



REVISTA DE DIFUSIÓN ACADÉMICA

ISSN 2718-6318

Año VI | Número 21 | Julio 2025

Causas institucionales de la crisis de representación en Argentina: federalismo, presidencialismo y arquitectura normativa

Martín González Samartín¹

msamartin@usi.edu.ar

¹ Licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor de Enseñanza Media y Superior en Ciencia Política (UBA). Investigador y Profesor Adjunto de la Universidad de San Isidro (USI). Investigador externo de la Universidad de Buenos Aires.

En la coyuntura mundial actual, signada por el ascenso de nuevas derechas globalmente articuladas y la tendencia a la deriva autoritaria en muchas de las democracias occidentales capturadas por fracciones marginales del capital financiero, a nadie se le escapa la crisis de representación legítima que atraviesa, hace algún tiempo, la democracia argentina. Pero, más allá del análisis de factores concomitantes a nivel regional u occidental, existe rica literatura académica que pone el foco en factores institucionales internos que resultan bastante más pertinentes para explicar la singularidad de la crisis del sistema político argentino. Valdrá entonces la pena una revisión crítica sobre la misma que ilumine aquellos aspectos institucionales y sistémicos que sobredeterminan el funcionamiento de la política nacional. Partimos de la hipótesis de que el carácter altamente clientelar del sistema político argentino no se debe tanto a las características de la clase política como al andamiaje institucional y las leyes electorales que modelan las conductas de los dirigentes y representantes partidarios. Podemos así hablar de una democracia clientelar, antes que representativa, causada por la sobredeterminación sistémica e institucional del régimen político.

Desde la reinstauración del orden constitucional en 1983, el sistema de partidos argentino ha atravesado un proceso sostenido de debilitamiento de su capacidad representativa, visible tanto en el progresivo desanclaje respecto de sus bases sociales como en la pérdida de eficacia simbólica de sus dispositivos de mediación. No se trata de una anomalía episódica sino de una deriva estructural, en la que la democracia ha permanecido formalmente vigente mientras su legitimidad sustantiva se ha visto minada por la creciente desconexión entre el universo político y las demandas sociales que debería procesar. Estudios como los de Mustapic (2002, 2009) advierten que esta crisis se articula en dos planos: por un lado, la estructura institucional y federal del sistema electoral dificulta la renovación de la oferta partidaria; por otro, la organización interna de los partidos, cada vez más profesionalizada y cerrada sobre sí misma, tiende a reproducir una clase política escasamente permeable a los cambios en la estructura social. Sidicaro (2008), en esa misma línea, ha mostrado cómo las expectativas depositadas en la democracia tras la experiencia dictatorial fueron rápidamente frustradas por la incapacidad del sistema político para sostener una representación efectiva de los sectores subalternos, lo cual favoreció el ascenso de prácticas dirigenciales

autorreferenciales e insensibles a las transformaciones del campo social. El estallido del 2001 —más que una excepción traumática— debe leerse como un punto de condensación de esta deriva, cuya persistencia se verifica en fenómenos actuales de fragmentación partidaria, polarización plebiscitaria y expansión de discursos antipolíticos que erosionan, sin reemplazarla aún, la forma institucional heredada.

El sentido común suele atribuir la causa de la palpable crisis de representación a determinados aspectos visibles vinculados a la táctica de los partidos políticos y/o a la conducta y la ética individual o colectiva de una clase dirigente altamente profesionalizada, consideradas éstas como variables independientes. Sin embargo, un análisis riguroso de la temática desde una perspectiva sistémica nos revela que dichos factores —a la vista de la opinión pública— no son sino el efecto de una estructura institucional. Es decir, visto de cerca, el colapso del sistema de representación no constituye una anomalía sino la expresión regular de las condiciones institucionales que estructuran la relación entre ciudadanía y poder estatal. La reciente emergencia de un presidente no vinculado con estructuras partidarias tradicionales o la profundización del abstencionismo electoral no son hechos desconectados ni episódicos: ambos se inscriben en una tendencia de largo aliento marcada por el vaciamiento funcional de los partidos políticos como instancia de mediación social.

