

## LA PELEA POR LOS SUBTES. O POR QUÉ LA POLÍTICA ARGENTINA (MUCHAS VECES) ES TERRITORIAL

por Facundo Cruz\*

Ya estamos algo acostumbrados a los vaivenes del federalismo en Argentina. No sólo por los continuos cambios que ha habido en las relaciones fiscales, gubernamentales y administrativas entre el Estado nacional y las provincias (Bonifacio y Del Cogliano 2011, Cheli 2011), sino también por las fuertes disputas político-electorales que han surgido entre sus respectivos poderes ejecutivos desde el retorno de la democracia en 1983.

Si bien el actual conflicto entre el gobierno nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires es novedoso en cuanto a su temática, no lo es en su dinámica. La disputa por el traspaso de los subterráneos a la jurisdicción porteña es un capítulo más de estos “vaivenes federales”, el cual se encuentra, además, potenciado por la próxima consulta electoral. No hay que menospreciar sus posibles efectos en las elecciones legislativas de 2013, ni tampoco en las presidenciales de 2015, momento en el cual, posiblemente, contaremos con un nuevo presidente, siempre y cuando no avance el debate en torno a la reforma constitucional.

Visto en clave político-electoral, podemos analizar el comportamiento de los legisladores en el Congreso Nacional —donde se votó un proyecto de traspaso de subterráneos a la Ciudad de Buenos Aires en marzo pasado— un interesante paisaje en el que coinciden cálculos electorales futuros y previsiones de supervivencia personales. Son ellos, los legisladores nacionales, “rehenes políticos” de la disputa entre dos actores con peso para 2015: el Frente para la Victoria y PRO.

---

\* Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE), maestrando en Análisis, Derecho y Gestión Electoral (UNSAM) y auxiliar docente (UBA-USAL). Agradezco los comentarios de Miguel De Luca a una versión preliminar de esta reflexión.

## Algunos conceptos teóricos disparadores

Antes de adentrarnos en el análisis, resulta conveniente sentar algunas nociones teóricas básicas. Partimos del supuesto de que los partidos políticos son, hoy en día, concebidos como instrumentos necesarios para la existencia de democracias modernas y competitivas. Sin ellos, podría decirse, no hay democracia (Aldrich 1995, Stokes 1999, Müller 2000). Si los partidos políticos son imprescindibles, los líderes partidarios y, sobre todo, los legisladores que responden a ellos, cumplen un rol fundamental para la adopción de decisiones de gobierno. De esta forma, y como mencionamos más arriba, para poder analizar cómo se configura (al menos una parte de) la política partidaria argentina debemos observar el comportamiento de los legisladores en el Congreso Nacional. Es en este ámbito institucional donde se puede apreciar el mayor peso del territorio como variable explicativa para entender las posturas que han adoptado nuestros legisladores nacionales en torno al conflicto de los subtes, esto es, la territorialización de la política en Argentina (Escolar y Calvo 2005, Leiras 2007).

Ahora bien, del mismo modo en que los legisladores se comportan de determinada manera a raíz de la conjunción de variables legales y partidarias (Siavelis y Morgenstern 2008), también puede decirse que adoptan decisiones en base a previsiones personales y cálculos políticos futuros. Son, en gran medida, actores racionales. Veamos. Partimos de la premisa de que los legisladores, al momento de tratar un proyecto de ley, pueden adoptar cuatro posturas: aprobar, rechazar, abstenerse o ausentarse de la sesión<sup>1</sup>. Estas posturas implican, para 1) su reputación y 2) su futura carrera política, mayores o menores costos o beneficios políticos. Y estas mismas posturas serán adoptadas por los legisladores (suponemos) en base a dos criterios.

El primero, preponderante, es netamente territorial: los legisladores tienen en cuenta los distritos a los cuales representan. El segundo, más relegado, es de corte estratégico-electoral: demostrarán una mayor/menor cercanía hacia alguno de los dos jugadores que disputan el conflicto (kirchnerismo

<sup>1</sup> Ausentarse de una sesión al momento de la votación puede considerarse como una cuarta categoría o como una forma “solapada” de defección. Sin embargo, con los datos de votación que se pudieron recabar de la página web del Congreso Nacional, es difícil encontrar situaciones de retiro del recinto legislativo a la hora de la votación diferenciándolas de aquellas en que directamente los legisladores no concurrieron a la sesión.

por un lado, macrismo por el otro), teniendo en cuenta las próximas elecciones legislativas de 2013, pero también las presidenciales de 2015. Dada esta distribución de opciones y prioridades, podemos pensar un esquema similar al siguiente:

### CUADRO I

Criterios de comportamiento y opciones de votación en torno al proyecto de traspaso de subterráneos a la Ciudad de Buenos Aires

		Distrito al que representan los legisladores	
		Ciudad de Buenos Aires	Otro
Apoyo (directo o indirecto) a los dos jugadores en disputa	kirchnerismo	Apoya	Apoya
	macrismo	Rechaza	Rechaza

Fuente: Elaboración propia.

