



Polarización política: un acercamiento cuantitativo al fenómeno en Argentina

MAXIMILIANO IVICKAS MAGALLAN

Universidad Católica Argentina; Universidad del CEMA, Argentina
mivickas@gmail.com

JOSE MANUEL RODRIGUEZ TORREZ

University of Illinois Chicago; Universidad del CEMA, Argentina
josemanueltorrez@gmail.com

Resumen. Este trabajo se propone analizar la polarización política en Argentina durante el período 1993-2019. Se aborda el fenómeno desde una perspectiva multidimensional que pondera lo histórico, lo teórico y lo práctico de este. Para ello, se consideran los clivajes políticos, la lógica partidaria local y el sistema presidencialista vigente en el país. La hipótesis considerada es que la polarización política es un fenómeno que debe ser considerado dentro de las reglas institucionales del sistema democrático de un país, sin perder de vista la incidencia de los procesos políticos históricos que la atraviesan.

El relevamiento de información se basa en una combinación de fuentes primarias y secundarias, aplicando métodos cualitativos y cuantitativos que recopilan y analizan las actitudes de los bloques oficialistas y no oficialistas en decisiones legislativas. Con esta investigación se espera profundizar la comprensión de la polarización política en Argentina, destacando su influencia en el funcionamiento de la democracia y su evolución a lo largo de casi tres décadas. Asimismo, se intenta dar cuenta del papel que desempeña la polarización en el sistema político y cómo afecta la capacidad de consenso en la lógica legislativa y ejecutiva del poder público.

Palabras clave: polarización política, Argentina, democracia, poder legislativo.

Political polarization: A quantitative approach to the phenomenon in Argentina

Abstract. This work aims to analyse political polarization in Argentina during the period 1993-2019. The phenomenon is approached from a multidimensional perspective that considers the historical, theoretical, and

practical aspects of the phenomenon. To achieve this, we consider political cleavages, local party dynamics, and the prevailing presidential system in the country. The hypothesis being considered is that political polarization is a phenomenon that ought to be examined within the institutional rules of a country's democratic system, while also considering the impact of historical political processes upon it.

Data collection is based on a combination of primary and secondary sources, utilizing both qualitative and quantitative methods to compile and analyse the attitudes of both official and non-official political blocs in legislative decisions. Through this research, we aim to deepen the understanding of political polarization in Argentina, emphasizing its influence on the functioning of democracy and its evolution over nearly three decades. Additionally, we seek to elucidate the role that polarization plays in the political system and how it affects the capacity for consensus in the legislative and executive branches of government.

Keywords: political polarization, Argentina, democracy, legislative power.

1. Introducción

Desde los albores de la teoría democrática, la capacidad de hallar un consenso para equilibrar los principios de orden y libertad ha sido uno de los debates más complejos dentro de la ciencia política. Hacia finales del siglo XVIII, Estados Unidos se posicionó como un experimento democrático exitoso en términos de gobernabilidad sin la presencia de un rey. No obstante, aquella apuesta se desarrollaba en un contexto lleno de riesgos. James Madison expresaba, junto a Alexander Hamilton y John Jay, los desafíos a los que se enfrentaría la sociedad estadounidense ante tal empresa en los reconocidos *Federalist Papers*. En la 10.^a edición (1787), ponen atención a la posibilidad de que el cuerpo social se desgarre en una lucha fratricida por el poder, considerando que «las causas del espíritu de facción no pueden suprimirse [...] este mal solo puede evitarse teniendo a raya sus efectos».

Cuando Alexis de Tocqueville viajó a los Estados Unidos a explorar los resultados de aquel experimento, plantea en *La democracia en América* (1840) una preocupación similar, exponiendo que «cuando una nación está dividida en grandes intereses irreconciliables, el privilegio de la mayoría es a menudo desconocido». La preocupación por la capacidad de hallar consensos básicos en una democracia para su preservación ha sido una inquietud permanente tanto para la ciencia política como para los dirigentes que han debido enfrentar horas cruciales en distintas naciones occidentales. Un siglo y medio después, cuando Adolfo Suárez recibió en 1996 el Premio Príncipe de Asturias, alertó que «así como la concordia es capaz de hacer crecer las cosas más pequeñas, la discordia es capaz de destruir las cosas más grandes», considerando que preservar los acuerdos básicos de convivencia era una prioridad para las sociedades modernas.

En las conclusiones de *On Democracy* (1999), Roberth Dahl manifiesta la necesidad que tiene la ciencia política de poner atención a los problemas que atañen a las democracias avanzadas, porque tales dificultades pueden erosionar la capacidad de orientar a otras en desarrollo. El deterioro de las democracias consolidadas podría representar una involución en términos institucionales para nuestra disciplina. Espíritu de facción, intereses irreconciliables y discordia son referencias que hoy pueden reunirse en un solo concepto, el de polarización política. Dicho concepto ha ganado terreno en las agendas de investigación en las últimas dos décadas en un contexto en el que los costos políticos del consenso han crecido considerablemente.

Existen múltiples perspectivas y definiciones para enmarcar la polarización. La presente investigación toma como referencia los aportes de DiMaggio, Evans y Bryson (1996), quienes describen la polarización como

la existencia de dos opiniones opuestas sobre un asunto que aumentan sistemáticamente la distancia entre sí. Esto permite abordar la polarización como un estado y un proceso simultáneamente. Si bien no es la única manera de abordarlo ni tampoco la forma más convencional de analizar el fenómeno, los aportes de estos tres autores permiten ver al fenómeno de manera relacional y dinámica.

Este trabajo propone realizar un análisis de la polarización política en la Argentina durante el período 1993-2021. Para lograrlo, se aborda el fenómeno en clave histórica, teórica y práctica, entendiendo que la mirada multidimensional enriquece los argumentos y afirmaciones planteados. La hipótesis por considerar sostiene que la polarización política es un fenómeno que debe ser explorado dentro de las reglas institucionales del sistema democrático de un país, sin perder de vista la incidencia de los procesos políticos históricos que la atraviesan. El material utilizado para esta investigación consiste en fuentes primarias (datos y estadísticas parlamentarias) y secundarias (trabajos de especialistas en la materia). La metodología es de tipo cualitativa para la comprensión del fenómeno y cuantitativa para el análisis estadístico de los datos parlamentarios correspondientes al período 1993-2019. Allí se calcula la cantidad de veces que los bloques oficialistas y no oficialistas votaron a favor, votaron en contra, se abstuvieron o se ausentaron a la hora de fijar una posición ante los proyectos discutidos en el cuerpo legislativo.

Si bien en este trabajo no se desconoce el hecho de que la herramienta DW-Nominate se encuentra ampliamente extendida entre los especialistas que analizan cuestiones parlamentarias (Carroll *et al.*, 2008; McCarty, 2016; Bateman & Lapinski, 2016), conviene señalar que es un recurso potente para los sistemas bipartidistas. En el caso de la Argentina, donde la dispersión partidaria es notoria, resulta compleja su implementación. También cabe mencionar que lo que aquí se espera es contribuir a la discusión sobre los patrones y características específicas del caso argentino en relación con la evolución práctica de este concepto, antes que al desglose de la situación interna de cada partido.

Por estos motivos, la idea consiste en reunir las principales cualidades de la polarización política como proceso y someterlas a un contraste estadístico que permita cuantificar la caracterización hallada dentro de los desarrollos teóricos sobre el tema. A lo largo del trabajo, se han podido explorar las características del proceso político argentino alrededor de la potencial polarización que este puede llegar a sufrir, siendo posible también identificar los rasgos que inciden en la consolidación de la discordia o concordia dentro de la vida legislativa, que se trasladan a la lógica de gobierno.

2. Democracia e identidad política

Uno de los supuestos que se plantea en esta investigación es que la democracia debe ser entendida como un marco institucional en el que funcionan al menos seis instituciones: cargos públicos electos; elecciones libres; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; autonomía de las asociaciones; y ciudadanía inclusiva. Estas premisas son las que Robert Dahl desarrolla en sus trabajos sobre la idea de poliarquía¹.

Los partidos políticos que buscan alcanzar el poder compiten buscando representar a la mayor cantidad de sectores sociales posibles, lo que genera una necesaria vinculación entre la identidad partidaria y las características de los grupos sociales preponderantes. En este sentido, es importante aclarar que este trabajo aborda la polarización desde una perspectiva partidista-institucional. Si bien muchos estudios y trabajos analizan el distanciamiento de las opiniones públicas desde enfoques alternativos, centrándose en las decisiones individuales, en aspectos étnicos o racionales, entre otros, no se ignora la existencia de estas perspectivas.

Por ejemplo, se encuentra el debate sobre la polarización afectiva, en el que Iyengar, Sood y Lelkes (2012) argumentan que esta ocurre cuando la distancia entre opiniones logra permear el juicio y las relaciones interpersonales de los ciudadanos. Por su parte, Torcal y Carty (2023) consideran que la polarización afectiva se manifiesta en los sentimientos que los votantes desarrollan hacia los diferentes partidos, consolidando una posición ideológica fija y adversa al resto de la oferta electoral.

