambiemos de 2015 pasó a ser Juntos por el Cambio en 2019, y el FPV de 2015 mutó en el Frente de Todos, pero para el electorado en general y para los actores en particular esto supuso una línea de continuidad en las opciones: en 2019, JxC pretendía “continuar”, tanto como el FdT apuntaba a “volver” —aun cuando, como afirmaba el candidato presidencial, se trataba de “volver mejores”—. La medición de volatilidad, como puede verse en el gráfico 2, arroja para 2019 el índice más bajo de todo el actual periodo democrático.

Como se visualiza en el gráfico 3, el 48% de los votos obtenidos en las elecciones generales de 2019 por la coalición peronista, el FdT, es equivalente a la suma de los votos obtenidos en 2015 por el FPV (37) más 11 de los 21 puntos que obtuvo entonces Sergio Massa como candidato presidencial. Los restantes 10 puntos obtenidos por Massa en 2015 se repartieron en 2019 en partes equivalentes entre Cambiemos, que subió del 34% en 2015 al 40% en 2019, y la candidatura del exministro de economía de Néstor Kirchner, Roberto Lavagna, por la alianza

Consenso Federal, que llegó al 6%, sumando para ello el apoyo de pequeños partidos de centro-izquierda.

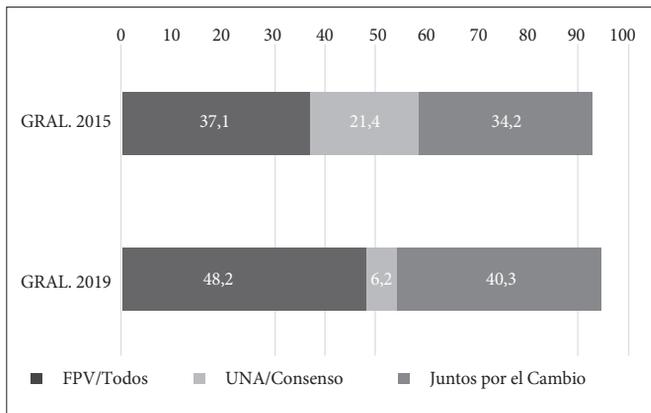
**Gráfico 2.** Volatilidad electoral presidencial, 1983-2019



*Nota:* en 2019, el FdT es tomado como continuación de FPV y UNA-FR, que compitieron separados en 2015.

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Gervasoni (2018) y de la Dirección Nacional Electoral.

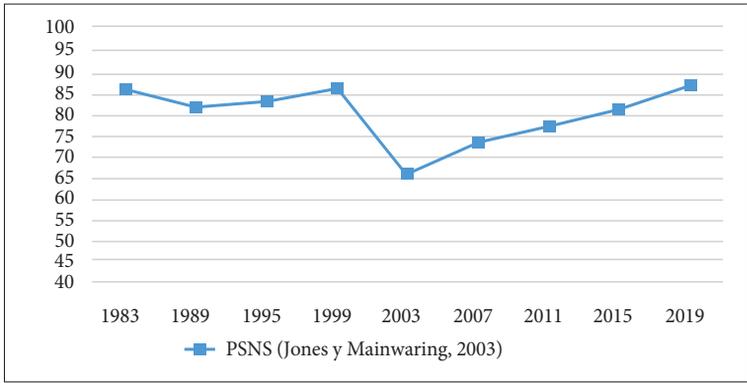
**Gráfico 3.** Voto por las tres principales fuerzas en elecciones presidenciales, 2015 y 2019



**Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral.

La nacionalización de la elección presidencial había caído en forma abrupta tras la crisis de 2001. A partir de 2007, los niveles de nacionalización comenzaron a recuperarse, pero 2019 marca el nivel más alto, no solo desde 2003 sino de todo el periodo democrático, con 89 puntos, de acuerdo con el criterio de medición propuesto por Jones y Mainwaring (2003).

**Gráfico 4.** Nacionalización del sistema de partidos sobre la base de elecciones presidenciales



**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Alles, Jones y Tchintian (2016).

**b. Persistencia en las bases sociales de las coaliciones electorales**

Pese a la inestabilidad política y, más tarde, a la fluidez en las etiquetas partidarias, el sistema partidario argentino ha mostrado desde mediados del siglo XX en forma persistente un fuerte alineamiento de clase: los sectores bajos y medio-bajos han apoyado al peronismo y los medios y medio-altos, a alternativas no peronistas.

Aunque distintos proyectos políticos dentro de la actual etapa democrática intentaron con distinta suerte romper la estratificación socioeconómica del voto, esta se ha mantenido estable (Gervasoni 2018, 259). El apoyo electoral a Cambiemos/JxC y al FPV/FdT muestra la vigencia de estos alineamientos.

Para analizar las bases sociales de las dos coaliciones que dominaron el escenario electoral en este periodo evaluamos, en primer lugar, los coeficientes de correlación de Pearson entre los votos obtenidos para las principales coaliciones electorales en 2015 y 2019 y el porcentaje de hogares con NBI, en ambos casos a nivel departamental. La tabla 2 sintetiza los datos por provincia.

**Tabla 2.** Correlación de NBI y votos. FPV/FdT y Cambiemos/JxC, 2015-2019

Provincia	Correlación % de hogares con NBI y % votos positivos			
	Frete para la Victoria (2015)	Frete de Todos (2019)	Cambiemos (2015)	Juntos por el Cambio (2019)
Buenos Aires	0.431*	0.683*	-0.728*	-0.725*
Catamarca	0.431	0.466	-0.016	-0.276

