

## **Incentivos institucionales, partidos políticos y accountability electoral.**

### **El caso de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.**

**Martín Alessandro (martin\_alessandro\_21@hotmail.com).**

**Universidad de Buenos Aires.**

Este trabajo asume que los resultados de los procesos políticos dependen tanto de marcos institucionales que incentivan (o restringen) ciertas opciones a disposición de los actores, cuanto de las comportamientos que efectivamente se produzcan dentro de esos marcos. Así, las restricciones institucionales y las preferencias de los agentes se combinan en la producción de determinados resultados políticos. En el caso que nos ocupa, en la producción de accountability electoral.

El objetivo de este trabajo consiste, entonces, en analizar cómo las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires incentivan (o desincentivan) el control ciudadano sobre los representantes en la Legislatura de la Ciudad, y cómo el comportamiento de los bloques políticos dentro de ésta influye en esta producción de accountability vertical. Para este fin se apelará a la teoría de la agencia, o del principal-agente, uno de los enfoques más utilizados dentro de la corriente neoinstitucionalista de la elección racional para analizar el vínculo entre electores y representantes. Al concluir el estudio se observará que si bien el marco institucional de la Ciudad no estimula mayormente el control vertical, el comportamiento relativamente unificado y previsible de los bloques partidarios al interior de la Legislatura<sup>1</sup> sí contribuye a la formación de accountability.

### **El concepto de accountability**

El concepto inglés de “accountability” carece de un equivalente preciso en el castellano, siendo traducido a veces como responsabilidad, otras como fiscalización y otras como rendición de cuentas. Schedler (1999) sostiene que debe entenderse por él una “rendición obligatoria de cuentas” que los políticos electos deben realizar ante sus electores. Sin embargo, en caso de que el representante no decida (o no pueda legalmente) presentarse a la reelección, el electorado no tiene manera de sancionarlo por

---

<sup>1</sup> Como veremos, los medios de comunicación suelen presentar una imagen muy distinta del comportamiento de los bloques en la Legislatura.

su desempeño, por lo que este control puede no ser *obligatorio*. Por lo tanto, para evitar equívocos, aquí se mantendrá el concepto original de “accountability”, utilizando “control” como una eventual traducción.

Habitualmente se distingue entre una accountability vertical, es decir, un control que emana desde la sociedad hacia el Estado, y una accountability horizontal, un control interno al aparato estatal (O'Donnell, 1998). Este trabajo estudiará la primera de ambas, y dentro de ésta, su dimensión específicamente electoral. Cabe destacar, de todas maneras, que además de este aspecto electoral la accountability vertical posee un componente que podemos denominar “societal”, basado en la participación popular en arenas institucionales de control y toma de decisiones (Smulovitz y Peruzzotti, 2000). En este último aspecto, la Ciudad cuenta con una normativa constitucional muy receptiva de la participación ciudadana (presupuesto participativo, audiencias públicas, iniciativa popular, consejo de planeamiento estratégico), aunque la puesta en práctica de estos mecanismos ha diferido, al menos hasta el momento, de la “generosidad” proclamada en la Carta Magna. Este trabajo, de todas maneras, se concentrará en el aspecto electoral del control vertical, y específicamente en su aplicación sobre la Legislatura de la Ciudad.

Como fue señalado, la accountability electoral puede pensarse de manera relacional a partir de la teoría de la agencia. Así entendida, un *principal* (en este caso, el electorado) delega en un *agente* (su representante) la implementación de sus intereses, pudiendo evaluar su desempeño y premiarlo o castigarlo en consecuencia. Así entendida, la accountability opera de manera esencialmente retrospectiva, aunque con el objetivo de que esta evaluación (realizada al final del mandato) incentive a los representantes a comportarse según los deseos de los electores a lo largo de *todo* su período en el cargo, si es que aspiran a ser reelectos para ése u otro puesto. Si bien las elecciones no son el único mecanismo para producir accountability, sí son el único que institucionalmente garantiza la igualdad de influencia política entre todos los ciudadanos (Kitschelt, 2000).

### **Instituciones y accountability: la teoría**

Esta delegación, indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa, es problemática por la obvia razón de que el agente puede tener intereses distintos de los del principal que lo ha elegido. Los problemas de agencia surgen precisamente porque

en el escenario político hay información y comportamientos que son accesibles para los agentes, pero que permanecen ocultos para el principal. Por lo tanto, la reducción de todo aquello que permanece opaco para el elector permite ampliar sus posibilidades de controlar eficazmente a sus representantes.

En consecuencia, la accountability electoral requiere cierta concentración del poder para permitir a los votantes identificar quiénes son los responsables de las decisiones tomadas (Powell, 2000; Manin, Przeworski y Stokes, 1999). Cuando una decisión es el resultado de una interacción entre múltiples agentes, resulta problemático para el elector asignar diferencialmente responsabilidades. Si la dispersión del poder es condición para la accountability horizontal (interna al aparato estatal), también es, por el contrario, un obstáculo para el control vertical, de la sociedad hacia el Estado<sup>2</sup>. Los diseños institucionales “consociativos” (Lijphart, 1991) pueden tener otros méritos, pero el control electoral se ve favorecido por diseños más mayoritarios, de tipo “Westminster”. En ellos es claro quién es gobierno y quién oposición, lo que reduce significativamente la información que necesitan los votantes para recompensar o castigar a sus representantes por su desempeño.