Los partidos, al perder capacidad de articulación entre demandas sociales y toma de decisiones, devinieron operadores electorales subordinados a lógicas provinciales. Leiras (2013) ha señalado que el federalismo argentino no opera conforme a las prescripciones normativas de la Constitución sino según las prácticas sedimentadas que se imponen en el plano real de funcionamiento institucional. “La política argentina es federal en términos formales, pero fuertemente unitaria en términos prácticos” (Leiras, 2013, p. 5). Esto implica una asimetría estructural entre la legitimidad formal de las unidades subnacionales y la centralidad efectiva del Poder Ejecutivo Nacional en la distribución de recursos y poder.

La distorsión del principio de igualdad política se verifica empíricamente en el Senado: provincias con menos del 2% de la población, como Catamarca, detentan el mismo peso que Buenos Aires. Este desajuste no es menor: establece un sistema de sobrerrepresentación territorial que bloquea la posibilidad de una

representación democrática proporcional. Del mismo modo, la Cámara de Diputados reproduce una dinámica orientada a la acumulación de capital político personal antes que al ejercicio deliberativo. Sólo el 12% de los diputados reelectos entre 1983 y 2005 mostró un patrón sostenido de especialización temática, lo que revela que el Congreso opera como un dispositivo de carrera y no como instancia sustantiva de formulación política (Jones, 2002, p. 170).

Contra las narrativas que explican la crisis en clave culturalista o moral, es necesario señalar que los actores políticos no son portadores de desviaciones éticas, sino sujetos racionales que responden a incentivos institucionales. O'Donnell (1996) advirtió que la ética pública no debe ser concebida como una variable autónoma sino como resultado de los marcos estructurales de acción: “la ética política es una consecuencia de las reglas que organizan el juego democrático” (p. 33).

Podemos identificar en el discurso público tres dispositivos explicativos de la crisis de representación que operan como mitologías funcionales: el *dirigente honesto*, el *voto castigo* y la *coyuntura excepcional*. La primera de ellas apuesta a una renovación moral de las élites; la segunda interpreta el ascenso de fuerzas antisistema como una reacción moral del electorado; la tercera desplaza la raíz del conflicto a una supuesta anomalía transitoria. Estas tres explicaciones evitan considerar las formas institucionales que reproducen, incentivan y perpetúan la crisis.

El análisis de las estructuras permite distinguir tres núcleos de disfuncionalidad que se encuentran articulados. Primero, el federalismo fiscal. Leiras (2013) resume el problema con precisión: “los gobernadores son políticamente fuertes pero fiscalmente débiles, lo que los obliga a negociar con el Ejecutivo nacional en términos desiguales” (p. 14). En contextos de minoría presidencial, los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) representaron el 78% de las transferencias discrecionales (Bonvecchi & Zelaznik, 2010, p. 15). Provincias sobrerrepresentadas como La Rioja reciben hasta 3,5 veces más fondos per cápita que Buenos Aires, sin justificación redistributiva objetiva (Leiras, 2013, p. 11).

Segundo, el presidencialismo de coalición. La capacidad de veto legislativo y la emisión de decretos de necesidad y urgencia (DNU) por parte del Poder Ejecutivo

Nacional no garantizan gobernabilidad *per se*. Sólo el 21% de los DNU es tratado por el Congreso, y el 99% de los vetos presidenciales se aplica a proyectos que ya cuentan con mayoría legislativa (Bonvecchi & Zelaznik, 2010, p. 21). El presidente no gobierna en soledad, sino mediante pactos con gobernadores que condicionan la agenda, el presupuesto y la legislación (p. 22).

Tercero, el Congreso subordinado. La estructura de listas cerradas bloqueadas refuerza la dependencia vertical de los legisladores respecto de los jefes provinciales. Jones et al. (2000) muestran que los sistemas electorales centrados en el partido y no en el candidato incentivan carreras políticas orientadas al ascenso en el aparato y no a la deliberación pública (p. 662). Así, el Congreso aparece como un dispositivo de negociación intra-élite más que como una arena de representación.

Esta dinámica adquiere un desarrollo particularmente elocuente en el análisis de Bonvecchi y Zelaznik (2010), quienes describen sus efectos sobre el sistema de representación a través del concepto de “desnacionalización partidaria”.