Provincia	Correlación % de hogares con NBI y % votos positivos			
	Frente para la Victoria (2015)	Frente de Todos (2019)	Cambiamos (2015)	Juntos por el Cambio (2019)
Chaco	0.459*	0.463*	-0.250	-0.367
Chubut	0.460	0.646*	-0.255	-0.560*
CABA	0.703*	0.645*	-0.536*	-0.575*
Corrientes	0.548*	0.645*	-0.425*	-0.625*
Córdoba	0.835*	0.804*	-0.715*	-0.742*
Entre Ríos	0.880*	0.846*	-0.472	-0.827*
Formosa	0.519	0.300	-0.802*	-0.138
Jujuy	0.823*	0.317	-0.135	-0.075
La Pampa	0.586*	0.493*	-0.633*	-0.567*
La Rioja	0.351	0.351	-0.436	-0.319
Mendoza	0.736*	0.633*	-0.674*	-0.721*
Misiones	0.553*	0.526*	-0.517*	-0.474
Neuquén	0.534*	0.634*	-0.650*	-0.630*
Río Negro	0.790*	0.810*	-0.637*	-0.797*
Salta	0.742*	0.559*	-0.723*	-0.628*
San Juan	0.543*	0.677*	-0.639*	-0.678*
San Luis	0.310	0.879*	-0.955*	-0.888*
Santa Cruz	0.426	0.523	-0.469	-0.603
Santa Fe	0.884*	0.768*	-0.462*	-0.488*
Santiago del Estero	0.848*	0.747*	-0.621*	-0.695*
Tierra del Fuego	0.996	0.998*	-0.998*	-1*
Tucumán	0.719*	0.674*	-0.691*	-0.656*
TOTAL	0.700*	0.670*	-0.687*	-0.631*

*Nota:* \* indica un nivel de confianza del 95 %.

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos de NBI, Censo de 2010 y resultados electorales de la Dirección Nacional Electoral.

Los datos agregados de los 525 departamentos correspondientes a los 24 distritos del país, tanto en las elecciones de 2015 como en las de 2019, muestran una fuerte correlación positiva y significativa entre mayor NBI y voto al peronismo. A la inversa, existe una fuerte correlación negativa y significativa entre mayor NBI y voto a Cambiamos/JxC. En aquellos departamentos porcentajes

más altos de hogares con NBI existieron más votos peronistas, mientras que en los departamentos con menor NBI encontramos mayor caudal de votos por Cambiemos/JxC. La correlación muestra el mismo sentido en todas las provincias, aunque la fuerza y significancia varían.

Esta información se ve corroborada por el análisis de datos individuales que surgen de nuestra encuesta. La información de la encuesta refiere a la distribución socioeconómica del electorado, de acuerdo con sus simpatías partidarias, tal como se observa en la tabla 3.

**Tabla 3.** Simpatía partidaria y nivel socioeconómico

	Partido o espacio político	Porcentaje total	Sectores sociales				
			Altos	Medio-altos	Medios	Medio- bajos	Bajos
			-5%	(17%)	-28%	(30%)	(20 %)
¿De qué partido se siente cercano?	Peronismo	20%	16%	17%	22%	20%	19%
	Kirchnerismo	21%	15%	17%	17%	21%	30%
	UCR	8%	16%	11%	10%	5%	4%
	PRO	6%	8%	6%	6%	9%	2%
	Cambiemos	17%	23%	22%	19%	16%	13%
	Socialismo	2%	3%	3%	4%	2%	3%
	Izquierda	2%	2%	2%	2%	2%	3%
	Otro	2%	4%	3%	3%	1%	3%
	Ninguno	21%	13%	19%	18%	25%	23%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Fuente: Opinaia (2019).

El peronismo y el kirchnerismo en conjunto cuentan con un importante caudal de apoyo en todos los sectores sociales, el cual aumenta a medida que desciende el nivel socioeconómico de los encuestados. El 31% de apoyo recogido en los sectores altos se eleva a 34 en los medio-altos, a 39 en los sectores medios, a 41 en los medio-bajos y a 49 entre los más pobres. En el no peronismo ocurre lo contrario: la simpatía hacia Cambiemos y hacia sus principales partidos llega al 47% en los sectores altos, y desciende desde allí a 39 en los medio-altos, 35 en los medios, 30 en los medio-bajos y 19 en los bajos. En las elecciones legislativas de 2017, Cambiemos logró reducir parcialmente esta correlación, mejorando su *performance* en los sectores de bajos ingresos. Pero 2019 restituyó los parámetros de 2015.

Por su parte, la unificación le permitió al peronismo reunir la mayoría de los votos del conjunto de los sectores populares. El pluralismo peronista del periodo 2013-2017 llevó a algunos observadores a señalar que la división reflejaba una escisión en las bases sociales del movimiento. Los sectores asalariados sindicalizados, con trabajo registrado, por un lado, y los amplios sectores informales, dependientes de diferentes formas de asistencia estatal, por el otro, tendrían entre ellos intereses en conflicto, lo cual habría derivado en una escisión política más estructural que las de ocasiones anteriores. El kirchnerismo sería la expresión de los más vulnerables trabajadores informales, mientras el FR expresaría a los menos postergados entre los sectores populares (Torre 2017; Zarazaga 2019). Los datos electorales de 2015 y 2017 avalan esta interpretación, pero lo cierto es que la articulación política en 2019 logró, como en otras ocasiones en la historia del peronismo, suturar estas divisiones.

### c. Polarización ideológica moderada

El sistema partidario argentino, al igual que muchos otros en América Latina, no ha podido explicarse históricamente en términos de izquierda y derecha (Dix 1989). Los dos grandes partidos tradicionales y sus electorados se ubicaron normalmente en torno al centro político y un porcentaje no desdeñable de sus propios votantes, alrededor del 30 %, solía rechazar posicionarse en dichos términos (Colomer y Escatel 2005; Lodola 2012). Una dimensión de carácter sociocultural, definida por estilos en la relación con el electorado y por tipos de prácticas políticas, y cuyas categorías han sido definidas como “alto” (educado, sofisticado e institucional) y “bajo” (plebeyo, directo y personalista), parece explicar mejor la diferencia entre peronismo y no peronismo que la más clásica dimensión izquierda-derecha (Ostiguy 2009). La pretendida “normalización” del sistema partidario argentino (Levitsky 2000), en términos de una estructura que presente una fuerza hacia la izquierda y otra hacia la derecha del centro, ha sido una expectativa hasta ahora nunca concretada plenamente.