Estos diseños mayoritarios están asociados a sistemas de gobierno parlamentarios, con sistemas electorales de mayoría relativa y sistemas bipartidistas. Los sistemas parlamentarios evitan la separación entre Poderes Ejecutivo y Legislativo, dado que el primero es electo por (y depende de la confianza de) el segundo. Esta concentración del poder impide la posibilidad de gobiernos divididos, con un partido controlando el Ejecutivo y otro el Legislativo, lo que obstaculizaría una clara identificación de las respectivas responsabilidades en el proceso de toma de decisiones. La fusión del Ejecutivo y el Legislativo incentiva, así, la producción de accountability vertical.

Esto se refuerza al ser complementado con sistemas electorales mayoritarios. Un parlamentarismo combinado con un sistema electoral proporcional tendería a generar gobiernos de coalición, en los que (como en los casos de gobierno dividido en el

---

<sup>2</sup> Shugart, Moreno y Crisp (2000) sostienen, por el contrario, que los controles entre poderes del Estado solamente se efectivizan cuando funciona una adecuada accountability vertical. En mi opinión, sin embargo, la contradicción entre estructuras institucionales que incentivan un tipo de accountability (en desmedro del otro) se mantiene.

presidencialismo) resulta sumamente costoso distinguir a los responsables de cada política implementada. Pero en los parlamentarismos de Westminster la utilización de un sistema electoral de mayoría relativa en distritos uninominales tiende a fabricar claras mayorías legislativas y gobiernos de un solo partido. En estos diseños resulta muy económico identificar al responsable de las políticas adoptadas. Y también resulta sencillo castigarlo y expulsarlo del gobierno, dado que no hay posibilidad de que retorne mediante una coalición construida luego de las elecciones, en una negociación intra élite.

Los sistemas electorales de mayoría relativa tienden a producir también, en electorados homogéneamente distribuidos y con sistemas partidarios estructurados (Sartori, 1992), sistemas bipartidistas. Esta reducción de la cantidad de actores partidarios está directamente vinculada con la posibilidad de establecer ganadores y perdedores definidos en cada elección, y así determinar quién será responsable de las políticas en el siguiente mandato. Finalmente, la disciplina<sup>3</sup> de los partidos en tanto organizaciones es un factor que potencia la producción de accountability vertical, dado que reduce la información que requieren los electores para conocer las posiciones de sus representantes: basta con conocer la postura de uno para poder predecir la del resto de los miembros de ese partido. La disciplina depende o bien de la cohesión ideológica entre los miembros del partido o bien de la capacidad del liderazgo partidario para controlar la selección de candidaturas, y así también controlar el comportamiento de los legisladores. Pero es indudable que los propios diseños mayoritarios incentivan la disciplina interna, dado que en ellos no sostener al propio gobierno equivale a entregárselo a la oposición.

En este esquema los partidos políticos cumplen la importante función de reducir los costos de la información requerida por los electores para emitir su voto (Kitschelt, 1999; Müller, 2000; Jones y Hudson, 1998). Organizaciones disciplinadas permiten a los votantes identificar a los partidos como actores que actuaron (y actuarán) de manera

---

<sup>3</sup> Aquí conviene distinguir entre “cohesión” y “disciplina”. Como señala Tsebelis (1998), “*la cohesión se refiere a la diferencia de posiciones dentro de un partido antes de que se lleve a cabo la discusión y la votación dentro del partido. La disciplina partidaria se refiere a la habilidad de un partido para controlar los votos de sus miembros dentro del parlamento*”. Lo que nos interesaría aquí será la disciplina de los bloques, su comportamiento en el recinto.

unitaria. Sin embargo, en sistemas partidarios fluidos e inestables, donde los políticos cambian permanentemente de partido y donde éstos carecen de conductas disciplinadas, el contenido informacional de la etiqueta partidaria pierde todo valor, haciendo muy costoso y dificultoso el monitoreo ciudadano (Zielinsky, Slomczynski y Shabad, 2004). Diremos, entonces, que partidos disciplinados y sistemas de partidos escasamente fragmentados incentivan la producción de control electoral.

### **El caso de la Ciudad de Buenos Aires**

El marco institucional de la Ciudad de Buenos Aires difiere significativamente de aquel que indicamos como más favorable para la generación de accountability electoral. Con un régimen de gobierno presidencialista, un sistema electoral fuertemente proporcional y un sistema partidario en creciente fragmentación, son escasos los incentivos institucionales para desarrollar un efectivo control sobre los representantes.

La división “presidencialista” de los poderes Ejecutivo (Jefe de Gobierno) y Legislativo (Legislatura) en la Ciudad de Buenos Aires es en sí misma una dificultad para la producción de accountability vertical. Los casos de mayorías divididas demandan altos niveles de información por parte del electorado para conocer al responsable por las políticas tomadas. Habitualmente la atención de la ciudadanía se centra en el Poder Ejecutivo, pero cuando éste se encuentra en minoría en el Legislativo la iniciativa bien puede tenerla la oposición. Una rebaja impositiva dispuesta en el 2004, por ejemplo, había sido impulsada por la primera minoría de la Legislatura, opositora al Jefe de Gobierno, pero es muy probable que poquísimos votantes accedieran a tal información.