Este trabajo, al adoptar un enfoque cuantitativo, no sigue ese tipo de líneas teóricas. En cambio, analiza la polarización en un entorno rutinario, cuantificable y temporalmente ordenado, como lo es la actividad legislativa de las plataformas políticas. Sin embargo, para construir esta aproximación es necesario condensar diversos elementos teóricos relacionados con la identidad partidaria y los marcos institucionales de la democracia representativa.

Un concepto clave para comprender la segmentación social como eje natural de identidad política es el de **clivaje**, definido por Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan en su célebre obra *Party Systems and Voter Alignments* (1967) como la simpatía o afiliación partidaria demarcada por el nivel de ingresos, la pertenencia a grupos étnicos, religiones, o las subculturas geográficas. Con el paso del tiempo, los clivajes fueron perdiendo su origen

1 Este autor emplea mayoritariamente el término «poliarquía» para referirse a la democracia. Igualando sus características teóricas, en el presente trabajo ambos conceptos serán equivalentes.

socioestructural (Mair, 2001) y han ganado en transversalidad. Las diferencias que existen en los partidos políticos modernos son más acotadas, a la vez que comparten mayores similitudes. Sin embargo, esta dinámica genera otro tipo de discordias.

Para ilustrarlo, puede observarse la *performance* del sistema de partidos español en los últimos 10 años. Para el 2011, el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) representaban el 75% de los votos totales, dentro de un tradicional clivaje entre centro derecha y centro izquierda. Sin embargo, en 2015 los votos de ambos partidos no llegaron a sumar el 50%. Vox (derecha conservadora), Ciudadanos (centro progresista) y Podemos (izquierda) lograron modificar el mapa partidario con propuestas que el PP y el PSOE no habían podido llegar a abarcar y que representaban las prioridades de una nueva generación.

Sobre este tema ha trabajado ampliamente el sociólogo Anthony Giddens, quien en su obra *Las consecuencias de la modernidad* (1993[1990]) exploró el concepto de desanclaje como un contexto en el que la identidad partidaria no está atada a intervalos espaciotemporales. Las reestructuraciones son constantes y los clivajes están íntimamente ligados a la fiabilidad de las interacciones que los actores perciben de la realidad. Las relaciones entre voto, adhesión partidaria e ideología parecerían no ser lineales y, por momentos, hasta resultan difíciles de interpretar.

Existe cierto consenso en la literatura especializada sobre comportamiento electoral contemporáneo en que la elección de los ciudadanos ahora deviene en condiciones cada vez más individuales, desplazando progresivamente el voto de clase (Dogan, 2003). La racionalidad en este tipo de decisiones es escasamente informada y se fundamenta en múltiples motivaciones (Popkin, 1994). En todos los casos, existirían uno o múltiples elementos que llevan al votante a tomar la decisión de optar por diversos candidatos, ideas y/o plataformas. En cualquier escenario, un estudio contemporáneo sobre polarización debe comprender que las dinámicas de identidad política están en pleno proceso de cambio.

3. Polarización política, élites y ciudadanía

La polarización política es un concepto que ha protagonizado un arduo debate teórico, especialmente sobre su origen. Una parte de la literatura estima que el establecimiento de ideas antagónicas tiene su origen en las élites políticas, quienes adoptan posturas polarizadas, conduciendo a la sociedad a adherirse a posiciones cada vez más irreconciliables.

Premisas de ese tipo pueden ser encontradas en diferentes trabajos de Somer (2018), McCoy (2016, 2018), Rahman (2016), Carothers (2019),

O'Donohue (2019), Nicholson (2012), entre otros autores. En contraste a este paradigma, hay quienes afirman que la polarización en realidad se origina en la base social, que naturalmente demanda liderazgos con posiciones que representen el antagonismo de base. En esta visión, existen otros aspectos de relevancia para el concepto de polarización, como el grado de información de los votantes, los recambios generacionales y los rasgos socioculturales de una sociedad en cuestión. Algunos de los autores que recrean esta perspectiva son Stavrakakis (2018), Garner (2011), Palmer (2011), Claassen (2009), Highton (2009) y Fiorina y Abrams (2008), entre otros.

Merecen un comentario especial en esta discusión dos trabajos. Uno es el que realizaron Alemán, Micozzi, Pinto y Saiegh (2017), quienes ponen el foco en la situación del voto parlamentario. Analizan la ideología, la disciplina partidaria y la presión generada por el electorado en las decisiones de los legisladores a partir de un modelo que desagrega los efectos de cada una de las variables. Concluyen que, en última instancia, el partidismo es lo que termina por inclinar el voto, dejando poco lugar a la decisión personal. Detrás de esta inferencia subyace un supuesto, a saber: en sistemas políticos bipartidistas, la tendencia a la polarización es mayor.

Por otra parte, el libro de Jost (2021) recopila una serie de trabajos del autor que analizan en clave psicológica las distinciones y categorías políticas con las que los ciudadanos toman sus decisiones en torno al concepto de ideología y cómo esta situación afecta el accionar de los actores políticos. Jost revaloriza el concepto de ideología desde tres perspectivas: la social, la individual y la política. Considera que en las últimas décadas es un elemento explicativo de la tendencia a la polarización percibida en las sociedades occidentales, sobre todo para los casos en los que figuras populistas ganaron adhesión. Pero esta situación solo puede ser explicada desde las dimensiones izquierda y derecha. El autor es enfático al respecto: si esta distinción entre izquierda y derecha fuese incorrecta o no existiera, entonces los especialistas en teoría política que discuten la noción de ideología deberían crear nuevas dimensiones explicativas del fenómeno (Jost, 2021, p. 5).

La posición de Jost representa una postura clásica en la que la ideología organiza a nivel individual los clivajes políticos. Estos, a su vez, son aglutinados por los partidos políticos, que son organizados desde una perspectiva de izquierda y derecha. Aunque es una idea potente por su capacidad organizativa, no logra captar los nuevos nodos de discusión en torno a la polarización política, impregnados por una menor carga ideológica, en donde las distancias no necesariamente se organizan bajo el formato izquierda-derecha.

Como se mencionó en la introducción, este trabajo toma como insumo central y revaloriza la investigación de DiMaggio, Evans y Bryson (1996) titulada *Have American's social attitudes become more polarized?*, por ser una de las primeras producciones que sistematizan el análisis de la polarización. En él, se sostiene que este fenómeno es tanto un estado como un proceso, superando el debate sobre su origen. Como estado, se refiere a la existencia de opiniones opuestas sobre un determinado asunto, hecho que estaría presente en el estado de la opinión pública. Mientras que, como proceso, se refiere al aumento de la distancia entre dichas opiniones, acción que puede ser estimulada desde las plataformas partidarias.

Los autores hacen énfasis en esta segunda faceta, ya que su definición apunta a entender a la polarización como el grado de discordia existente entre las opiniones y potenciales respuestas que distintas élites políticas pueden llegar a dar a un problema público. Ellos sistematizaron cuatro principios rectores dentro de la polarización como proceso político, que se repasan a continuación. También serán citados otros autores que realizaron contribuciones recientes sobre algunos de estos principios. Estos servirán como parámetros de evaluación cualitativa para el caso de estudio aquí desarrollado porque funcionan como elementos comprensivos de la polarización en tanto proceso de cuatro estadios.

3.1 Dispersión

En una sociedad pluralista, las opiniones son naturalmente diversas, pero el grado de dispersión puede eventualmente llegar a agruparse en los extremos del espectro de opinión. Esto se refleja en un alto nivel de volatilidad en las perspectivas sobre un tema, es decir, es una alta probabilidad de conseguir opiniones extremadamente opuestas entre los actores políticos.

Por ejemplo, si una encuesta revela que las opiniones sobre la naturaleza de las empresas del Estado se agrupan en torno a la completa estatización o la total privatización de estas, con un bajo nivel de opiniones a favor de un control mixto, se puede considerar que la dispersión de opiniones se ha agrupado en una forma polarizada.

En consonancia con este principio, McCoy y Rahman (2016) consideran que la polarización logra agrupar en una sola dimensión a un conjunto de intereses. De esta forma, se logra construir una división particular como parámetro para alinear múltiples identidades, en detrimento de divisiones transversales y múltiples puntos de contacto.

Garner y Palmer (2011) consideran que esto es propio de la dinámica natural del partidismo político, ya que los activistas buscan tener opiniones coherentes con sus compañeros de partido, generando una menor varianza de la distribución de opiniones dentro de sus plataformas políticas.

3.2 Bimodalidad

Cuando las opiniones sobre un tema se aglomeran en posiciones ampliamente excluyentes, la opinión desagregada se va sumando progresivamente en dos polos antagónicos. En este contexto, el centro político se encuentra escasamente ocupado, lo que dificulta el contacto entre ambos espacios.