El dominio del kirchnerismo en el campo del peronismo a partir de 2003 y, más tarde, el protagonismo de PRO con el liderazgo de Mauricio Macri en la oposición propiciaron que la organización de la competencia electoral adoptara elementos visibles de la dimensión espacial clásica de la competencia política. En el ciclo aquí observado, ello se manifestó en el discurso de apertura comercial, desregulación económica, reducción del déficit fiscal, acercamiento a las potencias occidentales, defensa de las instituciones republicanas y esfuerzo individual, por el lado de Cambiemos, mientras que del lado del peronismo kirchnerista se destacaban la reivindicación del gasto público y la regulación económica, las

políticas proteccionistas, la cercanía con las organizaciones de derechos humanos, y la afinidad con los gobiernos y liderazgos de izquierda de la región.

La encuesta realizada para este trabajo permite observar que estos alineamientos se verifican en cierta medida entre los votantes de ambas coaliciones. En línea con los estándares históricos, un 28% de los votantes de Cambiemos y un 31% de votantes del FdT no se identifican con ningún posicionamiento en términos de izquierda y derecha. Pero, como se observa en la tabla 4, hay una parcial reorganización de los apoyos en términos ideológicos.

**Tabla 4.** Posicionamiento izquierda-derecha de los votantes de JxC y del FdT, 2019

Posicionamiento ideológico	Votantes JxC %	Votantes FT %
Izquierda y centro-izquierda	5	33
Centro	15	14
Centro-derecha y derecha	53	22
No identificado con la distinción izquierda-derecha	28	31

**Fuente:** Opinaia (2019).

El peronismo conserva votantes distribuidos a lo largo de todo el espectro ideológico, con un 22% que se autoubican hacia la derecha del espacio y un 14% en el centro. Pero el grupo más numeroso de sus electores se identifica con posiciones de centro-izquierda e izquierda. En sentido inverso, solo un 5% de los votantes de Macri se define como de centro-izquierda o izquierda, un 15% se ubica en el centro y el grupo significativamente más numeroso, el 53%, en la centro-derecha y derecha.

En el ciclo analizado, el peronismo y Cambiemos contienen actores, desarrollan comportamientos y reivindican políticas que no se adecuan estrictamente a la noción de una coalición de centro-izquierda y de centro-derecha respectivamente. No obstante, los datos aquí mencionados sugieren la existencia de un reordenamiento parcial de los apoyos electorales en esta dimensión, coincidiendo la cercanía a la coalición peronista con una mayor autopercepción hacia la izquierda y, más claramente, una mayor autopercepción hacia la derecha de quienes apoyan a Cambiemos.

**d. Identidades políticas. La relación entre partidos y votantes.**

Nos interesa ahora evaluar si, y en qué medida, la consolidación de estas dos coaliciones fortaleció el vínculo entre los partidos y los electores. Una extensa evidencia empírica refiere que en las últimas décadas los partidos políticos han

visto diluido su rol representativo, pues han establecido vínculos coyunturales y frágiles con la mayoría de sus votantes. Estos procesos, y la definición que a partir de ellos hace Ingrid van Biezen (2004) sobre los partidos como “un mal necesario” o, en todo caso, “un servicio público” requerido para el funcionamiento de la democracia, se adecua a la percepción de una mayoría de los argentinos.

Según la encuesta que realizamos, un 75 % mostró su acuerdo con frases tales como “Los partidos políticos solo buscan sus propios intereses” y “Los partidos políticos no se preocupan por lo que piensa la gente como yo”, cifras consistentes con los bajos niveles de confianza que las encuestas suelen registrar con respecto a los partidos políticos desde comienzos de los años 1990. Sin embargo, pese a confiar poco en los partidos, una mayoría del 62 % concuerda con la idea de que “Sin partidos no puede haber democracia”, porcentaje similar al registrado en mediciones anteriores realizadas por Latinobarómetro (Adrogué y Armesto 2001) y el Barómetro de las Américas (Lodola 2012).

De la encuesta realizada para este trabajo surgen otros elementos que permiten comprender mejor los cambios en las identidades políticas en el periodo analizado. En diciembre de 2019, el 83 % de argentinos afirmaba que existe un partido por el que nunca votaría. Como se ve en la tabla 6, el kirchnerismo y Cambiemos registran los más altos niveles de rechazo.

**Tabla 5.** Partidos por los que “nunca votaría”. Porcentaje de votantes

Kirchnerismo	Peronismo	Cambiemos	PRO	UCR	Izquierda	Otros	Total
29	2,5	23,2	11,6	2,5	11,6	2,5	83

Fuente: Opinaia (2019).

Si agregamos, por un lado, el kirchnerismo y el peronismo y, por el otro, Cambiemos con los principales partidos que lo componen, el PRO y la UCR, el rechazo alcanza el 31,5 % y el 36,3 % respectivamente. Estas cifras corroboran, y a su vez permiten explicar, la noción de polarización. El rechazo por alguna de las opciones que ha ejercido el gobierno en los últimos años supera holgadamente al porcentaje de quienes se consideran representados por alguna de esas opciones partidarias, cifra que alcanza al 36 % de los electores. Es decir que una parte significativa del 64 % de quienes no se consideran representados por ningún partido en particular pueden en cambio expresar a qué partido o espacio político nunca votarían.

Para conocer mejor cómo se relaciona la polarización con el vínculo entre partidos y electores, preguntamos a quienes no se consideran representados por ningún partido si aun así pueden reconocer algo más de simpatía por algún espacio político que por otros. Así, encontramos que el porcentaje de 36 % de

quienes se consideran efectivamente representados por un partido se eleva hasta un 79 % cuando se trata de admitir al menos algún nivel de preferencia.

Se observa aquí un marcado crecimiento con respecto a mediciones anteriores. Los informes del Barómetro de las Américas entre 2008 y 2012 registraron porcentajes oscilantes entre el 20 % y el 27 % de argentinos simpatizantes de algún partido. Ya en 2015, una encuesta de panel realizada en dos olas mostró que la simpatía partidaria estaba en torno al 50 % del electorado, con una clara mayoría del kirchnerismo y del peronismo (Lupu *et al.* 2015). Otro informe de Opinaia mostró un crecimiento de estos números hasta el 71 % en julio de 2019, con solo un 23 % que rechazaba cualquier simpatía. De modo que el 79 % registrado en diciembre de 2019 aparece como el punto más alto de una progresión signada por la creciente polarización política.<sup>1</sup>

El kirchnerismo/peronismo continúa siendo el espacio político por el que mayor cercanía reconocen los argentinos. Como surge de los datos presentados en la tabla 3, la suma de ambos alcanza al 41 % del electorado, distribuido en partes casi iguales entre cada una de esas etiquetas. Pero el crecimiento más significativo en términos relativos con respecto a mediciones previas se verifica en el espacio no peronista referenciado en la coalición Cambiemos que, junto a los partidos que la componen, reúne el 31 % de adhesiones. La coalición peronista y la coalición Cambiemos concentran en conjunto el 72 % de las simpatías del electorado. Considerando solo a quienes reconocen alguna simpatía partidaria, el 91 % opta por alguna de estas dos opciones.