Shugart y Samuels (2003) sostienen la postura contraria, es decir, que los regímenes presidenciales son más favorables para la accountability electoral que los parlamentarios, dado que permiten al votante evaluar separadamente al titular del Ejecutivo y a los miembros del Legislativo. Sin embargo, enfrentados con el problema ( inherente a estos regímenes) de la difícil identificabilidad de quién es responsable por las decisiones tomadas, concluyen que la accountability vertical requiere una concentración del poder en manos del Ejecutivo. Si tal es el caso, no resulta clara la ventaja de un diseño presidencialista, pensado precisamente para dispersar el poder entre diferentes actores. Tampoco resulta claro cuántos votantes estarían dispuestos a afrontar el costo de información necesario para poder juzgar separadamente al Ejecutivo

y al Legislativo; esta complejización del marco institucional redundaría, así, en una mayor opacidad de las decisiones políticas y en una pérdida neta de accountability.

El sistema electoral utilizado para elegir a los Legisladores de la Ciudad es extremadamente proporcional: aplica una fórmula D'Hondt sin umbral legal en un distrito único de 60 miembros. Desde la primera elección del cuerpo este régimen electoral ha incentivado (o a lo sumo ha permitido) una creciente fragmentación del sistema partidario de la Ciudad, apreciable en el Cuadro 1:

Cuadro 1

|      | Listas que acceden a la Legislatura | NEP legislativo |
|------|-------------------------------------|-----------------|
| 1997 | 4                                   | 2,21            |
| 2000 | 11                                  | 3,59            |
| 2003 | 11                                  | 8,93            |

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la Legislatura

Si en 1997 ingresaron a la Legislatura solamente cuatro bloques (uno de los cuales concentraba 62% de las bancas) y en 2000 fueron elegidos representantes por 11 listas distintas (una de las cuales concentraba 40% de los escaños), en 2003 ingresaron también 11 listas, pero ninguna logró más del 15% de las bancas. El Número Efectivo de Partidos (NEP) legislativos, medido según el índice de Laakso y Taagapera<sup>4</sup>, pasó de 2,21 en 1997, a 3,59 en 2000 y a la impresionante cifra de 8,93 en 2003. Si la dispersión del poder dificulta la asignación de responsabilidades por parte del electorado, resulta claro que un sistema electoral de proporcionalidad casi pura, como el aplicado en la Ciudad, no incentiva tal control, al permitir la multiplicación de la cantidad efectiva de partidos<sup>5</sup>.

A este desincentivo a la accountability se suma el establecido en el artículo 69 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que establece la imposibilidad de más de

---

<sup>4</sup> Este índice se obtiene mediante la fórmula  $1 / (\sum Pi^2)$ , siendo  $Pi$  el porcentaje de escaños de cada partido en la Legislatura.

<sup>5</sup> Abal Medina y Calvo (2001) han construido un índice de monitoreo electoral para medir la capacidad de control permitida por distintos sistemas electorales, concluyendo que “*la capacidad de monitoreo electoral es muy baja en sistemas electorales de distrito único de magnitud muy alta*”, como el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

una reelección inmediata de los legisladores. Si bien es cierto que pasados cuatro años sí pueden volver a presentarse, y que también es cierto que es posible que al cabo de sus mandatos intenten una candidatura a la Jefatura de Gobierno o a cargos nacionales, esta restricción puede quitar incentivos a los legisladores para comportarse, en su último mandato, según los intereses de los electores. Como fue señalado, la accountability es un mecanismo retrospectivo, pero cuya existencia hacia el final del mandato influye en el comportamiento de los legisladores a lo largo de *todo* su período en el cargo; eliminada la posibilidad de reelección, se elimina un importante incentivo para que los representantes tengan en cuenta los intereses de sus representados mientras ejercen el cargo. Y se elimina, para el votante, la posibilidad de premiar o castigar a los legisladores según su desempeño en el cargo.

Finalmente, la posibilidad otorgada por el Código Electoral nacional (aplicado en la Ciudad) de sumar distintas listas de legisladores para un mismo candidato a Jefe de Gobierno, y el hecho (aparentemente banal pero muy importante) de que en el cuarto oscuro ambos boletas se encuentren unidas, permite la multiplicación del número de listas que ingresan a la Legislatura. Más aún, permite que ingresen listas casi desconocidas para los votantes, como ocurrió en el 2003 con la lista del Partido de la Ciudad, pegada a la de Ibarra: sin figurar en ninguna encuesta preelectoral, dicho partido obtuvo más de 10% de los votos, un diputado nacional y siete legisladores.

Ya fue indicado que la fragmentación del sistema partidario dificulta la atribución de responsabilidades, dada la inexistencia de mayorías parlamentarias y la necesidad de construir coaliciones para la sanción de las leyes. Podría señalarse, sin embargo, que dado que varias de las listas habían concurrido a los comicios apoyando a los mismos candidatos para Jefe de Gobierno, su cercanía ideológica les permitiría actuar como bloques o interbloques de comportamiento relativamente homogéneo en la cámara. De hecho, pese a la fragmentación legislativa de los comicios de 2003, en dichas elecciones 97% de los escaños correspondieron a listas distribuidas entre solamente cuatro candidatos distintos a la Jefatura de Gobierno. La ideología, incluso no como un cuerpo coherente de ideas sino como un conjunto vago de elementos simbólicos e identitarios, podría así reducir los costos de información a los ciudadanos en el proceso de accountability vertical.

