

# Argentina Elections – Elecciones Argentinas » Cinco preguntas a Lodola: “Las reformas de la legislación electoral fueron orientadas a estructurar hacia abajo al justicialismo”

<http://www.argentinaelections.com/2011/08/cinco-preguntas-a-lodola-las-reformas-de-la-legislacion-electoral-fueron-orientadas-a-estructurar-hacia-abajo-al-justicialismo/>

August 16, 2011

You are here: Home // [Elecciones 2011](#), [Entrevistas](#) // Cinco preguntas a Lodola: “Las reformas de la legislación electoral fueron orientadas a estructurar hacia abajo al justicialismo”

✉ En una entrevista con *Elecciones Argentinas*, el académico argentino Germán Jorge Lodola habló sobre la dinámica distrital de la política argentina y de los efectos paradójicos que conlleva la reforma electoral como potencializadora de una “nacionalización del sistema de partidos”.



*La entrevista forma parte de la serie “Cinco preguntas a... Los académicos tienen la palabra” que realiza el equipo de Argentina Elections – Elecciones Argentina a varias figuras del ambiente académico nacional e internacional para analizar los comicios de 2011. Para ver el resto de las entrevistas, visite esta*

*página: <http://www.argentinaelections.com/2011/08/cinco-preguntas-a-los-academicos-tienen-la-palabra/>*



*Contribuyen en la serie: Juan Cruz Fernández, Mariano Machado, Hugo Passarello Luna, Luciano Romero Mascarell*

*Crédito de la foto: cedida por el entrevistado*

**Mariela Szejnfeld Sirkis : ¿Cómo cree Ud. que impactan las modificaciones a la reglamentación electoral en la democracia interna de los partidos, en relación a las experiencias previas?**

**Germán Jorge Lodola:** En primer lugar, creo que la Argentina tiene una característica que la diferencia de otros países, y es el hecho de que sigue siendo un país descentralizado tanto a nivel del sistema electoral como de la legislación electoral.

Respecto de la pregunta, por un lado, tenemos el caso de las colectoras que produjeron una explosión de agencias electoralistas que brindan servicios a los partidos políticos. En otras palabras, pequeños grupos de organizaciones políticas que ofrecen un apoyo de votos que en ocasiones puede ser bastante marginal, a cambio de tener después cierto acceso a recursos monetarios en función de la cantidad de votos obtenida. En ese sentido, las colectoras debilitan claramente a las organizaciones partidarias al promover el surgimiento de una multiplicidad de organizaciones pequeñas.

Por el otro lado, la ley de internas abiertas obligatorias opera en la dirección contraria. Y esto probablemente sea un resultado no buscado. Mi impresión es que cuando el gobierno planteó la idea de las internas abiertas, lo hizo siempre pensando en el justicialismo. Una interpretación posible sería decir que el gobierno planteó las internas abiertas para evitar una fuga de votos hacia organizaciones partidarias de centro-izquierda. Mi interpretación, sin embargo, es que el gobierno intentó evitar una fuga de votos dentro del propio justicialismo. Al poner un piso de votos del padrón electoral que deben obtener los partidos para poder presentarse en la elección general, lo que estaba haciendo el gobierno era limitar la formación de estas agencias que permitía la política de acoples y de esta manera estructurar territorialmente al justicialismo. Me parece que esta siempre fue una preocupación de Néstor Kirchner: evitar la división territorial del justicialismo, encolumnarlo territorialmente. Esto es algo que el Frente Para la Victoria (FPV) no puede hacer de

la mano de los sindicatos, que si bien tienen presencia entre los trabajadores formales no tienen presencia en el territorio. Las candidaturas testimoniales también fueron parte de ese proceso de encolumnamiento territorial. Siempre me pareció que al gobierno no le preocupaba una fuga de votos hacia organizaciones como la liderada por Sabatella, digamos de izquierda democrática, pues estos grupos serían eventualmente incorporados por el FPV.