Los datos muestran que el proceso político del último lustro ha fortalecido identidades que remiten al vínculo con una experiencia de gobierno. Cada una de las dos grandes coaliciones políticas de este periodo canaliza y expresa también el rechazo a su contraparte. De la mano de dichas identidades negativas ha crecido moderadamente el porcentaje de quienes se sienten representados o, al menos, de quienes pueden reconocer alguna simpatía por un partido o coalición. La evidencia sugiere que, aunque las identidades partidarias tradicionales involucran a una minoría de la población, subsisten y se fortalecen identidades sociopolíticas, que a su vez son canalizadas y articuladas por los partidos.

---

1 Opinaia, informe de opinión pública: cercanía política, julio de 2019. El estudio incluyó 3210 casos ponderados en todo el país, a través de un panel *online* con cuestionario auto-administrado, entre el 28 de junio y el 5 de julio de 2019

## 4. La competencia en las provincias

Mientras que el voto en la competencia presidencial tendió a nacionalizarse y concentrarse en dos coaliciones, la arena provincial se mantuvo ajena a esta tendencia y mostró en este periodo la persistencia, e incluso acentuación, de su incongruencia. Distintos factores, largamente analizados por la literatura, fortalecieron desde la década de 1990 el poder de los gobernadores argentinos e hicieron de cada una de las arenas provinciales un sistema partidario con relativa autonomía con respecto al sistema nacional (Calvo y Escolar 2005; Suárez 2012; Varetto 2017).

En el transcurso de la actual etapa democrática las provincias han sido las anclas de la continuidad de los grandes partidos históricos. El dominio institucional y electoral en las provincias ha sido un pilar fundamental para que el peronismo conserve la primacía nacional y para el radicalismo, una fuente de subsistencia (Malamud y De Luca 2016).

Por fuera del peronismo y de la UCR, ningún partido pudo gobernar simultáneamente más de un distrito hasta 2015, cuando el PRO extendió su dominio de la ciudad a la provincia de Buenos Aires. Durante los primeros años de la democracia, diversos partidos provinciales, en general de perfil conservador, gobernaron en algunas provincias. Solo uno entre ellos logró subsistir exitosamente, el Movimiento Popular Neuquino (MPN), que ha gobernado su provincia desde 1983 hasta la actualidad.

A su vez, las provincias muestran niveles muy heterogéneos de competitividad. En seis de ellas, las elecciones para gobernador fueron ganadas siempre por el mismo partido desde 1983. En cinco, el partido dominante es el peronismo (Formosa, La Pampa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz), y en Neuquén, el ya mencionado MPN. Otras provincias en las que ha habido una o incluso dos alternancias desde 1983 muestran desde hace al menos doce años sistemas poco competitivos, también dominados por el peronismo: Tucumán, San Juan, Entre Ríos y Córdoba entran en esta categoría. La provincia de Buenos Aires, que alberga casi al 40 % del electorado nacional, formaba parte hasta 2015 de este grupo de predominancia peronista. Por otro lado, el PRO sobresale en la ciudad de Buenos Aires, donde gobierna desde 2007. Otras tres provincias, Santa Fe, Mendoza y Tierra del Fuego, han mostrado en las últimas décadas un alto nivel de competitividad.

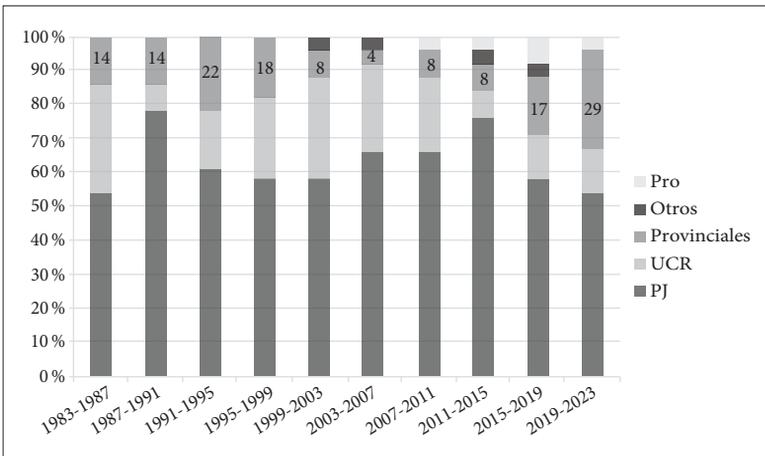
El periodo 2015-2019 muestra fuertes rasgos de continuidad con esta situación. En 2015, la victoria de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires y Jujuy, las primeras derrotas del peronismo en estos distritos desde 1987 y 1983, respectivamente, alentó las expectativas de la coalición no peronista sobre futuras victorias en el interior del país. Pero estas expectativas se revirtieron

prontamente, con los resultados de 2019, cuando perdió la provincia de Buenos Aires y apenas pudo conservar los otros gobiernos con los que ya contaba: su bastión de la ciudad de Buenos Aires, en manos del PRO, y las provincias de Mendoza, Corrientes y Jujuy, con gobernadores radicales. Los cinco casos de alternancia provincial de 2015 y los cuatro de 2019 dejan a este periodo en el mismo promedio registrado desde 1987.

Como puede observarse en el gráfico 5, las elecciones de 2015 y 2019 siguen evidenciando el dominio provincial del peronismo, aun cuando este se encuentre en niveles algo más bajos que los de sus mejores tiempos, los de los periodos 1987-1991 y 2003-2015. El radicalismo, con tres gobernaciones, sigue siendo, aunque bien lejos del peronismo, el segundo partido en esta categoría.