Para esto se analizará, primero, en qué medida la pertenencia de los legisladores a distintos bloques legislativos guarda cierta coherencia con los candidatos que habían apoyado para la Jefatura de Gobierno; segundo, en qué medida es posible encontrar un comportamiento unificado de esos bloques en las votaciones en el recinto; y tercero, si es posible encontrar una cierta coherencia ideológica en esos comportamientos, y no conductas erráticas, por momentos oficialistas y por momentos opositoras, por momentos progresistas y por momentos conservadoras. Se aclara, de todas maneras, que este trabajo constituye apenas una aproximación a tales cuestiones, cuya profundización requerirá investigaciones ulteriores.

Como los medios periodísticos suelen destacar<sup>6</sup>, la Legislatura porteña es escenario de habituales cambios en la cantidad y la composición de los bloques políticos. Las cifras son evidentes: tras los comicios de 2003 11 listas enviaron representantes a la Asamblea; al asumir, ya se habían convertido en 13 bloques; y menos de dos años después, en 21 bloques<sup>7</sup>. La cuestión a analizar es si la composición de estos bloques mantiene cierta coherencia con los apoyos realizados por los legisladores en la elección para Jefe de Gobierno.

En primer lugar, se considerarán más “coherentes” (a falta de un término mejor) aquellos bloques formados por legisladores que en los comicios hubieran integrado una misma lista; luego, aquellos integrados por diputados que, habiendo pertenecido a distintas listas, hubieran apoyado a un mismo candidato para el Ejecutivo; y finalmente, los bloques con menor coherencia son los formados por legisladores que hubieran apoyado a distintos candidatos a Jefe de Gobierno. Veamos entonces en el Cuadro 2 el listado total de legisladores, a qué bloque pertenecían en Mayo de 2005, por qué lista habían ingresado dos años antes y a qué candidato a Jefe de Gobierno habían apoyado entonces:

Cuadro 2

| Bloque Mayo 2005 | Legislador | Ingresó por                        | Candidato a Jefe de Gobierno |
|------------------|------------|------------------------------------|------------------------------|
| 19 y 20          | Etchegoyen | Autodeterminación y Libertad (Ayl) | Zamora                       |

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, “Alianzas y fracturas cambiaron la Legislatura que votó la gente” (*Clarín*, 20/05/04), o “Cambios en los bloques en la Legislatura” (*La Nación*, 01/03/2005).

<sup>7</sup> La existencia de recursos destinados a cada bloque es sin duda un incentivo para su multiplicación.

| Alternativa Federalista  | Busacca  | Fte. Esperanza   | Macri  |
|--------------------------|--|--|--|
| ARI                      | Cantero<br>Melillo<br>Velasco  | Fuerza Porteña<br>Fuerza Porteña<br>Unión para Recrear   | Ibarra<br>Ibarra<br>Bullrich   |
| AyL                      | Olivetto<br>Vega   | AyL<br>AyL   | Zamora<br>Zamora   |
| Autonomía Popular        | Baltroc  | Partido Revolución Democrática (PRD)   | Ibarra   |
| Bloque del Sur           | Betti<br>Bidonde<br>Molina   | AyL<br>AyL<br>AyL  | Zamora<br>Zamora<br>Zamora   |
| Cambiamos Bs As          | Bergenfeld<br>Mercado  | Mov Gen Porteña<br>Mov Gen Porteña   | Macri<br>Macri   |
| Compromiso Social        | Onega  | Partido Ciudad   | Ibarra   |
| Confluencia              | Peña<br>Schiffрин  | PRD<br>Fuerza Porteña  | Ibarra<br>Ibarra   |
| Compromiso por el Cambio | Acuña<br>Bertol<br>Borrelli<br>Godoy<br>Herrera Bravo<br>Michetti<br>Peña<br>Polimeni                | Comp. Cambio<br>Alianza Centro<br>Alianza Centro<br>Fte. Esperanza<br>Comp. Cambio<br>Comp. Cambio<br>Comp. Cambio<br>Comp. Cambio | Macri<br>Macri<br>Macri<br>Macri<br>Macri<br>Macri<br>Macri<br>Macri                   |
| Frente para la Victoria  | Bianchi<br>Fariás Gómez<br>Ferreño<br>Kravetz<br>La Ruffa<br>Rebot<br>Suppa<br>Talento<br>Talotti    | PRD<br>Mov Gen Porteña<br>PRD<br>PRD<br>Unión Recrear<br>Fte Esperanza<br>Fuerza Porteña<br>Fuerza Porteña<br>Partido Ciudad       | Ibarra<br>Macri<br>Ibarra<br>Ibarra<br>Bullrich<br>Macri<br>Ibarra<br>Ibarra<br>Ibarra |
| Frente Grande            | Caruso<br>Dosch<br>Moresi  | Partido Ciudad<br>Fuerza Porteña<br>Fuerza Porteña   | Ibarra<br>Ibarra<br>Ibarra   |
| Izquierda Unida          | Wollman  | Izquierda Unida  | Walsh  |
| Juntos por Bs As         | De Estrada<br>Enríquez<br>González<br>Borocotó<br>Lynch<br>Majdalani<br>Morando<br>Mouzo<br>Santilli | Fte Esperanza<br>Comp Cambio<br>Mov Gen Porteña<br>Fte Esperanza<br>Alianza Centro<br>   | Macri<br>Macri<br>Macri<br>Macri<br>Macri<br>Macri<br>Macri<br>Macri<br>Macri          |
| Mov Pueblo Libre         | Devoto   | AyL  | Zamora   |