Este punto es clave a nivel analítico. En cualquier democracia existen como mínimo dos plataformas políticas que agrupan una base electoral con diferentes puntos de vista. Sin embargo, la bimodalidad entendida como un principio de la polarización representa una gran distancia entre estos dos puntos de vista.

Por ejemplo, dos plataformas pueden tener diferentes perspectivas acerca de una determinada política migratoria, pero tales diferencias pueden basarse solo en los criterios legales sobre los plazos de adjudicación de radicaciones, o bien pueden constituirse en torno a la apertura total o el cierre absoluto de las fronteras. La primera situación ciertamente puede agruparse en dos opiniones opuestas, pero ello no deviene en polarización. No obstante, en la segunda sí podemos identificar la falta de un centro, lo que responde a una dinámica excluyente entre las perspectivas.

McCoy *et al.* (2018) consideran que la polarización logra neutralizar los clivajes transversales, dividiendo las perspectivas políticas en dos bloques separados, opuestos e inflexibles. Esto destruye progresivamente la vinculación institucional entre espacios con diferentes opiniones, lo que reforzaría la distancia bimodal, en un ciclo que puede retroalimentarse permanentemente. Sustancialmente, la bimodalidad podría comprenderse como la consecuencia estructural de una dispersión que responda a la lógica de la polarización política.

3.3 Restricción

La polarización construye ciertos criterios de asociación conceptual en términos ideológicos, aumentando la frecuencia en la que las opiniones sobre cualquier tema se asocian a una determinada ideología. Consideremos, por ejemplo, al sindicalismo en el marco de este principio. En las últimas décadas, el movimiento sindical ha estado relacionado con la izquierda y el laborismo. En este sentido, se crea un anclaje ideológico que asocia cualquier paquete de beneficios laborales o de alianzas sindicales con plataformas políticas de izquierda.

Sin embargo, en términos estrictamente operativos, el sindicalismo no es más que la organización de grupos de trabajadores alrededor de una institución que representa sus intereses ante un empleador. Este pensamiento puede ser defendido por cualquier plataforma política, pero es la izquierda la

que ha capitalizado esta bandera, haciendo que las agrupaciones de derecha tengan en ciertas ocasiones una relación restringida con el sindicalismo². McCoy *et al.* (2018) consideran que la polarización genera un enfoque retórico en la competencia intergrupal, donde se refuerzan los resentimientos y aumenta el partidismo negativo de las masas. De igual manera, estiman que este proceso puede ser una estrategia de los propios partidos para unir a los suyos y debilitar a sus oponentes. En este sentido, la movilización de un grupo puede amenazar a otro, generando una contramovilización, forjando una clase de círculo vicioso en detrimento del centro ideológico.

Garner y Palmer (2011) estiman que la búsqueda y análisis de información política genera altos costos para los ciudadanos, por lo que el votante generalmente desinformado o ajeno a la coyuntura política deposita su confianza en los líderes de opinión afines y el clima de ideas de grupos de interés a la hora de definir sus preferencias. La necesidad de diferenciarse de aquellos que sostienen otros ideales políticos puede empujar a los grupos a tomar la conducta del adversario como la principal fuente de información para la construcción de su propia opinión.

En 2011, Stephen Nicholson publicó un trabajo llamado «Polarizing Cues», donde analizó los cambios que diferentes encuestados podrían llegar a tener sobre distintas propuestas electorales según el actor que las promoviera. En su trabajo constató que, ante la agenda electoral de las elecciones presidenciales estadounidenses de 2008, los republicanos eran significativamente más propensos a tener una opinión opuesta a las propuestas de Barack Obama y los demócratas eran significativamente más propensos a tener una opinión opuesta a las propuestas de John McCain, sin importar el contenido sustantivo de estas. Nicholson halló entonces que muchos votantes se definen a sí mismos en función del partido opositor, hecho que la bibliografía sobre polarización muchas veces había pasado por alto.

3.4 Consolidación

Hasta este punto, los tres principios de la polarización se han concentrado en cómo se constituyen los grupos y sus opiniones internas en contraposición al resto. Ahora bien, cuando las plataformas han cumplido estos principios, la polarización comenzaría a tomar rasgos estructurales. Esta etapa es en la que se expone completamente el conflicto intergrupal, lo que se traduce en la asimilación de la polarización como contexto natural del quehacer polí-

2 Este ejemplo es solamente ilustrativo de un anclaje tema-partido. Existen importantes agrupaciones gremiales con una estrecha vinculación a agrupaciones de derecha. En Argentina e Italia, con Perón y Mussolini, podemos hallar claros ejemplos, pero en dichos escenarios igualmente sucedía un anclaje: la izquierda tenía en dichos casos una relación restrictiva con los sindicatos.

tico. DiMaggio, Evans y Bryson (1996) hacen énfasis en un punto crucial para la aplicación analítica de este principio. Consideran que la polarización dentro de los grupos se reduce al mínimo en este contexto, lo que resulta en plataformas políticas mucho más disciplinadas, con diferencias sustanciales hacia el resto.

McCoy *et al.* (2018) consideran que la polarización refuerza la lealtad hacia dentro del grupo y el conflicto con el partido externo. Así, aumenta la percepción de que la política es un juego de suma cero, diezmando las acciones colectivas conjuntas y la voluntad de cooperar. En este escenario, la polarización puede darse como consolidada.

4. Antecedentes históricos, metodología y caso práctico

El estado del arte y marco analítico previo ofrecen los insumos necesarios para abordar con mayor precisión la dinámica de la polarización en términos prácticos. Interesa ver si es posible identificar y conectar los supuestos teóricos con situaciones empíricas. En este sentido, el caso por abordar será el sistema político argentino entre 1993 y 2019.

El sistema democrático argentino contemporáneo se encuentra en desarrollo desde el retorno a la institucionalidad en 1983. A lo largo del siglo XX, su panorama político giró en torno a un clima de inestabilidad, cuando en 1930 el Gobierno radical de Hipólito Yrigoyen fue derrocado (Rock, 1977; Persello, 2007). Luego de una serie de Gobiernos electos en comicios fraudulentos (Bejar, 2004), en 1943 se produce un nuevo golpe de Estado que tiene a Juan Domingo Perón entre sus filas (Torre, 2014). El gobierno peronista (1946-1955) reconfiguró las relaciones de poder entre los partidos políticos, las Fuerzas Armadas, la Iglesia y un nuevo actor gravitante: el sindicalismo (Del Campo, 2012). Las relaciones políticas se configuraron sobre los ejes «amigo-enemigo» (Schmitt, 1999) en el terreno de lo político, generando así una oposición delimitada en torno a la «patria» y la «antipatria».

Para algunos autores esta dinámica fue, «en definitiva, lo que posibilitó la conformación de un antagonismo que tuvo un profundo impacto en la definición de la cultura y vida política de los argentinos» (García Sebastiani, 2005, p. 12). Esta confrontación se inició con anterioridad a su gobierno, cuando, en la campaña electoral de 1945, socialistas, radicales antipersonalistas, comunistas, demócrata progresistas y el Partido Demócrata Nacional se encolumnaron en la Unión Democrática, una alianza electoral para enfrentar a Perón pero que respondió a «pautas de entendimiento que estaban presentes en las opciones políticas del espectro partidario argentino» (García Sebastiani, 2005, p. 25).

El entramado de relaciones de fuerza en el interior de la dirigencia nacional luego del derrocamiento de Perón en 1955 se encuentra aún hoy en discusión. Existe cierto grado de consenso en torno a la idea de que todos los «jugadores» del «juego político» tuvieron capacidad de veto sobre aquellos que accedieron al poder entre 1955 y 1966, provocando un «empate hegemónico» entre sus jugadores. Pero el rol de cada uno de los principales actores –las Fuerzas Armadas, el sindicalismo, Perón desde el exilio, las dos facciones de la UCR y el resto de los partidos políticos no proscriptos– fue mutando según la coyuntura (Smulovitz, 1991; O’Donnel, 1997; Kvaternik, 1978; Spinelli, 2004). Podría afirmarse que buena parte de estas dinámicas continúan presentes en el sistema de partidos actual.

En cuanto a los resultados de la experiencia política argentina en el siglo XX, Romero (2010) considera lo siguiente:

Hoy los golpes militares están descartados, lo mismo que el recurso a la violencia. Las libertades políticas están protegidas. Las elecciones se hacen regularmente, son aceptablemente correctas, y es poco imaginable que se salga de esa rutina. Los partidos políticos no son como la preceptiva indica que deberían ser. Están pobres de organicidad y de debate de proyectos. Se fragmentan en muchos dirigentes con sus séquitos, y se articulan en espacios de existencia ocasional y fundamento ligero, que atienden sobre todo a las encuestas de opinión. Pero existen, y hay conciencia de su necesidad. (p. 73)

Argentina cuenta con un sistema de partidos enriquecedor para el análisis de la polarización, con una bimodalidad que se explica a través del clivaje peronismo/antiperonismo, aunque ambos sectores mutan constantemente de partidos representativos, especialmente desde el año 2001. Por otro lado, el peronismo como movimiento cuenta con diferentes agrupaciones que se ubican en ciertos períodos tanto en el oficialismo como en la oposición. El análisis del Poder Legislativo resulta útil para comprender cómo se construyen consensos y confrontaciones dentro de un sistema republicano presidencialista como el argentino. Esto es así porque buena parte de los programas de políticas públicas requieren la renovación de marcos legales. Entonces, la labor parlamentaria funciona como un espacio donde las opiniones de las plataformas políticas se exponen y se traducen en votos cuantificables para formalizar un análisis empírico.