Creo entonces que las reformas que se produjeron en la legislación electoral fueron orientadas a estructurar “hacia abajo” al justicialismo. Voy a dar un ejemplo de cómo opera esa división territorial: la ley de Lemas en provincias como Formosa genera que todos los lemas, sub-lemas y lemitas apoyen al mismo candidato a gobernador, pero que disputen poder abajo, a nivel de intendentes y concejales, justamente donde se observa una mayor actividad de tipo punteril... En resumen, hay dos efectos de alguna manera paradójicos: por un lado los acoples debilitan los partidos políticos, pero por el otro lado las internas abiertas obligatorias tienen el objetivo de reforzar las organizaciones partidarias con la instauración de un piso electoral.

**MSS: ¿Qué efecto tendrá la reforma política en el sistema de partidos?**

**GJL:** Como dije, al exigir que los partidos obtengan los votos de al menos el 1,5% del padrón electoral, las internas obligatorias obligan a las organizaciones partidarias a tener mayor presencia desalentando así la fragmentación partidaria. De forma tal que todas esas pequeñas agencias electoralistas que podían presentar sus propios candidatos quedan eliminadas de la contienda general. Pero, de nuevo, estos cambios van junto con el mantenimiento de la táctica de los acoples. Por supuesto, siempre es posible que ciertas organizaciones partidarias brinden apoyo electoral sin presentar candidato a presidente. En el caso de Brasil, por ejemplo, el PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*), tal vez el partido brasileño más importante en número de votos, decidió desde hace ya dos elecciones, no presentar candidato a presidente y optó por fortalecerse a nivel diputados, senadores y gobernadores, para negociar luego con el PT (*Partido dos Trabalhadores*, al cual pertenece la actual presidenta *Dilma Rousseff*) en la legislatura. Pero el PMDB sigue siendo una organización política nacional fuerte. En la Argentina esto no sucede. Lo que tenemos es un número importante de partidos distritales (el PRO, el Partido Socialista, y las divisiones del PJ Federal) que no logran tener dimensión nacional en parte por la política de acoples. Creo que la reforma electoral también opera en dirección de limitar los partidos distritales. Un efecto deseado de esta reforma sería que fomente la nacionalización del sistema de partidos

**MSS: ¿Cree que la reforma limitaría quizás la tendencia que hay en la Argentina a que no sean los partidos que produzcan a sus candidatos, sino que son los candidatos que crean sus partidos?**

**GJL:** Hay una palabra que a mí no me gusta usar, que es la palabra territorialización de la política. Prefiero hablar de una dinámica distrital de la política argentina. Dicho esto, los partidos tienen el derecho de elegir a los candidatos que quieran: pueden elegir candidatos que provengan de la estructura partidaria, o bien amateurs o outsiders al estilo de Del Sel, Palito Ortega o Reutemann. En un sistema como el argentino, donde las organizaciones partidarias son organizaciones provinciales que se rigen por sus propios estatutos con escasa injerencia de la organización nacional, es inevitable que existan outsiders sobre todo para cargos ejecutivos. A nivel de cargos legislativos, no obstante, es menos probable porque los estatutos partidarios exigen que se tengan en cuenta las minorías internas al momento de armar las listas. Si bien los caciques provinciales, y recientemente el ejecutivo nacional, participan en el armado de las listas, también se tiene que respetar la distribución de cargos entre minorías y mayorías de los partidos. Dicho esto, la presencia de outsiders en política es preocupante. Uno esperaría que los candidatos a puestos clave surjan de la dinámica generadora de las organizaciones partidarias, pero no deja de ser una atribución de los partidos candidatear a las personas que ellos entienden son las más representativas. Algunos estatutos partidarios claramente dificultan, al menos en términos de derecho, la presencia de outsiders. Pero la informalidad hace que esto pueda ser evitado.