El dato más significativo del periodo es, sin embargo, el crecimiento de nuevas agrupaciones políticas de referencia netamente provincial. Desde 2003 los partidos provinciales gobernantes habían pasado a ser una rareza en el escenario argentino. A partir de 2015, en cambio, alcanzaron una dimensión similar a la de los años 1990, pues crecieron en 2019 hasta lograr el control de siete gobernaciones, el 29 % del total, el porcentaje más alto de todo el ciclo democrático.

**Gráfico 5.** Control de gobernaciones por partido político, 1983-2019



**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Malamud y De Luca (2016) y del Ministerio del Interior.

Estas nuevas agrupaciones provinciales son en general derivados de escisiones de alguno de los partidos tradicionales o combinaciones de facciones de ambos. Hoy gobiernan en las provincias argentinas, además del MPN, el Frente Cívico de Santiago del Estero, el Frente de la Concordia en Misiones, Juntos Somos Río Negro, Chubut Somos Todos, Identidad Salteña y Concertación Forja en Tierra

del Fuego. Aunque cada una de estas experiencias resulta de circunstancias específicas, existen denominadores comunes. Ser parte de una etiqueta nacional ya no implica necesariamente, como en el pasado, un aporte electoral significativo para los gobernadores provinciales. Estos privilegian, en cambio, ganar las elecciones “a título personal” y negociar desde esa posición con el presidente de turno. Al mismo tiempo, y como reacción al proceso observado en el marco de la competencia nacional, diversos gobernadores encuentran conveniente escindirse de aquella polarización, generando alianzas provinciales que reúnen a actores de espacios a veces enfrentados en la pelea por la presidencia, apelando a los votantes que pueden estar a ambos lados de la competencia nacional.

Valiéndose de una prerrogativa excepcional de la que gozan los gobernadores en Argentina —la posibilidad de fijar el calendario de sus respectivas elecciones provinciales—, durante el ciclo electoral de 2019 solo cuatro provincias eligieron a sus gobernadores en la misma fecha que la elección presidencial, el número más bajo desde 2003. La mayoría de los mandatarios provinciales, aun entre aquellos formalmente comprometidos con las candidaturas nacionales de JxC y del FdT, optó por evitar que su propia elección quedara atrapada en una disputa nacional de resultado imprevisible.

Desde hace más de una década la literatura advertía cómo las secciones provinciales de los grandes partidos argentinos ganaban creciente autonomía con respecto a sus direcciones nacionales (Leiras 2007). El fortalecimiento del fenómeno de las agrupaciones políticas de naturaleza estrictamente provincial supone un paso más en el proceso de territorialización de la política subnacional.

Es probable que la condición del peronismo como oposición al Gobierno nacional haya favorecido la dispersión de varios de sus liderazgos provinciales ante la ausencia de un vértice articulador. En tal caso, la recuperación del gobierno a partir de 2019 debería obrar en sentido inverso, reduciendo la provincialización de partidos de origen peronista. Será preciso observar cómo se desarrolla este fenómeno en el futuro próximo.

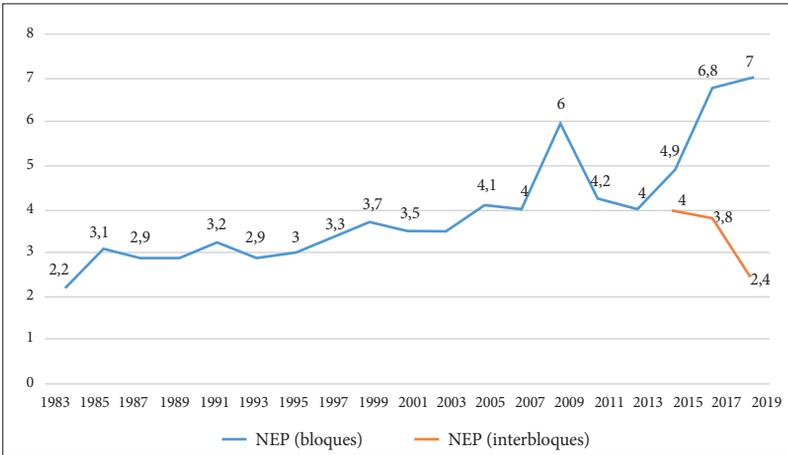
## 5. La interacción en el Congreso

La Cámara de Diputados argentina se caracteriza por ser una arena de interacción multipartidista, aunque con una primera minoría —que en ocasiones deviene mayoría— del peronismo. Este ha sido el caso también durante el periodo 2015-2019.

Desde la recuperación democrática en 1983, el NEP legislativo —que toma en cuenta la cantidad de bancas por bloque— ha mostrado una clara tendencia al alza. Se incrementó especialmente con la crisis de 2001, elevándose a 4 partidos

para el periodo 2005-2015, y llegando al récord de 7 en 2019. Al momento de escribir este artículo, en diciembre de 2019, la Cámara de Diputados presenta 37 bloques, de los cuales casi la mitad son unipersonales.

**Gráfico 6.** NEP legislativo, Cámara de Diputados, 1983-2019



**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Clerici (2015) y de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputado de la Nación (HCDN).

Las fuentes de esta fragmentación tienen carácter institucional y contextual. Por un lado, los requisitos legales para crear partidos orientados a competir por cargos legislativos nacionales son en Argentina los más bajos de América Latina (Scherlis 2016). Los diputados son elegidos en listas cerradas y bloqueadas a través de sistemas de representación proporcional en distritos de magnitud variable que coinciden con las provincias. Mientras que una mayoría de provincias es de magnitud pequeña, lo que favorece a los principales partidos, algunos otros tienen magnitudes grandes, lo que ayuda a la incorporación de otras fuerzas menores. Desde el punto de vista contextual, la crisis política, social y económica de 2001-2002 erosionó las etiquetas partidarias tradicionales, contribuyendo al surgimiento de nuevos partidos a partir de las disidencias internas, así como del proceso de desnacionalización. En particular, para el periodo 2015-2019 se destacan dos factores contextuales. Por un lado, la derrota en las elecciones presidenciales de 2015 acentuó la fragmentación legislativa del campo peronista. El pluralismo peronista, que mostraba ocho bloques en 2012, se expresó en diecisiete bloques en 2017 (Novaro 2019). Por su parte, en línea con lo analizado en la sección anterior, crecieron también los bloques referenciados en agrupaciones provinciales. Estos factores explican el crecimiento del NEP legislativo en la

Cámara de Diputados. En cambio, los bloques oficialistas de Cambiemos (PRO, UCR y CC) se mantuvieron unidos.