Conviene señalar que, en sistemas con sesgos presidencialistas, las prioridades en la agenda suelen estar condicionadas por los intereses del Poder Ejecutivo. Al respecto, Linz (2013) desarrolla un notable análisis sobre los riesgos de la legitimidad dual en ese tipo de sistemas, ya que, a pesar de que el

presidente y el Poder Legislativo son órganos electos, la naturaleza del poder presidencial le otorga una mayor preponderancia y una mayor sensación de legitimidad. Esto es lo que le permitiría incidir en la agenda legislativa, sin que exista una disposición constitucional que pueda equilibrar esta lógica.

Pasquino (1997) señala que, en las democracias pluralistas modernas, la distancia entre los distintos polos políticos tiende a reducirse en la medida en que la oposición es integrada en ciertas tareas desarrolladas por el Gobierno, como el diseño y la evaluación de proyectos legislativos necesarios para la gestión gubernamental. Es precisamente en esa actividad donde los partidos políticos ajenos al oficialismo pueden convertirse en polos altamente visibles.

Entendiendo que la dinámica legislativa puede funcionar como una base muestral representativa de las distancias entre las posiciones políticas, se realizó una consulta a la Secretaría Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación de Argentina³ y se accedió al registro histórico de votaciones de todos los diputados, desde 1993 hasta 2021^{4 5}. Sobre esta serie de datos, se calcula la cantidad de veces que los bloques oficialistas y no oficialistas votaron a favor, votaron en contra, se abstuvieron o se ausentaron a la hora de fijar una posición ante los proyectos discutidos en el cuerpo legislativo.

Si bien las bases de datos utilizadas cuentan con las abstenciones y ausencias en cada votación legislativa, ambas están descartadas de los cálculos finales, ya que, en materia de polarización, justamente las opiniones que resultan centrales para este análisis son aquellas que expresan una posición política cuya distancia ideológica con el resto sea ponderable. Estos rasgos no son identificables en las ocasiones en las que los legisladores se abstuvieron o se ausentaron del recinto parlamentario. De esta manera, fue posible realizar una aproximación a los niveles de coincidencia o diferenciación que han mantenido los partidos políticos de cara a la agenda parlamentaria⁶.

3 No se suma a este trabajo la dinámica del Senado de la Nación, tomando en cuenta que la composición de la Cámara Alta responde a un esquema mucho más lineal en el que no existe la profundidad de debate o discusión política como en la cámara baja.

4 Esta información es pública, y se encuentra disponible en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Enlace consultado: <https://votaciones.hcdn.gob.ar/estadisticas/home>

5 La serie de datos está disponible desde 1993, por lo cual los tres primeros años del Gobierno de Carlos Saúl Menem y todo el período de Raúl Alfonsín no han podido ser integrados a este análisis.

6 A nivel estadístico, es posible que, si tanto el oficialismo como el no oficialismo logran llevar la misma cantidad de proyectos a votación, y además emiten posturas exactamente antagónicas en cada uno de ellos, la polarización sería cercana a cero. Sin embargo, entendemos que, a nivel político, este escenario es imposible, primero, porque gran parte de los proyectos que se discuten en el ámbito legislativo responden a la agenda del oficialismo, mientras que los que llegan a ser votados desde espacios opositores son escasos y, generalmente, no están sujetos a la coyuntura. En cualquier caso, estadísticamente el caso es posible y no representaría la realidad del escenario legis-

Los datos se agruparon por año y período de gobierno. Fueron excluidos diputados que tuvieron un nivel de ausentismo igual o mayor del 80%. Por «oficialismo» se entiende al bloque que representa al partido o la coalición que ganó las elecciones presidenciales del Gobierno en ejercicio. Se define como «no oficialismo» a los bloques que no integran el partido o la coalición que ganó las elecciones presidenciales de la gestión en ejercicio. Se tomó la decisión de no definir al no oficialismo como oposición porque la composición de la Cámara de Diputados genera constantes alianzas legislativas entre el bloque oficialista y terceras fuerzas. Si bien estas no forman parte de la gestión gubernamental, pueden dar su visto bueno a los proyectos enviados desde el Ejecutivo. Esto es clave para conocer qué nivel de proximidad puede desarrollar un oficialismo con las fuerzas que habitan el parlamento.

En línea con lo señalado por Pasquino (1997), si un Gobierno logra integrar a distintas fuerzas legislativas en su agenda de trabajo, la distancia entre los polos políticos tenderá a disminuir. Esta integración se materializa, principalmente, en torno a diversos proyectos de ley y el respaldo efectivo que estos obtengan en la Cámara de Diputados. Con base en ello, el análisis del comportamiento y las tendencias en los votos y las bancadas legislativas constituye una aproximación operativa para abordar los desafíos que plantea la fragmentación del sistema de partidos argentino.

En el último año de cada Gobierno, se otorgó al partido o coalición saliente la caracterización de oficialismo durante todo el período legislativo, considerando que el traspaso de mando tiene lugar tradicionalmente el 10 de diciembre⁷.

lativo. De todas formas, esto no sucedió en los cálculos elaborados en el presente trabajo, pero en cualquier escenario donde se replique esta metodología debe tomarse en cuenta dicha posibilidad.

7 El Gobierno entrante solo toma el rol de oficialismo durante los últimos 20 días del año de la elección presidencial. Sin embargo, se hizo un análisis cuidadoso para corregir aquellos años en los que en esos 20 días el Congreso tuvo una intensa agenda de trabajo, a fin de no computar votos de un período en otro. La única excepción tiene lugar en 2003, ya que dicho año se le adjudica totalmente a Néstor Kirchner, quien asumió en mayo. Los meses anteriores de la presidencia de Eduardo Duhalde estuvieron marcados por el receso legislativo.

4.1 Marco de datos⁸

| | |
|---------------------|--|
| POS | Porcentaje de veces que los diputados votaron a favor, a la hora de manifestar su voluntad en la Cámara. |
| NEG | Porcentaje de veces que los diputados votaron en contra, a la hora de manifestar su voluntad en la Cámara. |
| ABS | Porcentaje de veces que los diputados se abstuvieron a la hora de manifestar su voluntad en la Cámara. |
| AUS | Porcentaje de veces que los diputados se ausentaron a la hora de manifestar su voluntad en la Cámara. |
| TASA_POS | Valor absoluto de la diferencia existente entre el POS del oficialismo y del no oficialismo. |
| TASA_NEG | Valor absoluto de la diferencia existente entre el NEG del oficialismo y del no oficialismo. |
| POLARIZACIÓN | Promedio existente entre la tasa de positividad (TASA_POS) y la tasa de negatividad (TASA_NEG). |

La información relevada nos permite ofrecer una aproximación cuantitativa a la distancia que guardaron las perspectivas políticas, puestas de manifiesto en la conducta de los bloques dentro de la Cámara de Diputados. Este método releva las distancias de opiniones en términos relativos, es decir, solo pueden ser comparables si se contrastan con otros períodos. En este sentido, se mantiene la perspectiva teórica de la polarización como un proceso, pudiendo analizar con este procesamiento su avance o retroceso a lo largo del tiempo.

Es natural que exista cierto grado de distancia entre las perspectivas de los partidos. La magnitud de esa distancia puede variar en cada cultura política, pero su evolución (alejamiento o acercamiento de las plataformas que protagonizan el quehacer político) es el insumo analítico básico al que nos permite acceder esta metodología, a fin de reconocer la dinámica de la polarización en el sistema político.

⁸ Se usa la nomenclatura que puede hallarse en el documento que contiene el *script* utilizado dentro de la metodología estadística aplicada en este trabajo.