|                  | Devoto                                       | AyL  | Zamora                               |
|------------------|--|--|--------------------------------------|
| Partido Ciudad   | Ameijeiras<br>De Giovanni<br>Giorno<br>Pérez | Partido Ciudad<br>Partido Ciudad<br>Partido Ciudad<br>Partido Ciudad | Ibarra<br>Ibarra<br>Ibarra<br>Ibarra |
| Socialista       | Cortina<br>La Porta                          | Fuerza Porteña<br>Fuerza Porteña                                     | Ibarra<br>Ibarra                     |
| Plural           | Estensoro                                    | Unión Recrear  | Bullrich                             |
| UCR              | Vázquez                                      | Unión Cívica<br>Radical  | Caram                                |
| Unión Recrear    | Araujo<br>Ferrero<br>Sanmartino              | Unión Recrear<br>Unión Recrear<br>Unión Recrear                      | Bullrich<br>Bullrich<br>Bullrich     |
| (sin nombre aún) | Bello  | Comp Cambio  | Macri                                |

Fte: elaboración propia, a partir de datos de la Legislatura

Se puede observar que de los 13 bloques que no son unipersonales, siete reúnen a legisladores que habían sido candidatos por listas distintas. Los casos extremos son los del Frente para la Victoria (legisladores provenientes de seis listas) y de Juntos por Buenos Aires (cuatro). Pero lo que debe remarcarse es que solamente dos bloques (ARI y Frente para la Victoria) reúnen a legisladores que en los comicios habían acompañado a distintos candidatos a Jefe de Gobierno. A su vez, el bloque que nuclea a diputados que habían llevado a tres candidatos distintos (Frente para la Victoria) se halla estructurado por razones de política nacional (se declara kirchnerista) antes que local, lo cual explica la heterogeneidad de su conformación. Vemos entonces que, pese a la habitual fractura y nueva composición de los bloques, los legisladores tienden a agruparse según orientaciones más o menos definidas, indicadas por su apoyo a uno u otro candidato a la Jefatura de Gobierno.

Para poder simplificar efectivamente la información requerida por los electores para evaluar el desempeño de sus representantes, esta relativa coherencia en la conformación de los bloques debe ser complementada por cierta disciplina de estos bloques a la hora de votar en el recinto. Dada la imposibilidad de realizar en este trabajo un estudio completo de todas aquellas votaciones realizadas de manera nominal, las conclusiones aquí extraídas surgen del análisis de algunas votaciones particularmente importantes<sup>8</sup>, y

---

<sup>8</sup> Esta importancia se deriva de la relevancia que el tratamiento de estas cuestiones obtuvo en los medios de prensa escrita de mayor circulación en la Ciudad y en el sitio web <http://www.noticiasurbanas.com.ar> entre fines de 2004 y comienzos de 2005. Este relevamiento debió acotarse a aquellas votaciones que hubieran sido realizadas de manera nominal.

requerirán mayor contrastación en futuras investigaciones. En el Cuadro 3 se presenta el porcentaje de legisladores de cada bloque no unipersonal que votó de manera unificada ante seis proyectos de relevancia, así como el promedio de cada bloque.

Cuadro 3

| Bloque                    | Educa-ción sexual <sup>1</sup> | Código contra-vencional <sup>2</sup> | Interpelación a Ibarra <sup>3</sup> | Presu-puesto 2005 <sup>4</sup> | Museo de la Memo-ria <sup>5</sup> | Expro-piación Ctro. Clandestino <sup>6</sup> | Prome-dio |
|---------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--|-----------|
| ARI                       | 100%                           | -                                    | 100%                                | 100%                           | 100%                              | 100%   | 100%      |
| AyL                       | 100%                           | -                                    | -                                   | -                              | 100%                              | 100%   | 100%      |
| Bloque del Sur            | 100%                           | 100%                                 | 100%                                | 100%                           | 100%                              | 100%   | 100%      |
| Cambie-mos Bs As          | 100%                           | 100%                                 | 100%                                | 100%                           | -                                 | 100%   | 100%      |
| Conflu-encia              | 100%                           | 100%                                 | 100%                                | -                              | -                                 | 100%   | 100%      |
| Compro miso por el Cambio | 75%                            | 100%                                 | 100%                                | 100%                           | 63%                               | 60%  | 83%       |
| Frente para la Victoria   | 100%                           | 100%                                 | 50%                                 | 100%                           | 100%                              | 100%   | 90%       |
| Frente Grande             | 100%                           | 100%                                 | 100%                                | 100%                           | 100%                              | 100%   | 100%      |
| Juntos por Bs As          | 100%                           | 100%                                 | 100%                                | 100%                           | 75%                               | 86%  | 94%       |
| Mov. Pueblo Libre         | 100%                           | 100%                                 | 100%                                | 100%                           | 100%                              | 100%   | 100%      |
| Partido Ciudad            | 100%                           | 100%                                 | 100%                                | 100%                           | 100%                              | 100%   | 100%      |
| Partido Socialis-ta       | 100%                           | -                                    | 50%                                 | 100%                           | 100%                              | 100%   | 90%       |
| Unión Recrear             | 100%                           | 100%                                 | 100%                                | 100%                           | -                                 | -  | 100%      |