A su vez, en los últimos tiempos han cobrado relevancia los así llamados interbloques, una institución informal que tiende a expresar las coaliciones políticas nacionales. El funcionamiento del Congreso ofrece a los legisladores incentivos para conformar diferentes bloques según su partido de origen, para luego articular la acción política dentro de un interbloque.

En el año 2001, el 6% de los diputados se ubicaba dentro de un interbloque; en el 2007, lo hacía un 21% y en 2014, un 27% (Saettone 2015, 373). Hacia fines de 2019, el proceso de polarización en la competencia nacional impactó decisivamente en la articulación entre los diputados, con un 99% de ellos formando parte de un interbloque.

Si en lugar de medir el NEP legislativo por bloque lo hacemos por interbloque, la fragmentación baja drásticamente, siendo de 4 para el periodo legislativo 2015-2017 y bajando a 2,36 para 2019-2021, la cifra más baja desde 1985.

En diciembre de 2019, la Cámara de Diputados compuesta por 257 miembros muestra al interbloque del FdT con 120 bancas, y al de JxC, con 116. De modo que el proceso electoral de 2019 produjo una reducción de la fragmentación al mínimo histórico, a partir de la coordinación de interbloques en torno a dos grandes coaliciones, las que se referencian en los dos contendientes de la competencia presidencial.

El Senado ha sido tradicionalmente un espacio de predominio peronista y minoría radical, fruto de un sistema de elección que, desde 1994, distribuye dos bancas por provincia para el partido que obtiene más votos y una para el que queda en segundo lugar. Esta situación también se mantuvo en el periodo 2015-2019, en el cual las tendencias fueron similares a las de la Cámara de Diputados.

El pluralismo peronista alentó la fragmentación de la Cámara. Aunque se mantuvo un bloque peronista mayoritario, el del FPV-PJ, numerosos senadores de origen peronista optaron por conformar bloques alternativos, agrupados en torno a un gobernador provincial. En 2016, de un total de 23 bloques, 13 estaban asociados al peronismo.<sup>2</sup> Las elecciones de 2017 aumentaron la fragmentación, en gran medida como consecuencia de la candidatura de la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner a senadora nacional por la provincia de Buenos Aires, con la etiqueta Unidad Ciudadana, por fuera del PJ oficial. Esto propició divisiones en réplica en distintos distritos entre kirchneristas y diferentes versiones del peronismo. El NEP legislativo llegó en 2018 a 6,8. Estas divisiones, junto a los

---

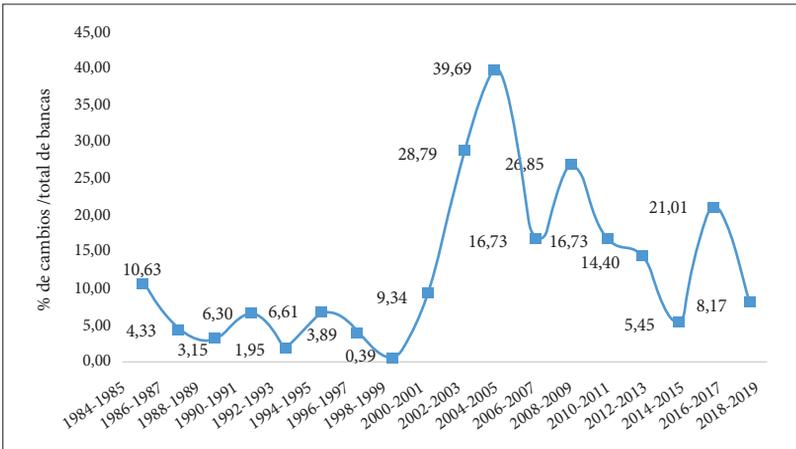
2 Véase [Parlamentario.com](http://Parlamentario.com), consultado el 1.º de julio de 2016.

resultados de 2017, permitieron que el interbloque de Cambiemos en el Senado pasara a ser la primera minoría.

Pero, también en el caso del Senado, el proceso electoral de 2019 alentó la concentración en torno a dos grandes interbloques. El del FdT logró la confluencia del peronismo, reuniendo a 40 senadores, mientras que el interbloque de JxC cuenta con 28. En conjunto, ambos interbloques reúnen al 95 % del Senado.

Una característica específica del sistema de partidos en la arena legislativa es que puede ser redefinido en forma continua, con independencia de los procesos electorales, a través de los cambios de bloque que tienen lugar durante los mandatos (Mershon y Shvetsova 2013). En Argentina, la crisis del año 2001 marca el comienzo de un contexto de fluidez que desató un ciclo de transfuguismo de magnitudes considerables. En los 16 años transcurridos entre 1984 y 2000, 95 diputados nacionales decidieron un cambio de bloque. Esa cifra fue superada solo en los tres periodos legislativos siguientes (2000-2003).

**Gráfico 7.** Tasa de cambios de bloque en la Cámara de Diputados por bienio legislativo, 1983-2019



**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Información Parlamentaria de la HCDN.

Los datos presentados en el gráfico 7 muestran claramente cómo desde la crisis de 2001-2002 los cambios de bloque se convirtieron en un fenómeno cotidiano y llegaron a abarcar, en el periodo 2004-2005, a casi el 40 % de la Cámara. Sin embargo, a partir de allí comenzó un descenso, con oscilaciones. El periodo 2016-2017 registra un nuevo pico, con un 20 % de los diputados cambiando de bloque. Más de la mitad de estos casos se deben a defecciones en el bloque oficial del peronismo. Los datos avalan la intuición: es más fácil mantenerse unidos

siendo gobierno que oposición. En el mismo periodo, los bloques del PRO y de la CC no han sufrido defecciones y la UCR, solo 2, compensadas con un arribo. En definitiva, durante el gobierno de Macri, el sistema de partidos legislativo en ambas cámaras se mantuvo, e incluso creció, en términos de fragmentación y fluidez, expresadas por la gran cantidad de cambios de bloque en el primer bienio. Ambos fenómenos fueron producidos especialmente por el espacio de la oposición, que manifestó sobre todo la división entre kirchnerismo y peronismo no kirchnerista. En cambio, los bloques partidarios del Gobierno nacional se mantuvieron cohesionados, con altos niveles de disciplina.