Este cuadro ayuda a explicar el comportamiento de los legisladores en torno al conflicto del subte, identificando tanto 1) los factores que explican la votación (apoyo o rechazo al proyecto) de los legisladores, como 2) los actores (kirchnerismo y macrismo) que resultan beneficiados, directos o indirectos, de las decisiones adoptadas.

Antes de avanzar con el análisis, es necesario realizar dos comentarios generales sobre el comportamiento de los legisladores. La primer cuestión radica en que, si bien existe evidencia de que la tasas de reelección para cargos legislativos es baja en Argentina (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi 2002, Lodola 2009), suponemos que los legisladores intentarán construir una buena imagen pública en el distrito por el cual fueron electos. En tanto actores racionales, aspirarán a conseguir cargos públicos; ya sea el mismo que ocupan o uno distinto al que aspiran, sean electivos o designados. Para materializar esta aspiración, resultará importante cultivar una relación armónica con el gobernador (si son del mismo partido), puesto que éste es clave en el proceso de nominación de candidatos (De Luca, Jones y Tula 2002).

La segunda cuestión se desprende de la anterior. Aunque en las democracias contemporáneas el electorado no se interesa por “memorizar” las

votaciones de sus legisladores, las decisiones adoptadas por éstos tienden a conformar el “capital político” del cual se nutren durante las campañas electorales. Podemos esperar que, en las próximas elecciones legislativas<sup>2</sup>, quienes compitan por un cargo en el Congreso Nacional querrán valerse de sus comportamientos pasados como símbolo de la defensa de los distritos a los cuales representan.

## En el Senado

Comencemos el análisis por el comportamiento de la UCR en el Senado. De un bloque que en un principio encontró serias dificultades para constituirse sólidamente surgió un homogéneo apoyo al traspaso de los subtes. Al menos en la votación en general. El criterio seguido para la votación nominal es doble y reforzado. Primero, porque la UCR no tiene ningún senador electo por la Ciudad de Buenos Aires. Segundo, porque su dirigencia partidaria teme que la consolidación de Mauricio Macri como candidato presidencial para 2015 sea una tentación para varios intendentes radicales del interior del país, independientemente de si ello implica un apoyo “indirecto” al oficialismo.

Una dinámica similar tuvieron los senadores que responden al heterogéneo bloque del Peronismo Federal (disidente). Ya de por sí es un sector difícil de analizar colectivamente, pero del cual, igualmente, se pueden extraer algunas consideraciones. Por ejemplo, los casos como el de Sonia Escudero (Salta), Graciela Di Perna (Chubut) y María Higonet (Salta) siguen la misma línea que la UCR y privilegian un cálculo estratégico-electoral por sobre la territorialidad. Las tres legisladoras mencionadas no representan a la Ciudad de Buenos Aires en el Senado y, además, prefieren no beneficiar indirectamente a quien podría ser un posible competidor electoral. Tal es así que tanto la UCR como el Peronismo Federa, al no estar “atados por distrito” y eligiendo como contrincante al macrismo, terminan dando un apoyo “indirecto” al kirchnerismo.

En cambio, si vemos otros casos, el criterio de territorialidad privilegia. María Eugenia Estenssoro (Coalición Cívica) y Samuel Cabanchik

---

<sup>2</sup> En 2013 la Ciudad de Buenos Aires es uno de los ocho distritos que renuevan sus senadores en el Congreso Nacional.

(PROBAFE y, aleatoriamente, oficialista-opositor) son dos senadores que representan al distrito capital. A ambos se les vence el mandato el próximo año y no desean ser “castigados” por un traspaso de servicios que implique un posible aumento de impuestos. Consecuentemente, ambos votaron por el rechazo, independientemente de su postura hacia el gobierno nacional.