Fte: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones. El cuadro contempla la conformación de los bloques al momento de las respectivas votaciones. Las celdas que no indican % refieren a votaciones en que solamente uno o ninguno de los miembros del bloque emitieron un voto; estas votaciones no fueron consideradas en el promedio general.

1: Despacho 1092, tratado el 14/12/2004.

2: Despacho 283, tratado el 07/07/2004.

3: Convocatoria al Jefe de Gobierno tratada sobre tablas el 07/01/2005.

4: Despacho 1095, tratado el 06/12/2004.

5: Despacho 512, tratado el 05/08/2004.

6: Despacho 651, tratado el 09/09/2004.

Del cuadro 3 se desprende un elevado nivel de unidad de los bloques en las votaciones relevadas, con promedios que oscilan entre 83% y 100% para todos los bloques. Es probable que la existencia de un sistema electoral con listas partidarias cerradas y bloqueadas, y el frecuente control del liderazgo partidario sobre la confección de tales listas, estimule la disciplina interna de los bloques. Para los comicios legislativos de 2005, solamente el Partido Socialista y la Unión Cívica Radical (que en la actual Legislatura reúnen apenas 3 diputados) realizaron internas abiertas para la selección de sus candidatos. Aunque suene paradójico, el control centralizado de las candidaturas y la disciplina partidaria pueden posibilitar un mayor control sobre los representantes, ya que la unidad de los bloques simplifica la información requerida para dicha tarea.

Podría argumentarse que si bien ante cada votación los bloques actúan de manera disciplinada, las continuas modificaciones en su conformación permiten que estén integrados por legisladores que en votaciones previas se habían comportado de manera diferente; así, el valor de la disciplina, como simplificador de la información para el votante, no resultaría significativo. Sin embargo, como se observa en el Cuadro 2, solamente en el caso del Frente para la Victoria<sup>9</sup> y el ARI se encuentra una conformación tan heterogénea, con legisladores provenientes de diferentes extracciones. En los restantes casos, los “pases” de bloques respondieron a realineamientos al interior de los dos campos (uno más “progresista” y otro más “conservador”) existentes en la Legislatura<sup>10</sup>.

En efecto, puede señalarse no sólo que los bloques se comportaron de manera relativamente unificada, sino también que este comportamiento pudo ser, en cierta medida, predecible de su comportamiento previo. Y aquí radica precisamente su valor para el votante, en tanto “atajo” para evaluar la conducta de sus representantes.

---

<sup>9</sup> Para mantener la unidad en las votaciones, este bloque ha recurrido con cierta frecuencia al recurso de que algunos de sus miembros no voten ante ciertos temas, en lugar de votar de manera contraria a la mayoría del bloque. Solamente en la interpelación al Jefe de Gobierno esta heterogeneidad se hizo indisimulable.

<sup>10</sup> Esto es perceptible incluso en la distribución espacial de los bloques en el recinto, con los bloques más “progresistas” ubicados a la izquierda del Presidente del cuerpo y los más “conservadores” a su derecha.

Tomemos cuatro de las votaciones arriba indicadas: la Ley de Educación Sexual, las reformas al Código Contravencional, el emplazamiento del Museo de la Memoria y la expropiación de un antiguo centro de represión ilegal. En todos estos casos es posible inferir una postura más “progresista” y otra más “conservadora”. ¿Se comportaron los legisladores y los bloques de manera relativamente coherente y previsible ante estas tres cuestiones? Como veremos en el Cuadro 4, la respuesta es afirmativa.