Por último, hacia fines de 2019, el esquema de competencia presidencial produjo un impacto inédito en la conformación de los interbloques legislativos, reduciendo la fragmentación a los mínimos históricos. El principal desafío, especialmente para el interbloque opositor, será mantener la cohesión, tanto en lo que respecta a las defecciones como a la disciplina.

## Conclusión

El consenso programático y la ausencia de propuestas alternativas claras diluyen las etiquetas partidarias y, en contextos de frustración económica, llevan al desalineamiento partidario (Roberts 2014). Por el contrario, la polarización fortalece las identidades partidarias (Lupu 2016) y contribuye a la legitimidad democrática, mientras los actores estén comprometidos con el sistema (Mainwaring 2016).

La radicalización del kirchnerismo, acentuada durante el segundo gobierno de Cristina Fernández, polarizó el sistema de partidos argentino (Vommaro 2019). Los datos presentados en este artículo sugieren que esto fortaleció las identidades negativas, pero consecuentemente, también, el vínculo representativo entre electores y espacios políticos. El periodo aquí analizado, que comprende las elecciones de 2015 y de 2019, muestra como principal novedad el reequilibrio del sistema partidario nacional en términos de dos grandes coaliciones nacionalizadas que concentran los apoyos electorales: la del no peronismo unificado en Cambiemos y la del peronismo unificada finalmente en el FdT. Estas coaliciones de partidos muestran fluidez en los nombres de algunos de sus protagonistas, e incluso de sus etiquetas electorales, pero suponen en todo caso un grado de estabilidad en la competencia, mayor al de cualquier otro par de elecciones presidenciales desde 1989. Ambas concentraron el voto presidencial ya en 2015, y todavía más en 2019, cuando el apoyo hacia las dos primeras fuerzas alcanzó el mayor porcentaje desde 1983. En consonancia con estos datos, la elección presidencial de 2019 mostró el mayor

grado de nacionalización desde 1983, aun cuando cada coalición es especialmente fuerte en distintas regiones del país.

Normalmente tiende a observarse la transformación en el sistema partidario como resultado del cambio electoral, pero el proceso puede observarse de modo inverso. Los sistemas de partidos no son meros reflejos de las preferencias electorales, sino que también sirven para encauzarlas (Mair 2015). En la Argentina reciente, los principales actores del polo no peronista reconfiguraron la estructura de la competencia construyendo una alternativa competitiva frente al largo predominio del peronismo. A su vez, el triunfo de Cambiemos y la posibilidad de la reelección de Macri obró en espejo llevando a los liderazgos peronistas a producir una alternativa unificada, imprevista hasta entonces para los analistas. De este modo se fortaleció aún más la competencia bipolar, en la que dos amplias coaliciones compiten con expectativas de ganar.

La novedad sin embargo es relativa, en tanto se constituye sobre la base de la dimensión clásica de la política electoral argentina, que tiene lugar entre el peronismo y el no peronismo. La mayoría de los argentinos no se reconoce en una identidad partidaria en particular, pero el eje peronismo-no peronismo (o alto-bajo) articula las opciones efectivas de gobierno y continúa funcionando como campo de significación para el electorado argentino. En el ciclo analizado, esta distinción coincide —más que en otros anteriores— con el eje izquierda-derecha: los apoyos a la coalición peronista se ubican más cerca de la primera de esas categorías y viceversa.

En el campo de los sistemas partidarios provinciales, se observa una tendencia de los gobernadores a valerse de las reglas electorales para acentuar su autonomía política, reforzando así la incongruencia de los sistemas subnacionales con respecto al nacional.

Finalmente, la arena legislativa se encuentra atravesada por ambas dinámicas. Los legisladores nacionales son elegidos en distritos provinciales, lo cual tiende a su fragmentación, pero esa tendencia se ve balanceada por los esfuerzos de los liderazgos nacionales, en especial del presidente, para forjar coaliciones legislativas. La tendencia a la integración es más fuerte en el caso de la coalición que controla el Gobierno nacional; lo contrario ocurre con quien está en la oposición. La formación de interbloques fue, en el ciclo estudiado, la forma común de lidiar con ambas dinámicas, permitiendo la pluralidad de bloques, pero sobre todo, en torno al proceso electoral de 2019, favoreciendo la reunión alrededor de los dos polos principales.