**MSS: ¿Y en el electorado?**

**GJL:** Creo que debemos resaltar dos puntos. Por un lado, hay mucha desinformación con respecto a qué son las primarias obligatorias y por qué son obligatorias. Por otro lado, está la pregunta de cuán informativas son las internas para el electorado. Con informativas me refiero a cuántas claves y qué tipo de claves los resultados de las primarias le dan al electorado con respecto a la fortaleza de cada candidato para las elecciones generales. Pensando a nivel de la elección presidencial, los resultados pueden potenciar la percepción de que existe un candidato que va a ganar las elecciones, o potenciar la lectura contraria. Por ejemplo, ¿cuál sería una buena elección primaria para la Presidenta? Si Cristina obtiene más del 40% de los votos, la información al electorado podría ser: "Cristina está sólida, puede ganar en primera vuelta". Ahora, si Cristina obtiene el 39% de los votos la información puede ser la contraria, a pesar de que estamos hablando de un 2% de diferencia. Por esto, podemos decir que el carácter informativo de las primarias en esta elección opera en el margen. Las primarias son informativas para el electorado. Pero hacia qué lado va la información y a quién beneficia es aun un interrogante. Supongamos un escenario en el cuál Cristina poco más del 40%, y existe una gran dispersión en la oposición donde los candidatos obtienen todos cerca de un 10 o 12%. La información es que en realidad no existe un segundo partido que esté en condiciones de disputarle la elección al gobierno. Si en cambio el FPV obtiene poco menos del 40% y alguna de las segundas fuerzas obtiene cerca del 20%, se instalaría la idea de que hay un candidato en condiciones de disputarle el poder al gobierno. La idea de que Cristina puede no ganar en primera vuelta es entonces más clara.

**MSS: A partir de la crisis del 2001 ha tenido lugar un aumento en la participación política de la juventud argentina, ¿De qué modo caracterizaría dicho fenómeno?**

**GJL:** En la Universidad Di Tella estamos trabajando en conjunto con la Universidad de Vanderbilt en el [proyecto LAPOP \(Latin American Public Opinion Project\)](#). LAPOP organiza bianualmente una encuesta en 26 países de las Américas. Una pregunta de esta encuesta mide el nivel de participación política activa de los entrevistados. Concretamente, le preguntamos a la gente si ha participado apoyando activamente a un candidato o partido político en la última elección presidencial. Es interesante notar que el 19% de los argentinos contesta que lo ha hecho. Esta es una cifra interesante que supera al promedio regional. La cifra es más interesante aun si consideramos que los argentinos son los ciudadanos de las Américas que más desconfianza expresan hacia los partidos políticos. Los niveles de participación política son mayores entre los jóvenes y las personas más educadas. Creo entonces que los niveles de participación son importantes considerando además la crisis del 2001 que afectó a todas las organizaciones partidarias. En poco tiempo pasamos de un escalón muy bajo, donde dominaba la idea del "que se vayan todos" y de los gobiernos asamblearios sin partidos, a una realidad en la que se observa que los partidos son vitales para el funcionamiento de la democracia más allá de cierto descreimiento ciudadano. Diría entonces que, en términos comparados, la Argentina no está nada mal. Es un país donde la política importa, y eso es bueno. Otro dato muy importante que refleja la encuesta LAPOP es que los argentinos manifiestan uno de los niveles más altos de interés (no ya participación) por la política. Si bien son bajos los niveles de participación en organizaciones civiles y en actividad comunitaria son relativamente bajos, es muy alta la participación en manifestaciones públicas y protestas sociales. De los datos que acabo de mencionar podemos hacer dos lecturas. La lectura pesimista diría que los argentinos descreen de los partidos políticos, participan poco en organizaciones civiles y participan más en las calles que en los ámbitos institucionales. La lectura optimista, a la que adhiero, diría que los niveles de participación en la política partidaria son comparativamente altos y que los argentinos conforman una sociedad movilizadada e interesada por la política.