5. Polarización en Argentina para el período 1993-2019

Tabla 1
Cálculos y distancia de las opiniones en términos anuales

| Gestión | Año | Oficialismo | | No oficialismo | | Tasa de positividad | Tasa de negatividad | Distancia |
|---|------|--------------------------|-------|----------------|-------|---------------------|---------------------|--------------|
| | | POS | NEG | POS | NEG | | | |
| Carlos Saúl Menem Partido Justicialista | 1993 | 78,05 | 5,70 | 55,21 | 22,93 | 22,84 | 17,23 | 20,03 |
| | 1994 | 49,84 | 18,62 | 35,60 | 21,85 | 14,24 | 3,23 | 8,73 |
| | 1995 | 56,06 | 26,52 | 38,73 | 27,56 | 17,33 | 1,04 | 9,18 |
| | 1996 | 56,10 | 13,61 | 34,26 | 25,96 | 21,84 | 12,35 | 17,09 |
| | 1997 | 41,21 | 32,74 | 54,08 | 16,84 | 12,88 | 15,90 | 14,39 |
| | 1998 | 63,69 | 11,30 | 38,18 | 33,86 | 25,51 | 22,56 | 24,04 |
| | 1999 | 32,43 | 39,35 | 58,63 | 22,04 | 26,20 | 17,32 | 21,76 |
| | | Total del período | | | | | | 16,46 |
| Fernando de la Rúa Alianza | 2000 | 64,89 | 21,79 | 31,28 | 35,18 | 33,61 | 13,39 | 23,50 |
| | 2001 | 42,18 | 31,14 | 40,72 | 19,47 | 1,46 | 11,67 | 6,56 |
| | | Total del período | | | | | | 15,03 |
| Eduardo Duhalde Partido Justicialista | 2002 | 50,00 | 28,56 | 50,94 | 23,98 | 0,94 | 4,58 | 2,76 |
| | | Total del período | | | | | | 2,76 |
| Néstor Kirchner Frente para la Victoria | 2003 | 80,78 | 7,23 | 44,70 | 23,65 | 36,07 | 16,42 | 26,25 |
| | 2004 | 79,37 | 8,48 | 45,08 | 28,86 | 34,29 | 20,38 | 27,33 |
| | 2005 | 86,27 | 4,70 | 47,52 | 21,57 | 38,75 | 16,87 | 27,81 |
| | 2006 | 71,98 | 3,18 | 46,90 | 11,15 | 25,08 | 7,97 | 16,52 |
| | 2007 | 61,92 | 9,71 | 44,30 | 15,81 | 17,63 | 6,10 | 11,86 |
| | | Total del período | | | | | | 21,96 |
| Cristina Fernández de Kirchner Frente para la Victoria | 2008 | 80,59 | 3,97 | 49,19 | 19,92 | 31,40 | 15,95 | 23,67 |
| | 2009 | 80,84 | 1,01 | 41,70 | 13,78 | 39,14 | 12,77 | 25,96 |
| | 2010 | 51,59 | 29,74 | 66,79 | 15,90 | 15,20 | 13,83 | 14,51 |
| | 2011 | 82,25 | 1,38 | 53,92 | 16,27 | 28,33 | 14,89 | 21,61 |
| | | Total del período | | | | | | 21,44 |
| Cristina Fernández de Kirchner Frente para la Victoria | 2012 | 89,29 | 2,54 | 45,98 | 16,87 | 43,31 | 14,33 | 28,82 |
| | 2013 | 93,03 | 1,26 | 36,52 | 23,12 | 56,51 | 21,86 | 39,19 |
| | 2014 | 90,70 | 2,52 | 53,92 | 18,67 | 36,78 | 16,15 | 26,46 |
| | 2015 | 91,24 | 1,52 | 54,03 | 17,39 | 37,20 | 15,87 | 26,54 |
| | | Total del período | | | | | | 30,25 |

| | | | | | | | | |
|-------------------------------------|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| Mauricio Macri Cambiamos | 2016 | 84,20 | 7,47 | 50,94 | 26,13 | 33,26 | 18,67 | 25,96 |
| | 2017 | 71,24 | 20,04 | 52,68 | 18,60 | 18,57 | 1,45 | 10,01 |
| | 2018 | 47,99 | 41,60 | 59,80 | 12,97 | 11,81 | 28,63 | 20,22 |
| | 2019 | 55,23 | 22,36 | 59,95 | 9,89 | 4,72 | 12,47 | 8,60 |
| | Total del período | | | | | | | 16,20 |

Figura 1
Evolución anual de la distancia de opiniones (1993-2019)

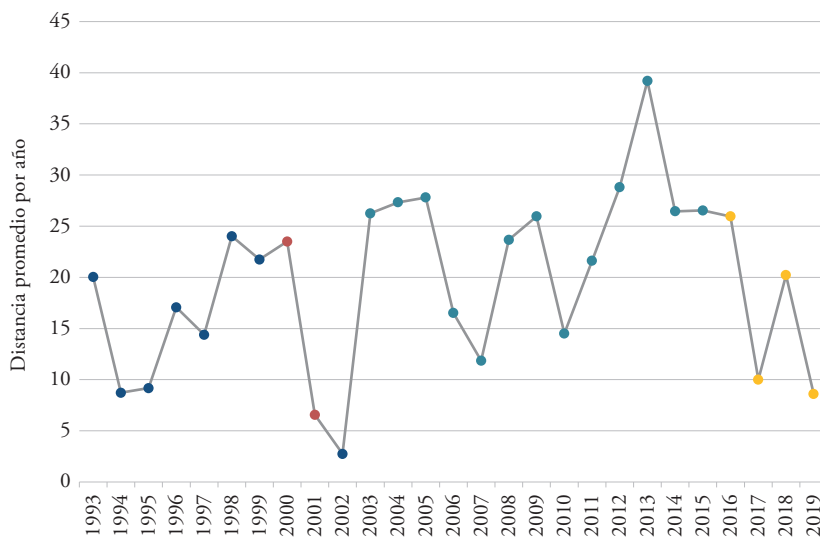
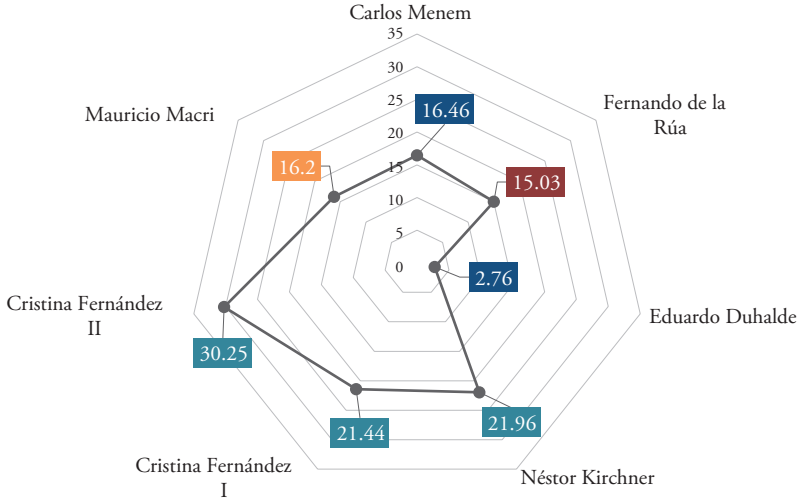


Figura 2
Matriz de la distancia promedio de las opiniones por período presidencial en Argentina entre 1993 y 2013



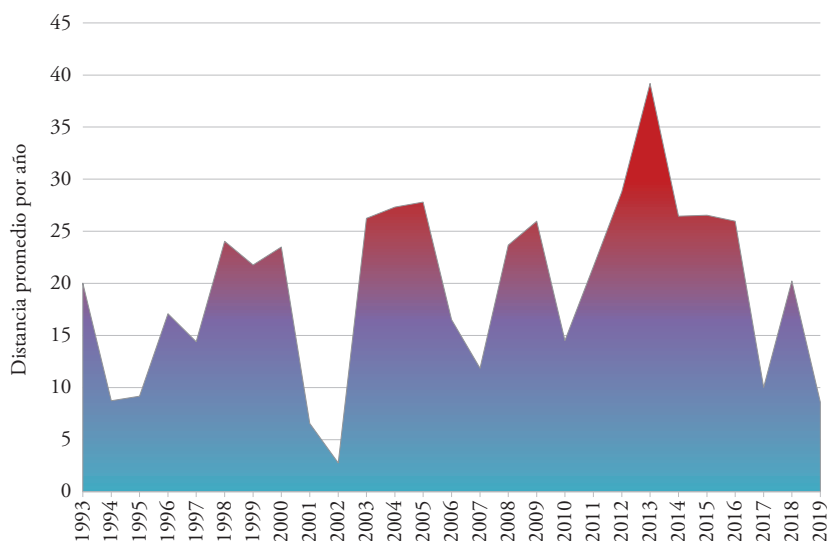
6. Hallazgos y resultados

La aplicación de la metodología propuesta sobre la base de los votos emitidos por los legisladores que conformaron la Cámara de Diputados entre 1993 y 2019 permiten, en primer lugar, explorar las tendencias de la polarización política en el país y, en segundo orden, testear los cuatro estadios de la polarización que hemos definido previamente.

6.1 Análisis de la polarización en Argentina

Se pueden encontrar al menos cuatro escenarios en los que las distancias de las opiniones crecen de manera sostenida. Estos serán denominados «picos de polarización». De manera análoga, se perciben tres etapas en las que la distancia se reduce considerablemente. Estas serán denominadas «valles de despolarización».