Finalmente, dos casos particulares merecen atención aparte. Primero, el rechazo de parte del interbloque FAP (Luis Juez, Norma Morandini y Jaime Linares) al proyecto se explica más bien por el criterio táctico-electoral: “paga mejor” ser opositor al gobierno nacional, diferenciarse de la UCR y votar en contra. Pero esto se complica si vemos el segundo caso, esto es, la abstención de Rubén Giustiniani (PS, miembro del FAP). El senador por Santa Fe tiende a privilegiar la relación equidistante entre kirchnerismo y macrismo, a) sin la presión por su distrito de elección (esto es algo que comparte todo el FAP en el Senado) y b) con la batalla ya ganada por el bloque del FVP en el Senado. Perdido por perdido, abstención.

## **En la Cámara de Diputados**

En la Cámara Baja es donde se esperaría (en teoría) una mayor unificación de los partidos políticos opositores en torno al traspaso. Primero, porque en la Cámara de Diputados es mayor la cantidad de legisladores electos (25) por la Ciudad de Buenos Aires (criterio de territorialidad). Segundo, porque sería una buena señal de la dirigencia política para forzar al FPV y al PRO a encontrar un punto de acuerdo, previendo el ciclo electoral que comenzará el año próximo (criterio táctico-electoral). Tercero, porque en esta Cámara el PRO sí tiene representación legislativa (11 legisladores).

Pero la teoría no siempre funciona. El bloque de diputados de la UCR se encontraba, hasta el día de la votación, dividido. Por un lado, y replicando la estrategia de sus pares en el Senado, el sector que responde a Ricardo Alfonsín consideraba votar a favor del proyecto de traspaso. Por el otro, quienes acompañaban a Oscar Aguad, prefirieron apostar a un perfil marcadamente opositor y hacer sus propios cálculos electorales en torno a 2013-2015. El macrismo parece ser, a futuro, un espacio tentador. Los problemas “se los compró” Ricardo Gil Lavedra, con una difícil combinación de factores: presidente del bloque de la UCR, alfonsinista, obligado por disciplina partidaria a respetar la decisión de la dirigencia, pero electo en la Ciu-

dad de Buenos Aires y con vencimiento de mandato en 2013. Problemas de supervivencia política, y no son pocos. Tal situación de inestabilidad interna no pasó desapercibida. La UCR privilegió la unidad en la votación a costa de la unidad interna: 29 diputados votaron a favor del proyecto, 2 lo rechazaron y sólo 1 se abstuvo. Repitieron la estrategia del bloque de senadores, pero pagando un alto costo político interno a mediano y largo plazo.

El FAP tampoco estuvo exento de conflictos internos. En este caso, se partió en tres. El sector de Claudio Lozano (Unidad Popular) privilegió el criterio táctico-electoral pero sin querer apoyar indirectamente a ninguno de los “dos demonios”. De ahí se explica la abstención de los 4 diputados, de los cuales 2 representan a los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, Roy Cortina (único Diputado del PS por la Ciudad de Buenos Aires) se vio presionado por la territorialidad y prefirió el rechazo del proyecto. El resto del bloque socialista (5 legisladores) eligió no jugar para ninguno de los actores en disputa y replicó la estrategia de su par en el Senado: perdido por perdido, abstención. Coincidiendo, así, con Unidad Popular.

Finalmente, el GEN de Margarita Stolbizer prefirió el rechazo: sus 5 diputados votaron en contra, ya que ninguno correspondía a la Ciudad de Buenos Aires y coincidió con su par del Senado (Jaime Linares).

## Reflexión final

Resulta interesante, a modo de reflexión final, ver los números totales de las votaciones para comprender el doble juego de la territorialidad y del cálculo táctico-electoral. En el Senado, la cuenta es sencilla: 3 senadores por la Ciudad, de los cuales 1 solo (Daniel Filmus, FPV) votó a favor por disciplina partidaria y los 2 restantes votaron en contra (ya analizados). En la Cámara de Diputados, sin embargo, los números resultaron ser más llamativos. De los 25 correspondientes, 8 votaron a favor (mayoría del FPV y los mencionados de la UCR), 10 en contra (PRO, Patricia Bullrich, Roy Cortina y algunos de la Coalición Cívica) y 5 se abstuvieron (los mencionados de Unidad Popular y Proyecto Sur).

## CUADRO 2

### Votos totales y porcentaje por Cámara del Congreso Nacional

Tipo de Voto	Senado		Cámara de Diputados	
	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje
<b>Afirmativo</b>	1	33	8	32
<b>Rechazo</b>	2	<b>66</b>	10	<b>40</b>
<b>Abstención</b>	-	-	5	20
<b>Ausentes</b>	-	-	2	8
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>25</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a registro de votaciones nominales del Congreso Nacional.