## Referencias

1. Abal Medina, Juan Manuel. 2009. "The Rise and Fall of the Argentine Centre-Left: The Crisis of Frente Grande". *Party Politics* 15 (3): 357-375.
2. Abal Medina, Juan Manuel y Julieta Suárez Cao. 2003. "Más allá del bipartidismo: el sistema argentino de partidos". *Iberoamericana* II (9): 65-87.
3. Adrogué, Gerardo y Melchor Armesto. 2001. "Aún con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del noventa". *Desarrollo Económico* 40 (160): 619-652.
4. Alles, Santiago, Mark P. Jones y Carolina Tchintian. 2016. "The 2015 Argentine Presidential and Legislative Elections". *Electoral Studies* 43:184-187.
5. Bardi, Luciano y Peter Mair. 2015. "Los parámetros de los sistemas de partidos". En *Partidos, sistemas de partidos y democracia*, compilado por Fernando Casal Bértoa y Gerardo Scherlis, 239-262. Buenos Aires: Eudeba.
6. Calvo, Ernesto. 2013. "El peronismo y la sucesión permanente: mismos votos, distintas élites". *Revista SAAP* 7 (2): 433-440.
7. Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
8. Casullo, María Esperanza. 2015. "Del bipartidismo a la democracia Peronista". *Nueva Sociedad* 258: 16-28.
9. Catterberg, Edgardo. 1989. *Los argentinos frente a la política*. Buenos Aires: Planeta.
10. Clerici, Paula. 2015. "La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada: el caso argentino". *Revista SAAP* 9 (2): 313-341.
11. Colomer, Josep y Luis Escatel. 2005. "La dimensión izquierda-derecha en América Latina". *Desarrollo Económico* 45 (177): 123-136.
12. Dix, Robert H. 1989. "Cleavage Structures and Party Systems in Latin America". *Comparative Politics* 22 (1): 23-37.
13. Escolar, Marcelo. 2013. "La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina". *Revista SAAP* 7 (2): 441-451.
14. Gervasoni, Carlos. 2018. "Argentina's Declining Party System: Fragmentation, Denationalization, Factionalization, Personalization, and Increasing Fluidity". En *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*, editado por Scott Mainwaring, 255-290. Cambridge: Cambridge University Press.
15. Jones, Mark y Scott Mainwaring. 2003. "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas". *Party Politics* 9 (2): 139-166.
16. Leiras, Marcelo. 2007. *Todos los caballos del rey*. Buenos Aires: Prometeo.
17. Levitsky, Steven. 2000. "The 'Normalization' of Argentine Politics". *Journal of Democracy* 11 (2): 56-69.
18. Lodola, Germán. 2012. *Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, CIPPEC, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Barómetro de las Américas y Vanderbilt University, 2013.
19. Lupu, Noam. 2016. *Party Brands in Crisis: Partisanship, Brand Dilution, and the Breakdown of Political Parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
20. Lupu, Noam, Carlos Gervasoni, Virginia Oliveros y Luis Schiumerini. 2015. *Argentine Panel Election Study*. Madison: University of Wisconsin.

21. Mainwaring, Scott. 2016. "Party System Institutionalization, Party Collapse and Party Building". *Government and Opposition* 51 (4): 691-716.
22. Mainwaring, Scott y Timothy Scully, eds. 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
23. Mair, Peter. 2015. "La comparación de los sistemas de partidos". En *Partidos, sistemas de partidos y democracia*, compilado por Fernando Casal Bértoa y Gerardo Scherlis, 185-210. Buenos Aires: Eudeba.
24. Malamud, Andrés. 2018. *El oficio más antiguo del mundo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
25. Malamud, Andrés y Miguel de Luca. 2016. "¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015)". En *Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015)*, editado por Flavia Freidenberg, 27-68. Ciudad de México: UNAM.
26. Mershon, Carl y Olga Shvetsova. 2013. *Party System Change in Legislatures Worldwide: Moving Outside the Electoral Arena*. Cambridge: Cambridge University Press.
27. Novaro, Marcos. 2019. "Auge y decadencia del pluralismo peronista". Ponencia presentada en el XIII Congreso SAAP, Unsam, Buenos Aires.
28. Ostiguy, Pierre. 2009. "Argentina's Double Political Spectrum: Party System, Political Identities, and Strategies, 1944-2007". Working Paper n.º 361. Kellogg Institute.
29. Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
30. Roberts, Kenneth. 2014. *Changing Course in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
31. Rose, Richard y William Mishler. 1998. "Negative and Positive Party Identification in Post-communist Countries". *Electoral Studies* 17 (2): 217-234.
32. Saetone, Federico. 2015. "La elección del presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014). Un estudio de caso". *Revista SAAP* 9 (2): 343-373.
33. Scherlis, Gerardo. 2008. "Machine Politics and Democracy. The Deinstitutionalization of the Argentine Party System". *Government and Opposition* 43 (4): 579-598.
34. Scherlis, Gerardo. 2016. "La regulación de los partidos latinoamericanos y su integración territorial". *Revista de Derecho Electoral* 21 (7):144-192.
35. Suárez Cao, Julieta. 2012. "Las transformaciones del sistema nacional de partidos: una visión federalista sobre la competencia partidaria en Argentina". En *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, editado por Tullia Falletti, Lucas González y Martín Lardone, 73-103. Córdoba: Eudecc.
36. Torre, Juan Carlos. 2003. "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria". *Desarrollo Económico* 42 (168): 647-665.
37. Torre, Juan Carlos. 2017. "Los huérfanos de la política revisited". *Revista SAAP* 11 (2): 241-249.
38. Van Biezen, Ingrid. 2004. "Parties as Public Utilities". *Party Politics* 10 (6): 701-722.
39. Varetto, Carlos A. 2017. *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*. Villa María: Eduvim.

40. Vommaro, Gabriel. 2019. “De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiamos y los límites del ‘giro a la derecha’ en Argentina”. *Colombia Internacional* 99: 91-120.
41. Zarazaga, Rodrigo. 2019. “‘Todos unidos triunfaremos...’: nuevas dificultades para la unidad electoral peronista”. *Revista SAAP* 13 (1): 11-42.
42. Zelaznik, Javier. 2013. “Unión Cívica Radical: entre el Tercer Movimiento Histórico y la lucha por la subsistencia”. *Revista SAAP* 7 (2): 423-431.



**Gerardo Scherlis** es investigador adjunto del Conicet y profesor titular regular de teoría del estado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Se graduó como licenciado en ciencia política y como abogado en esta misma universidad y obtuvo su doctorado *cum laude* en ciencia política en la Universidad de Leiden (Holanda). Se especializa en el estudio de las instituciones políticas y en particular en la organización y regulación de los partidos políticos latinoamericanos, temas sobre los cuales ha dictado cursos de posgrado en diversas universidades, incluyendo las de Bolonia, Buenos Aires, Leiden, Di Tella, Nacional del Litoral y Belgrano. Sus trabajos han sido publicados en revistas especializadas como *European Journal of Political Research*, *Latin American Research Review*, *Government and Opposition*, *Journal of Politics in Latin America*, entre muchas otras.

**Danilo Degiustti** es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Realizó una maestría en ciencia política en la Universidad Di Tella, donde actualmente desarrolla su investigación doctoral. Es docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Ha publicado trabajos en la *Revista SAAP* (Argentina) y en la *Revista Uruguaya de Ciencia Política*.