Figura 3
Picos de polarización y valles de despolarización en Argentina



Sin referencia posible sobre las tendencias de las distancias previamente a 1993, se observa un primer valle de despolarización en el período 1994-1995. En esos años tuvo lugar el denominado Pacto de Olivos, un acuerdo institucional entre la Unión Cívica Radical (UCR), conducida entonces por el expresidente Raúl Alfonsín, y el Partido Justicialista (PJ), liderado por el presidente Carlos Saúl Menem, con el fin de reformar la Constitución Nacional. A finales de 1993, ambos referentes firmaron el «Acuerdo para la reforma de la Constitución Nacional», donde se planteó el «Núcleo de Coincidencias Básicas» que sostendría dicho proceso.

Alfonsín estimó en este acuerdo un pacto de garantías que podría contener las expectativas hegemónicas del entonces presidente Menem, para así plantar las bases de una democracia avanzada en Argentina⁹. Durante todo 1994, las mesas técnicas de ambos partidos trabajaron para la elaboración del nuevo texto constitucional. En abril de dicho año se eligieron los convencionales constituyentes y en agosto de dictaminó la reforma, para un período en el que se refleja una distancia mínima: apenas 8,73.

Durante buena parte de la presidencia de Carlos Saúl Menem, el radicalismo atravesó diferentes crisis internas en búsqueda de alternativas para

9 Esta idea puede encontrarse ampliada en el capítulo II del tomo X de la serie *Nueva Historia Argentina de Sudamericana* (2005), a cargo del académico Hugo Quiroga.

crecer como oposición. En referencia a dicho período, el texto de Sabato *et al.* (2015) señala la existencia de un clima de estabilidad económica que dificultaba la posibilidad de reproducir grandes diferencias políticas en el ámbito electoral. También sostienen que, a partir de 1997, la situación política cambia considerablemente. El Gobierno de Menem en su fase final intentó conducir una segunda reforma del Estado, hecho que impulsó a la UCR a converger con el resto de las plataformas opositoras.

El período 1998-2000 sostiene una distancia promedio de 23,1. Es un valor considerable, no solo superior al promedio histórico del país (19,61), sino muy por encima del promedio que se percibe en años anteriores (13,89). Aquí es donde se manifiesta el primer pico de polarización. El último año del menemismo y la victoria de la Alianza estuvieron marcados por una creciente discordia política. Las múltiples denuncias de corrupción durante la presidencia de Menem y sus 10 años frente al Poder Ejecutivo facilitaron la cohesión de sus adversarios, reforzando la bimodalidad política del momento. Parecería que para 1998 resultaba muy costoso en términos políticos mostrarse cercano a la figura del presidente.

El valle de despolarización que se comentará a continuación responde a un importante hallazgo dentro de esta investigación. En octubre del año 2000, Carlos Álvarez renuncia a la Vicepresidencia de la Nación, lo que significa la salida del Frepaso de la coalición gobernante. La implosión del oficialismo se da en paralelo a las luchas internas que sostiene el PJ, donde el exgobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, les disputaba el control del aparato partidario al expresidente Menem y a la denominada Liga de Gobernadores del interior.

El bienio 2001-2002 contiene hechos históricos sustanciales para el sistema político argentino; entre ellos, se destacan las medidas de emergencia económica dictadas por el ministro de Economía Domingo Cavallo (ajeno a la UCR, pero convocado para tratar de revertir la debacle económica), la renuncia del presidente Fernando De la Rúa y la suspensión del pago de la deuda externa por parte del presidente Adolfo Rodríguez Saa, quien integró la lista de los cinco presidentes que llegaron a ejercer el Poder Ejecutivo durante el mes de diciembre de 2001.

No obstante, en este contexto se registra el piso histórico de polarización: 6,56 en 2001 y 2,76 en 2002. Esto resulta natural si recordamos que la rivalidad entre plataformas políticas se cimienta en gran parte gracias a la solidaridad intragrupal de los partidos, pero, al estar tanto la UCR como el PJ implosionados, la restricción de cooperación entre ambas entidades era sumamente baja.

Además, la opinión pública en dicho período desaprobaba prácticamente a todo el *establishment* político, por lo que las plataformas políticas, para garantizar la gobernabilidad y su propia supervivencia¹⁰, optaron por agruparse frente a un desafío común, hasta que las elecciones del año 2003 organizaron un nuevo clima político. En cualquier caso, los hechos del período 2001-2002 resultan un antes y un después para el comportamiento del sistema político argentino. La polarización promedio hasta 2002 fue de 14,80, mientras que la serie 2003-2019 reporta 22,43.

Posteriormente a la crisis de 2001 se observan dos picos de polarización: uno de ellos durante la presidencia de Néstor Kirchner y otro durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner. De hecho, el techo histórico de polarización tiene lugar en el año 2013, con un 39,19. El promedio del primer pico, entre 2003 y 2005, es de 27,13. En ese momento, el oficialismo reporta una positividad promedio de 82,14. El bloque Frente para la Victoria – PJ concentra una disciplina partidaria hasta entonces inédita. Ningún Gobierno previo había logrado un oficialismo tan alineado en la gestión legislativa. En tanto, el no oficialismo mantuvo un positivismo y negativismo cercano al promedio histórico.

Según Novaro (2006), Néstor Kirchner logró pasar de una posición marginal en la política nacional a reunir el apoyo de prácticamente todos los gobernadores y sindicalistas, pudiendo desplazar rápidamente a Duhalde, Menem y Rodríguez Saa de sus posiciones de influencia en el PJ. Además, su estrategia de integrar movimientos sociales a las mesas de trabajo en el Gobierno logró equilibrar el peso del sindicalismo en el Estado. Dicho autor hace mención a una bancada legislativa disciplinada para 2005.

La profunda cohesión de la plataforma oficialista realizó su aporte a la distancia que guardaban sus perspectivas políticas respecto a otros partidos, en paralelo a una serie de reformas y políticas empleadas durante el primer gobierno kirchnerista, como, por ejemplo, el Plan Nacional de Regularización del Trabajo o la reforma previsional, que mantuvieron la agenda pública en permanente movimiento.

En los años 2006 y 2007 se manifiesta un valle de despolarización que vale la pena mirar de cerca. Son momentos en los que el oficialismo pierde positividad en su actividad legislativa. Sin embargo, lo que mejor ayuda a entender la situación es la dispersión de la oposición. El año 2001 fue un

10 Según datos de la Dirección Nacional Electoral, en los comicios legislativos de 2001 se registraron cerca de 4,5 millones de votos nulos o en blanco, casi el 25% de los votos válidos de dicho proceso. El rechazo a la dirigencia política en aquel contexto era latente. En 2003, solo el 2,6% de los votos válidos fueron emitidos en blanco o nulos.

cataclismo para las organizaciones políticas. El peronismo halló fácilmente una reunificación al reagruparse alrededor del Poder Ejecutivo, pero la UCR y los espacios no peronistas transitaron un camino más complejo. En las elecciones legislativas de 2005, el Frente para la Victoria – PJ sumó el 39,84%, mientras que la UCR reunió apenas el 10,17%, al no acudir a los comicios en coalición con otras agrupaciones opositoras como Propuesta Republicana (PRO) y la Coalición Cívica (CC), las cuales reunieron el 7,44% y el 8%, respectivamente. En este sentido, la falta de fortaleza interna en los partidos que vivían al margen del Gobierno no permitió que se reforzara la bimodalidad y la restricción. Esto llegó hasta tal punto que Julio Cobos, partidario de la Unión Cívica Radical, integró la fórmula presidencial con Cristina Fernández en 2007, dentro de un esquema conocido como la «Concertación». Ese año se registró el piso de polarización de los Gobiernos kirchneristas, con 11,86.

Posteriormente, la serie 2008-2009 reúne las condiciones para considerarla como un momento polarizador. En junio de 2008, el Gobierno de Cristina Fernández presentó ante el Congreso el Proyecto de Ley de Retenciones y Creación del Fondo de Redistribución Social. La iniciativa encendió un clima de confrontación política y social. Si bien fue aprobada en la Cámara de Diputados, la votación por el proyecto quedó empatada en el Senado. Allí, el vicepresidente, Julio Cobos, ejerció su voto de manera negativa, por lo que la idea del Ejecutivo terminó siendo rechazada. Esto marcó el fin operativo de la «Concertación» y será clave para comprender los sucesos por venir. Además, en las elecciones legislativas del año 2009 se brinda el primer signo de unidad en el no oficialismo en contra del kirchnerismo. La UCR y la CC deciden unificar sus plataformas y vencen en dichos comicios con el 29,53%, por encima del 28,70% que logró sumar el Frente para la Victoria. El PRO reunió el 19,03%.

El tercer período de gobierno kirchnerista rondó una polarización de 30,25. Este pico de polarización es el más complejo de toda la serie en estudio, explicado en parte por un positivismo oficialista del 89,30%, en paralelo a los pisos históricos de negativismo oficialista. La plataforma política en el poder se mantuvo con una cohesión similar a la registrada durante el pico de polarización de Néstor Kirchner.