En efecto, el análisis de dichos autores permite comprender un mecanismo decisivo en la actual crisis de representación del sistema político argentino: la creciente desnacionalización de los partidos políticos. A través del índice Party Nationalization Score (PNS) de Jones y Mainwaring (2003, citado en Bonvecchi y Zelaznik, 2010) que mide el grado de descentralización territorial de los partidos, los autores demuestran cómo esta tendencia erosiona la cohesión ideológica de las fuerzas políticas al inducir a sus representantes a priorizar los resultados electorales subnacionales por encima de los intereses partidarios nacionales (p. 11). Esta lógica territorializada se expresa en la fragmentación del voto entre distritos y en la consecuente consolidación del poder de los gobernadores provinciales, quienes se vuelven actores clave en la arquitectura legislativa. En este contexto, el Congreso deja de ser un foro de deliberación nacional para convertirse en una arena de transacciones particularistas. Los partidos, lejos de actuar como vectores programáticos articuladores, se diluyen en una constelación de actores territoriales que operan según cálculos de conveniencia local (p. 11). Ante este escenario, el Poder Ejecutivo, enfrentado a un Congreso segmentado y difícil de coordinar, recurre a instrumentos extraordinarios como los decretos de necesidad y urgencia

(DNU), maniobrando —en palabras de los autores— con “habilidad y prudencia suficientes [...] para evitar mayorías opositoras” (p. 8). El resultado no es solo una pérdida de gravitación de los partidos como estructuras nacionales, sino una distorsión profunda de la democracia representativa, reducida a una red de intercambios pragmáticos entre el gobierno central y los poderes provinciales.

En este marco, una reforma constitucional debería orientarse en tres sentidos. En primer lugar, hacia un federalismo solidario: mecanismos automáticos de transferencia con criterios redistributivos, inspirados en el modelo alemán, y la creación de un Consejo Fiscal Federal con participación ciudadana (Leiras, 2013, pp. 18–20). En segundo lugar, hacia una profesionalización legislativa: listas desbloqueadas, primarias abiertas y requisitos de permanencia en comisiones (Calvo, 2008, p. 139). En tercer lugar, hacia un presidencialismo racionalizado: restricciones estrictas al uso de DNUs (modelo uruguayo) y la incorporación de una moción de censura constructiva (modelo chileno).

Como advierte O’Donnell (1996), “la democracia no es simplemente un régimen electoral: es un conjunto de instituciones que produce y moldea comportamientos” (p. 45). Las formas institucionales no son neutras: definen qué actores acceden al poder, cómo lo ejercen y con qué grados de legitimidad. Por eso, desmontar la arquitectura institucional que convierte la representación política en recurso transaccional es una condición mínima para restituir el vínculo democrático entre ciudadanía y Estado.

Referencias

Bonvecchi, A., & Zelaznik, J. (2010). Recursos de gobierno y funcionamiento del presidencialismo en Argentina. Fundación Manuel Giménez Abad.

Calvo, E. (2008). Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino. En C. H. Acuña (Comp.), ¿Cuánto importan las instituciones? (pp. 121–158). Siglo XXI Editores.

- Jones, M. P. (2002). Políticos profesionales vs. legisladores amateurs: La debilidad del Congreso en la Argentina. En C. Acuña (Ed.), *La nueva matriz política argentina* (pp. 165–190). Siglo XXI Editores.
- Jones, M. P., Saiegh, S., Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2000). Amateur legislators—professional politicians: The consequences of party-centered electoral rules in a federal system. *American Journal of Political Science*, 46(3), 656–669.
- Leiras, M. (2013). *Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales*. Universidad de San Andrés - CONICET.
- Mustapic, A. M. (2002). Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos. En N. Cherny, M. Novaro & A. Palermo (Eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (pp. 187–222). Buenos Aires: Paidós.
- Mustapic, A. M. (2009). Representación política y partidos en Argentina. *América Latina Hoy*, 32, 163–183. <https://doi.org/10.14201/alh.2398>
- O'Donnell, G. (1996). *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
- Sidicaro, R. (2008). *La política mirada desde arriba. Una reconstrucción del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.