**MSS: ¿Cuáles son los logros y las materias pendientes de la democracia en nuestro país, desde 1983 a la fecha?**

**GJL:** Si uno analiza los casi treinta años de democracia en la Argentina, y lo que voy a decir se conecta un poco con lo que hablábamos antes sobre la presencia de outsiders en la política, creo que uno de los mayores déficits es la generación de políticos de relieve, de "grandes estadistas" por ponerlo de alguna manera. Más allá de que uno puede o no estar de acuerdo con las decisiones de política pública que han tomado, puede decirse que Alfonsín, Menem, Duhalde y

Kirchner fueron políticos de peso, de raza. Pero si miramos la oferta actual, al menos a nivel presidencial, no se observan candidatos políticamente finos. No creo que Ricardo Alfonsín, de Narváez o el mismo Macri sean políticos con capacidad de construcción. Me parece, en cambio, que Cristina es una figura con capacidad de liderazgo, con sentido de construcción, con una mirada de política pública clara. De vuelta, uno puede estar en desacuerdo con las decisiones de política pública, pero hay un objetivo de política claro, y una construcción política orientada a lograr apoyos para avanzar en el logro de esas políticas públicas. En la oposición no veo una dirigencia política fina con claridad respecto a cuáles son las políticas públicas que quiere implementar, cómo piensa conseguir las mayorías necesarias para hacerlo y cuáles son los legados que quiere dejar.

**MSS: ¿Se refiere a una falta de gestión o a un déficit ideológico de modelo de país?**

**GJL:** Hay dos dimensiones de la cuestión que usted plantea. En inglés tenemos dos palabras para definirlo: *politics* (la política) y *policy* (las políticas). La pregunta es si la política tiene que estar al servicio de las políticas o vice-versa. La política, por lo cual yo entiendo la construcción, el armado político, “la rosca” cómo se conoce vulgarmente, tiene que estar puesta al servicio de las políticas, de los objetivos que se buscan en términos de diseño de país. Creo que Alfonsín puso la política al servicio de las políticas, aunque muy condicionado por las circunstancias. Menem también lo hizo. Y creo que los Kirchner también. Yo no veo en otras organizaciones partidarias, en otros políticos del presente, que exista claramente esa vinculación. Creo que hay más bien objetivos electorales a corto plazo. Algo muy característico de la política argentina hoy es generar políticos que están más preocupados, diría casi exclusivamente, preocupados por el resultado de una elección. No veo una preocupación por el diseño de una estructura de políticas que perdure en el tiempo, y con convicciones claras. La alianza Alfonsín-de Narváez es claramente una alianza que persigue un objetivo electoral. No es una alianza pensada para construir, para implementar un programa de políticas públicas, eso que usted llama gestión. Tal vez el caso de Binner se aproxime a esa situación pero, como dije, no deja de ser una expresión política distrital.

**MSS: Ud. explicaba que una de las consecuencias de las primarias sería el favorecer la formación de partidos nacionales y distritales más sólidos. ¿Cuál sería entonces el efecto de un sistema de partidos más consolidado en este déficit de construcción política?**

**GJL:** Creo que un sistema de partidos sólido fomenta mucho más claramente el vínculo entre construcción política e implementación de un programa de gobierno. En cambio, cuando los partidos políticos son débiles, son mucho más cortoplacistas por necesidad. Entonces uno podría decir también que un problema de esta implosión de las estructuras partidarias es que quedan afuera los componentes más programáticos de la política. La política, es la construcción impuesta al servicio de un programa. Ahí es donde veo el mayor déficit de la política Argentina, en la falta de políticas de Estado, que trasciendan a las personas. Nuevamente, el caso de Brasil es muy diferente. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso, al que podríamos denominar de centro-derecha, fue muy diferente al gobierno de Lula, más bien de centro-izquierda. Ahora, hay algunas claves de política pública nacidas con Cardoso que Lula profundizó. Eso está ausente en Argentina y creo que es tal vez uno de los mayores déficit de la democracia en nuestro país.