En esta etapa, la conducta del no oficialismo es similar a la de toda la serie, aunque se registran altos niveles de ausentismo. Además, la disciplina partidaria en el Gobierno y su bloque parlamentario generó un bloque monolítico, hecho que reforzó la bimodalidad y, por tanto, la restricción al consenso, tomando en cuenta que la teoría de la polarización estima que la lealtad hacia dentro del grupo es proporcional al conflicto con el partido externo.

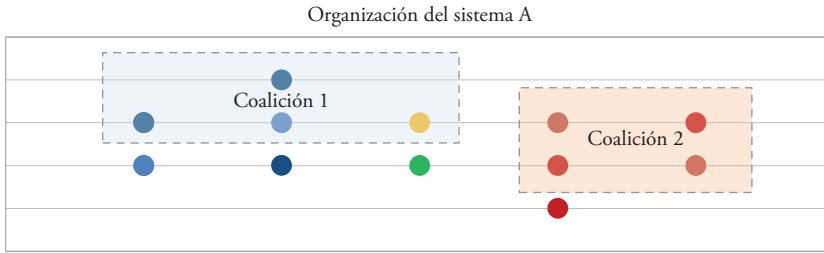
En el año 2015 se fundó la plataforma Cambiemos, donde coincidieron el PRO, la UCR y la CC, que triunfó en las elecciones presidenciales y resultó una bisagra no kirchnerista tras 12 años de gobierno del Frente para la Victoria. En este sentido, el Gobierno de Mauricio Macri suma una polarización de 16,20, menor que en todas las gestiones anteriores, salvo por el período de la Alianza. Si bien existe un rebote en el año 2018, la polarización durante el Gobierno de Cambiemos es considerablemente más baja que en los períodos anteriores. Esto coincide –nuevamente– con la dispersión del no oficialismo. El peronismo, al margen del poder a partir de 2016, se mantuvo dividido entre facciones cercanas al kirchnerismo y otras agrupaciones disidentes al ideario de la expresidenta, como, por ejemplo, el Frente Renovador, conducido por Sergio Massa.

Diferentes agrupaciones del peronismo disidente al kirchnerismo colaboraron con el oficialismo en la labor parlamentaria de este período. Esto se pone de manifiesto con una positividad promedio no oficialista del 55,84%, siendo este el techo de la serie histórica en cuanto a votos positivos fuera del bloque de gobierno. Hasta aquí, se puede constatar que el indicador de polarización utilizado en esta investigación es coherente no solo con los episodios de la reciente historia política argentina, sino que también resulta cercano a varios supuestos teóricos mencionados a lo largo de este trabajo, como el concepto de bimodalidad explorado por McCoy *et al.* (2018).

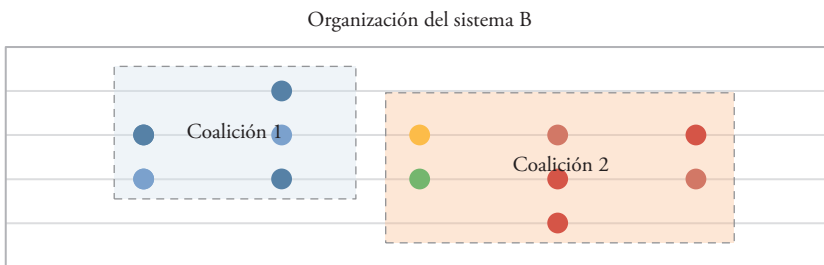
6.2 Análisis de la polarización como fenómeno político

Al margen de las características de la polarización en Argentina y sus causales partidarias, la metodología empleada permite ampliar algunos conceptos explorados en el trabajo de DiMaggio, Evans y Bryson. La dispersión y la bimodalidad son elementos naturales de cualquier sistema de partidos, pero lo que resulta clave a la hora de evaluar los niveles de polarización política es la restricción y consolidación. Los períodos de mayor distancia entre las posturas de las plataformas partidarias coinciden con las etapas de mayor cohesión interna del oficialismo o la oposición, mientras que la polarización se derrumbó en aquellos períodos en los que el peronismo o el no peronismo se encontraban disgregados.

Es decir, pueden existir dos polos claros, tal como sucede en Argentina, pero la polarización estará sujeta a la uniformidad con la que operen los partidos que constituyen estos polos. De lo contrario, la dispersión de muchas agrupaciones facilitará la conformación de acuerdos.



Imaginemos que, en el sistema A, la coalición 1 es oficialista. En este sentido, tendrá facilidades para pactar con los azules y verdes ciertos apoyos parlamentarios para dar viabilidad a su programa de políticas públicas. De este modo, a pesar de estar clara la existencia de dos polos políticos, la falta de cohesión en ambos facilita la existencia de acuerdos.



Ahora, consideremos el sistema B, donde la coalición 2 es oficialista. La conglomeración de ambos polos políticos en coaliciones abroqueladas erosiona la posibilidad de consenso, ya que el oficialismo tendría que aceptar un acercamiento intergrupar con un alto costo intragrupal, y viceversa.

No obstante, la coalición B podría haber reunido nominalmente mayor cantidad de diputados, y poder emplear el máximo de disciplina partidaria en el ámbito legislativo para garantizar la aprobación de sus políticas y programas sobre la base de su propia mayoría. Este escenario, a la luz de la metodología cuantitativa que hemos empleado, es un camino seguro a un pico de polarización.

En este sentido, es posible identificar una importante vinculación entre la construcción de grandes frentes o coaliciones, tanto oficialistas como no oficialistas, y el crecimiento de la polarización. La consolidación de esta última pueda darse no ante la existencia de dos polos ideológicos, sino frente a la proliferación de grandes coaliciones capaces de reunir y representar ambos bandos.

Las restricciones pasarían a ser cíclicas, dependiendo del grado de cohesión que han podido formar los espacios políticos del momento. Lipset y Rokkan (1967) dieron gran importancia a los clivajes como un elemento clave para la identidad política. Sin embargo, aunque estos logren separar a una sociedad en dos sectores, será la organización de partidos la que terminará definiendo si dicha situación genera una creciente polarización o no. La bimodalidad no logra por sí sola consolidar la polarización. La creación de grandes plataformas políticas que la representen es el factor clave para una exponencial restricción al diálogo político. Ahora bien, podría bastar con que un polo se organice en una gran coalición para generar un efecto análogo en su antagonista político.

La organización de los partidos y las alianzas que se tejen entre ellos, ya sea como Gobierno o como oposición, pueden ser claves para comprender si la polarización puede sostenerse o no a lo largo del tiempo, pero es natural considerar que cualquier acuerdo político tiende a desgastarse. Por ello, la polarización en sistemas pluralistas tendería a ser mucho más coyuntural que estructural.

7. Conclusiones

A pesar de que los principios de dispersión, bimodalidad y restricción parecen estar en vigencia dentro del sistema político argentino, la polarización de las conductas legislativas no parecería mostrarse consolidada en el estudio aquí realizado. La variación de los niveles de restricción y la ausencia de consolidación respondería, en principio, a tres elementos claves: el desgaste de un Gobierno sostenido en el poder, el grado de disciplina partidaria y la reorganización de los partidos al ser derrotados en elecciones.

En el primer caso, cuando un partido se reelige en el ejercicio del gobierno, el resto de las plataformas comienzan a cohesionarse ante la amenaza de una hegemonía oficialista. Los picos de polarización reportados al final de los Gobiernos de Carlos Menem (1998-1999) y de Cristina Kirchner (2012-2015) respaldan esta idea. En referencia a la disciplina partidaria, el oficialismo en el parlamento parece ser un actor capaz de acrecentar la polarización, especialmente porque, al poseer mayoría, puede desprenderse de la idea de concertar con el resto de los partidos sus programas o proyectos de ley. En estos contextos, el positivismo del partido de gobierno crece exponencialmente. Los picos de polarización de la década kirchnerista son prueba de este argumento. También hay que considerar la existencia de hitos polarizadores, descritos como episodios históricos que de alguna manera generan un trauma político que deviene en la radicalización de la unidad partidaria. Tal es el caso de la discordia

desatada por la Resolución 125/08, que sirve como marco para la creciente polarización de 2008-2009.

Finalmente, la cohesión de los partidos de oposición es clave para comprender los valles de despolarización. Salvo por la situación 2001-2002, los períodos de baja polarización están caracterizados por la existencia de una oposición fragmentada, y esto resulta algo natural a todos los partidos políticos, pues fue el caso del radicalismo durante casi todo el Gobierno de Carlos Menem y del peronismo durante el Gobierno de Mauricio Macri. Los partidos políticos en Argentina parecen entrar en crisis internas al abandonar el poder, lo que abre una brecha de despolarización.