Cuadro 4

| Ley de Educación Sexual (Despacho de Mayoría) <sup>1</sup> |                | Código Contravencional (Despacho de Mayoría) <sup>2</sup> |                | Museo de la Memoria (Despacho de Mayoría) <sup>3</sup> |                   | Expropiación de Centro Clandestino de Detención <sup>4</sup> |              |
|--|----------------|---|----------------|--|-------------------|--|--------------|
| En favor   | En contra      | En contra   | En favor       | En favor   | En contra         | En favor   | En contra    |
| *ARI   | *Cam- biemos   | *ARI  | En favor       | En favor   | En contra         | En favor   | En contra    |
| *AyL   | Bs As          | *Bloque del Sur   | *Cam- biemos   | *ARI   | *Juntos por Bs As | *ARI   | *Cam- biemos |
| *Blo- que del Sur  | *Comp. por el  | *Con- fluencia  | Bs As          | *Bloque  |                   | *Bloque  | Bs As        |
| *Con- fluencia   | Cambio         | *Fte.   | *Comp. por el  | *Comp.   |                   | *Comp.   | por Bs       |
| *Fte.  | Grande         | Grande  | *Juntos        | Cambio   |                   | Cambio   |              |
| para la Victoria   | *Juntos por Bs | para la Victoria  | por Bs         | *Con- fluencia   |                   | *Con- fluencia   |              |
| *Mov. Pueblo Libre   | As             | *Mov.   | *Partido       | *Fte.  |                   | *Fte.  |              |
| *Social- ista  | *Partido       | Pueblo  | de la Ciudad   | Grande   |                   | Grande   |              |
|  |                | Libre   | Ciudad         | *Fte.  |                   | *Fte.  |              |
|  |                | Ciudad  | *Unión Recrear | para la Victoria                                       |                   | para la Victoria   |              |
|  |                | *Unión  | Recrear        | *Mov. Pueblo   |                   | *Mov. Pueblo   |              |
|  |                |   |                | Libre  |                   | Libre  |              |
|  |                |   |                | *Partido   |                   | *Partido   |              |
|  |                |   |                | de la Ciudad   |                   | de la Ciudad   |              |

|  |  |  |  |             |  |             |  |
|--|--|--|--|-------------|--|-------------|--|
|  |  |  |  | *Socialista |  | *Socialista |  |
|--|--|--|--|-------------|--|-------------|--|

- 1: Propone la sanción de una Ley de Educación Sexual, que fija directrices “integrales” y “obligatorias” para las escuelas de la Ciudad.
- 2: Propone modificaciones al Código Contravencional de la Ciudad, ampliando las figuras contravencionales y sus penas.
- 3: Propone crear el “Instituto Espacio para la Memoria” en el predio de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA).
- 4: Propone la expropiación de un inmueble donde había funcionado un centro clandestino de represión.

En este cuadro el voto más “progresista” ante cada tema se presenta a la izquierda y el voto más “conservador” a la derecha. Es posible identificar que la mayoría de los bloques repite de una votación a la otra su ubicación en el cuadro: ARI, AyL, Bloque del Sur, Confluencia, Frente para la Victoria, Mov. Pueblo Libre y Partido Socialista se encuentran siempre en la celda izquierda; y Juntos por Buenos Aires, Cambiemos Buenos Aires y Unión Recrear (aunque este último sólo participa de dos votaciones) siempre en la celda derecha. El Frente Grande tiene tres votaciones en la izquierda y una en la derecha, aunque en este caso (Ley de Educación Sexual) se opuso tanto al proyecto más progresista (Despacho de Mayoría) como al más conservador (Despacho de Minoría). Solamente Compromiso para el Cambio y el Partido de la Ciudad tienen dos votaciones en la izquierda y dos en la derecha, lo que no necesariamente denota un comportamiento errático sino una posición deliberadamente centrista<sup>11</sup>.

Esta estabilidad de las ubicaciones denota un patrón de comportamiento previsible de los bloques y, por ende, una mayor posibilidad para el elector de conocer el desempeño de sus representantes sin tener que recurrir a un análisis minucioso de cada votación. Los bloques tienden a repetir, de una votación a otra, una conducta más “progresista” o más “conservadora”. Esta estabilidad coincide, además, con los candidatos a Jefe de Gobierno acompañados por cada bloque: en las celdas derechas sólo se encuentran listas que apoyaron a Macri y Bullrich, y en las celdas izquierda sólo listas que apoyaron a

---

<sup>11</sup> El titular del Partido de la Ciudad ha señalado repetidamente que su fuerza intenta ubicarse en el centro político-ideológico de Buenos Aires (“Estamos a la derecha de Kirchner y a la izquierda de Macri... Somos la verdadera opción de centro”, ver *Revista Parlamentario*, Mayo 2005). A su vez, Compromiso para el Cambio se presenta como el bloque más moderado (aunque también más heterogéneo) de los macristas, con algunas integrantes provenientes del radicalismo y autodefinidas “socialdemócratas” (ver “Las melli de Macri”, *Revista Noticias*, 26/02/05).

Ibarra y Zamora. Esto señala que los apoyos a uno u otro candidato a Jefe de Gobierno permiten predecir, con relativa fiabilidad, el desempeño de los legisladores en sus cargos. Dado que las modificaciones en la conformación de los bloques, como vimos en el Cuadro 3, tienden a producirse al interior de cada campo (a los que denominamos “progresista” y “conservador”), y que estos campos tienden a votar de manera relativamente predecible en el recinto, es posible para el elector conocer cómo se han desempeñado sus representantes (y cómo se desempeñarán, en caso de ser reelectos<sup>12</sup>).

## **Conclusiones**

Este trabajo se propuso estudiar en qué medida el marco institucional de la Ciudad de Buenos Aires incentiva o desincentiva la producción de accountability electoral entre los votantes y sus representantes de la Legislatura, y cómo el comportamiento de los bloques políticos dentro de ésta interviene en dicho proceso. Concluimos que el diseño institucional proporcional característico de la Ciudad (sistema de gobierno presidencialista, sistema electoral altamente proporcional), sumado a la limitación de mandatos y a la posibilidad de “colgar” numerosas listas de legisladores con cada candidato al Ejecutivo<sup>13</sup>, incentiva la multiplicación de actores políticos relevantes y obstaculiza la atribución de responsabilidades, dificultando el control sobre los representantes. Sin embargo, una aproximación empírica al comportamiento de los bloques partidarios al interior de la Legislatura sugiere que sus integrantes tienen patrones de conducta relativamente previsibles, lo que reduce la información que los votantes necesitan para evaluar su desempeño y premiarlo o castigarlo en consecuencia.