**MSS: Ud. Incluyó antes Néstor Kirchner en el grupo de los “políticos de peso”. En ese sentido, ¿cómo percibe Ud. el gobierno de Cristina con respecto al de Néstor, con respecto a esta capacidad para desarrollar políticas públicas de acuerdo a un diseño de país determinado?**

**GJL:** Cuando hablo de los Kirchner hablo de los dos, creo que la gestión es de los dos. Me parece que hay diferencias entre Néstor y Cristina en torno de la construcción política. Para decirlo de otra manera, me parece que Néstor era más peronista que Cristina. Esta diferencia entiendo que se vio de forma clara en el armado reciente de las listas a cargos legislativos (y algunos ejecutivos). Creo, sin haber participado, que Néstor era una persona más preocupada por los lesionados que puede dejar un proceso de construcción política. Cuando uno construye políticamente, siempre deja gente afuera. Pero qué hace uno con la gente que deja afuera? ¿La

integra de alguna otra manera, la convence de que hoy está afuera porque mañana va a estar adentro, o las deja simplemente afuera y espera que alguna ambulancia (no la propia) pase a recogerlas..? Creo que en ese sentido Néstor era un político más preocupado por los lesionados que puede dejar el proceso de construcción. Cristina da la impresión de ser menos peronista en ese sentido.

### **MSS: ¿Y los logros de la democracia, para terminar en una nota más optimista?**

**GJL:** Entre lo que se hizo en el último tiempo, un logro importante fue la buena revisión del pasado. Me parece que hoy la política de derechos humanos es sólida, y que en ese sentido la Argentina es un ejemplo muy claro en el mundo. Otro logro que se reforzó en el último tiempo, es el hecho de que la Argentina continúa siendo uno de los países más inclusivos de la región. Obviamente tenemos índices de pobreza y de marginalidad que no desearíamos tener, pero en la Argentina hay una política de inclusión social mucho más fuerte que en ningún otro país. Hay dos dimensiones de la inclusión social: una es la inclusión del trabajador formal, y otra la del trabajador informal. En términos del trabajador formal, los sindicatos son fuertes y esto da un poder importante a los trabajadores en términos de representación, poder salarial, jubilaciones, convenios colectivos. Pensemos que hoy en la Argentina los trabajadores domésticos están en blanco, cobran una jubilación. Esto es inclusión. Por el otro lado, si bien la inclusión del trabajador formal no es tan fuerte como la del trabajador informal, el gobierno implementó la *Asignación Universal por Hijo*. En los '80 había muy pocos planes de inclusión informal, pero también había menos informales. En los '90 tardíamente hubo algunos planes con escaso impacto social como el *Plan Trabajar*, que se expandió luego con el *Plan Jefas y Jefes de Hogar* bajo el gobierno de Eduardo Duhalde. Hoy tenemos la *Asignación Universal por Hijo*, que tiene un nivel de gasto cercano al 2% del PBI... En resumen, ambas dimensiones hacen de la Argentina un país más igualitario que la mayoría de los países de América Latina. Y ese es un claro avance democrático.

### **¿Quién es?**

**Germán Jorge Lodola** es Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh. Su tesis doctoral se centró en la relación entre política redistributiva y resultados electorales en Argentina y Brasil.

Actualmente es profesor del departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Participa también del programa de investigación del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, y es autor de la edición 2010 sobre cultura política de la democracia en Argentina.

Fue investigador y profesor titular del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de San Martín (CEL-UNSAM), y entre 1997 y 2001 fue miembro del Comité de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

Es autor de numerosas publicaciones sobre temas relacionados con movimientos sociales y federalismo comparado, entre las cuales podemos citar *La estructura subnacional de las carreras política en Argentina y Brasil* (2009), *Protesta popular y redes clientelares en Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar* (2005) y *Naturaleza y evolución de la protesta piquetera* (2002).

Entrevista por Mariela Szejnfeld Sirkis