Estos tres elementos aparecen de manera cíclica, pues están sujetos a situaciones que se repiten frecuentemente en un sistema político democrático. En dicho contexto, la consolidación de la polarización será difícil de alcanzar. Eventualmente pueden llegar a existir partidos gobernantes disciplinados, capaces de reelegirse, pero tarde o temprano la alternancia democrática generará un recambio que forzará una recomposición de liderazgos, donde la fricción interpartidaria perderá relevancia por los cruces intrapartidarios.

En este sentido, si bien la polarización es reconocida como una amenaza a la democracia, este mismo sistema parece tener mecanismos institucionales que la contrarrestan. Mientras persistan el pluralismo político y los espacios de gobernanza compartidos, garantizados por los cinco principios nombrados al inicio de este trabajo –elecciones libres, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva–, la bimodalidad, la dispersión y la restricción podrán ser contextos naturales de la política, pero la consolidación de la polarización y sus efectos perjudiciales serán tarde o temprano revertidos. El correlato que ha tenido el abordaje metodológico cuantitativo con la mirada histórica del fenómeno parecería brindar un buen indicio sobre la capacidad del primero de ponderar la distancia de las opiniones de las plataformas políticas. El desarrollo de esta metodología es un elemento por continuar en futuros trabajos¹¹.

En conclusión, si se piensa a la polarización como estado y como proceso, se puede estimar que, en el primer escenario, este fenómeno puede crecer o decrecer sobre la base del tiempo que un partido lleve en el poder, la disciplina partidaria que este pueda construir y la cohesión que logre tener la oposición. Mientras que, como proceso, la polarización es cíclica y

11 Las bases de datos de la Cámara de Diputados han sido procesadas en el entorno de desarrollo integrado para el lenguaje de programación RStudio. El código puede ser compartido con cualquier persona interesada en constatar las operaciones estadísticas aquí mencionadas.

atravesará etapas de concordia y discordia constantes, pero eventualmente reversibles. Entonces, la democracia como sistema de gobierno parecería contener en sus mecanismos y dinámicas los elementos necesarios para revertir procesos de alta polarización, o al menos volverlos estacionales para mantener a raya sus efectos.

Referencias

- Alemán, E., Micozzi, J. P., Pinto, P. M., & Saiegh, S. (2017). Disentangling the role of ideology and partisanship in legislative voting: Evidence from Argentina. *Legislative Studies Quarterly*, 43(2), 245-273. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/lsq.12182> y por Eduardo Alemán en otros artículos para Argentina y Chile.
- Bateman, D. A., & Lapinski, J. (2016). Ideal points and American political development: Beyond DW-Nominate. *Studies in American Political Development*, 30(2), 147-171. doi:10.1017/S0898588X16000080
- Bejar, M. D. (2004). La construcción del fraude y los partidos políticos en la Argentina de los años treinta. *Sociohistórica*, 15, 65-97.
- Carothers, T., & O'Donohue, A. (Eds.). (2019). *Democracies divided: The global challenge of political polarization*. Brookings Institution Press.
- Carroll, R., Lewis, J., Lo, J., Poole, K., & Rosenthal, H. (2008). Measuring bias and uncertainty in DW-Nominate ideal point estimates via the parametric bootstrap. <https://ssrn.com/abstract=1281667> <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1281667>
- Cavarozzi, M. (2006). *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires: Ariel.
- Claassen, R. L., & Highton, B. (2009). Policy polarization among party elites and the significance of political awareness in the mass public. *Political Research Quarterly*, 62(3), 538-551. doi:10.1177/1065912908322415
- Dahl, R. A. (1976). *Análisis político moderno*. Barcelona: Fontanella, SA.
- Dahl, R. A. (2020). *On democracy*. Yale University Press.
- Del Campo, H. (2012). *Sindicalismo y peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- DiMaggio, P., Evans, J., & Bryson, B. (1996). Have American's social attitudes become more polarized? *American journal of Sociology*, 102(3), 690-755.
- Dogan, M. (2003). *Class, religion, party: Triple decline of electoral cleavages in Western Europe. Party systems and voter alignments revisited* (pp. 93-114). Londres: Routledge.
- Fiorina, M. P., & Abrams S. J. (2008). Political polarization in the American Public. *Annual Review of Political Science*, 11, 563-588.
- García Sebastiani, M. (2005). *Los antiperonistas en la Argentina peronista*. Buenos Aires: Prometeo.
- Garner, A. & Palmer, H. (2011). Polarization and issue consistency over time. *Political Behavior*, 33(2), 225-246. doi:10.1007/s11109-010-9136-7.
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad* [1990]. Trad. cast. Ed. Alianza.
- Halperín Dongui, T. (1983). *La democracia de masas*. Buenos Aires: Paidós.
- Halperín Dongui, T. (1999). *La república imposible*. Buenos Aires: Ariel.
- Halperín Dongui, T. (2007). *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*. Buenos Aires: Emecé.
- Iyengar, S., Sood, G., & Lelkes, Y. (2012). Affect, not ideology: A social identity perspective on polarization. *Public Opinion Quarterly*, 76(3), 405-431.

- Jost, J. T. (2021). *Left and right: The psychological significance of a political distinction*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kvaternik, E. (1978). Sobre partidos y democracia en la Argentina entre 1955 y 1966. *Desarrollo Económico*, 71(18), octubre-diciembre. doi:10.2307/3466345.
- Kvaternik, E. (1995). La sucesión presidencial de 1964. El fracaso de la UCRI como partido moderado. *Desarrollo Económico*, 137(35), abril-junio. doi:10.2307/3467426.
- Linz, J. J. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, 11-31.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). *Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction*. Nueva York: Free Press.
- Madison, J. (1787). The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection. *The Federalist Papers*, 10 (From the *New York Packet*. Friday, November 23).
- Mair, P. (2001). The freezing hypothesis: An evaluation. En *Party systems and voter alignments revisited* (pp. 27-44). Routledge.
- McCarty, N. (2016). In defense of DW-Nominate. *Studies in American Political Development*, 30(2), 172-184.
- McCoy, J., & Rahman, T. (2016, julio). Polarized democracies in comparative perspective: Toward a conceptual framework. En *International Political Science Association Conference*, Poznan, Poland.
- McCoy, J., Rahman, T., & Somer, M. (2018). Polarization and the global crisis of democracy: Common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16-42. doi:10.1177/0002764218759576.
- Murmis, M., & Portantiero, J. C. (2004). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Nicholson, S. P. (2012). Polarizing cues. *American Journal of Political Science*, 56(1), 52-66.
- Novaro, M. (2006). *Izquierda y populismo en Argentina: del fracaso del Frepaso a las incógnitas del kirchnerismo*. En P. Pérez Herrero (Comp.), *La izquierda en América Latina* (pp. 115-190). Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset y Fundación Pablo Iglesias.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Pasquino, G. (1997). *La oposición en las democracias contemporáneas*. Buenos Aires: Eudeba.
- Persello, A. V. (2007). *Historia del radicalismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Popkin, S. (1994). *The reasoning voter: Communication and persuasion in presidential campaigns*. University of Chicago Press.
- Rock, D. (1977). *El radicalismo argentino (1890-1930)*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Romero, L. A. (2010). *Democracia, República y Estado: cien años de experiencia política en la Argentina*. En R. Russel (Comp.), *Argentina 1910-2010*. Buenos Aires: Taurus.
- Sábato, H., Ternavasio, M., De Privitellio, L., & Persello, A. V. (2015). *Historia de las elecciones en la Argentina: 1805-2011*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Schmitt, C. (1999). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- Smulovitz, C. (1988). *Oposición y gobierno: los años de Frondizi*. Buenos Aires: CEAL – Biblioteca Popular Argentina.
- Smulovitz, C. (1990). *En búsqueda de la fórmula perdida: Argentina, 1955-1966*. Buenos Aires: Cedes.

- Somer, M., & McCoy, J. (2018). Déjà vu? Polarization and endangered democracies in the 21st century. *American Behavioral Scientist*, 62(1). doi:10.1177/0002764218760371.
- Spinelli, M. E. (2004). La «otra multitud». Las movilizaciones antiperonistas durante la «libertadora». *Desarrollo Económico*, 43(172), enero-marzo.
- Stavrakakis, Y. (2018). Paradoxes of polarization: Democracy's inherent division and the (anti) populist challenge. *American Behavioral Scientist*, 62(1). doi:10.1177/0002764218756924.
- Suárez, A. (1996). Discurso brindado en el marco de la obtención del Premio Príncipe de Asturias de la Concordia 1996. <https://www.fpa.es/es/premios-princesa-de-asturias/premiados/1996-adolfo-suarez/?texto=discurso>
- Tocqueville, A. (1840). *La democracia en América*.
- Torcal, M., & Carty, E. (2023). Populismo, ideología y polarización afectiva en Argentina. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(30).
- Torre, J. C. (Dir.). (2014). *Los años peronistas 1946-1955*. Nueva Historia Argentina, tomo 8. Buenos Aires: Sudamericana.