Incrementar la producción de accountability electoral mediante reformas mayoritarias del sistema institucional puede implicar, como contrapartida, otorgarle a un solo sector político una preponderancia extrema en la toma de decisiones. Una mayor

---

<sup>12</sup> Un elemento que debería analizarse en investigaciones ulteriores es en qué medida las listas electorales combinan a candidatos a la reelección que han pertenecido a bloques distintos durante sus mandatos. De todas maneras, como respuesta tentativa se puede indicar que las listas generalmente están compuestas por miembros pertenecientes al mismo “campo” durante su período en la Legislatura.

<sup>13</sup> La utilización del voto electrónico, o la simple separación física de las boletas para el Ejecutivo y para el Legislativo, reduciría las oportunidades de “arrastre” hacia listas de legisladores integradas por desconocidos. Incluso es en el interés de los partidos mayoritarios no seguir perdiendo bancas hacia listas paralelas.

accountability electoral conlleva una reducción del número de actores de veto existentes en el sistema político, con la concentración del poder que ello supone. De todas maneras, sin caer en el extremo del modelo Westminster, es posible reducir la proporcionalidad del actual diseño institucional, principalmente mediante la sanción de una Ley Electoral<sup>14</sup> que atenúe la proporcionalidad casi pura de la normativa vigente (reduciendo la magnitud, estableciendo una barrera legal, etc.). Esto supondría un compromiso posible entre la pluralidad que estimulan los diseños proporcionales y la accountability electoral que incentivan los diseños mayoritarios. Si se considera que ambos son rasgos deseables en un sistema político democrático, pero que ambos son fomentados por diseños institucionales contrapuestos, no queda más que hallar un equilibrio que combine parte de ambos.

---

<sup>14</sup> Hasta el momento, dado que la Legislatura nunca logró aprobar ni un Código ni una Ley Electoral (precisamente tal vez por la gran fragmentación que el sistema en vigencia estimula), la Ciudad se rige por la normativa electoral nacional, aunque sin umbral legal (el Tribunal Superior de Justicia resolvió que esta barrera era inconstitucional al entender que afectaba la proporcionalidad establecida en el artículo 69 de la Constitución de la Ciudad).

## Referencia Bibliográfica

- Abal Medina, Juan, y Calvo, Ernesto (2001). “Y, usted, ¿por quién dice que votó? Una agenda de investigación sobre los mecanismos electorales de control político”, en Abal Medina, Juan, y Calvo Ernesto (comps.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- Jones, Philip, y Hudson, John (1998). “The role of political parties. An analysis based on transaction costs”, *Public Choice*, 94, 175-189.
- Kitschelt, Herbert (1999). “Party cohesion, accountability and responsiveness. Democratic institutions and politic-economic change”, presentado en el encuentro anual de la American Political Science Association, Washington DC.
- Kitschelt, Herbert (2000). “Linkages between citizens and politicians in democratic polities”, *Comparative Political Studies*, 33 (6/7).
- Lijphart, Arend (1991). *Las democracias contemporáneas*, Madrid, Ariel.
- Manin, Bernard, Przeworski, Adam, y Stokes, Susan, eds. (1999). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Müller, Wolfgang (2000). “Political parties in parliamentary democracies: making delegation and accountability work”, *European Journal of Political Research*, 37, 309-333.
- O'Donnell, Guillermo (1998). “Accountability horizontal”, en *Agora*, núm. 8, 5-34.
- Powell, G. Bingham (2000). *Elections as instruments of democracy. Majoritarian and proportional visions*. New Haven, Yale University Press.
- Sartori, Giovanni (1992). *Ingeniería constitucional comparada*. México DF, FCE.
- Schedler, Andreas (1999). “Conceptualizing accountability”, en Schedler, Andreas, Diamond, Larry, y Plattner, Marc, *The self-refraining State: power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner publishers.
- Shugart, Matthew Soberg, Moreno, Erika, y Crisp, Brian (2000). “The accountability deficit in Latin America”, presentado en la conferencia *Institutions, accountability and democratic governance in Latin America*, University of Notre Dame.
- Shugart, Matthew Soberg, y Samuels, David (2003). “Presidentialism, elections and representation”, *Journal of theoretical politics*, 15(1), 33-60.

- Smulovitz, Catalina, y Peruzzotti, Enrique (2000). “Societal and horizontal controls. Two cases about a fruitful relationship”, presentado en la conferencia *Institutions, accountability and democratic governance in Latin America*, University of Notre Dame.
- Tsebelis, George (1998). “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”, en Saiegh, Sebastián, y Tommasi, Mariano (comps.), *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba.
- Zielinsky, Jakub, Slomczynski, Kazimierz, y Goldie, Shabad. (2004). “Electoral control in new democracies: the perverse incentives of fluid party systems”, presentado en el Workshop de Política Pos-comunista, Yale.