Pero estos cálculos no simplifican el panorama. Quedan todavía algunos disparadores sobre lo que puede llegar a pasar en el mediano y largo plazo en torno al conflicto político entre ambos gobiernos. Más bien, son dudas y planteos hipotéticos. Primero, ¿qué pasa con los diputados del FPV que fueron electos por la Ciudad de Buenos Aires? Es decir, ¿cómo explicar el pase de los subtes con el posible aumento de impuestos sin pagar un costo político alto? Puede ser por disciplina partidaria, puede ser porque no perciben otra salida ante el temor de represalias futuras, puede ser porque no aspiran a renovar mandato sino a estar “de paso por el Congreso” y aspiran a mejores cargos cuando se venza su mandato (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi 2002, Lodola 2009), como por ejemplo pueden ser los casos de Roberto Feletti o de Andrés Larroque.

Segundo, el debate en la Legislatura de la Ciudad. Acá debemos dejar de lado el criterio de territorialidad porque, verdad de Perogrullo, todos representan a la Ciudad. De ahí que el clivaje puede llegar a pasar por el apoyo o rechazo al partido en el gobierno (PRO) y si puede (o no) hacerse cargo de los subtes sin aumentar los impuestos. Esto también dependerá de los acuerdos que se forjen entre los bloques parlamentarios en torno a otras cuestiones centrales (votación Presupuesto 2013, endeudamiento, reforma política, etc.).

Independientemente de estas conjeturas, aún quedan algunas sorpresas. La realidad es que este debate ha perdido peso en la agenda política diaria. La realidad política argentina, con una multiplicidad de conflictos políticos (nacionales e internacionales) latentes, aparenta (por momentos)

estar relegando a un segundo plano la disputa en torno al traspaso de los subterráneos hacia la Ciudad de Buenos Aires. Lo que, sin embargo, no impide que pueda activarse en cualquier momento. A pesar de estos vaivenes cotidianos, no podemos dejar de ver a la política partidaria argentina, día a día, más cerca de la territorialidad. Al menos eso reflejan las instituciones representativas.

## Bibliografía consultada

- Aldrich, John (1995) *Why parties? The origin and transformation of political parties in America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Bonifacio, Santiago y Natalia Del Cogliano (2011) “Un acercamiento a la comprensión de las relaciones fiscales intergubernamentales. Aporte para el estudio del proceso de nacionalización/desnacionalización partidaria”, en Abal Medina, Juan Manuel (comp.) *La política partidaria en Argentina: ¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos?*, Buenos Aires, Prometeo.
- Cheli, Gabriela N. (2011) “Descentralización y federalismo fiscal en la Argentina. Reflexiones sobre el sistema de partidos”, en Abal Medina, Juan Manuel (comp.) *La política partidaria en Argentina: ¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos?*, Buenos Aires, Prometeo.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2002) “Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, Nº 4, mayo.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002) “Amateur Legislators - Profesional Politicians: the Consequences of Party-centered Electoral Rules in a Federal System”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, Nº 3, julio.
- Lodola, Germán (2009) “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, Nº 194, julio-septiembre.
- Müller, Wolfgang C. (2000) “Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 37, pp. 309-333.
- Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (2008) *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Penn State Press.
- Stokes, Susan (1999) “Political Parties and Democracy”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, pp. 243-267.



## Resumen

La dura disputa política iniciada a comienzos del 2012 entre el gobierno nacional (FPV) y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (PRO) en torno al traspaso de los subterráneos a manos del segundo anticipó, en gran medida, la pelea electoral 2013 (legislativa) y 2015 (presidencial y legislativa). Esta disputa se trasladó al Congreso Nacional, órgano institucional que resulta

clave para entender las posturas adoptadas por legisladores propios y extraños a los actores en conflicto. Es ahí donde se puede analizar el comportamiento de los legisladores nacionales, quienes se encontraron como “rehenes políticos” de un conflicto ajeno y que debieron privilegiar uno de dos criterios (o ambos): la supervivencia electoral personal y el distrito al que cada uno representa.

## Palabras clave

Frente para la Victoria – PRO – Congreso Nacional – Subtes – elecciones

## Abstract

The harsh political dispute began in early 2012 between the federal government (FPV) and the government of the City of Buenos Aires (PRO) related to transfer of the subway administration advanced the 2013 (legislative) and 2015 (presidential and legislative) electoral confrontation. This dispute was translated to the National Congress,

essential to understand the position taken by legislators, both related to the conflict and also the ones who were not. This is where we can analyze the legislator’s behavior, who found themselves as “political hostages” of a foreign conflict and choosing between two criteria (or both of them): electoral survival and the district they represent.

## Key words

Frente para la Victoria – PRO – National Congress – Subway – elections