

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Argentina, la gobernabilidad en los tiempos de la desnacionalización:

La construcción de coaliciones de gobierno en un contexto de
desintegración partidaria

Alumno: Luis Caiella

Tutor: Javier Zelaznik

Junio, 2009

Abstract

La literatura de Política Comparada, en general, concibe a los sistemas de partidos como necesariamente nacionales y presume que es esa característica la que garantiza (al menos en gran parte) la estabilidad en un Estado Federal. El sesgo normativo de esta literatura en contra de la política subnacional se basa, en parte, en la percepción de que la fragmentación entre el sistema de partidos nacional y los diferentes sistemas subnacionales conduce a la inestabilidad del sistema en su conjunto y el debilitamiento de la democracia. En este trabajo se toma como caso de estudio a la Argentina post crisis del 2001 con el objetivo de mostrar que muchas de las conclusiones de la literatura sobre integración partidaria son, al menos, apresuradas, y que de la desnacionalización del sistema de partidos no necesariamente deviene el estancamiento político o la ingobernabilidad. Esencialmente se sostienen tres ideas fundamentales. En primer lugar, y contra lo que sostienen algunos estudios recientes, la desintegración del sistema de partidos sigue siendo considerable tanto a nivel cuantitativo (indicadores electorales) como en aspectos más cualitativos (por ejemplo las conductas de las elites políticas y los electorados). En segundo lugar, que la fragmentación existente no impide que la Argentina sea gobernable. En tercer lugar, se argumenta que el mecanismo que facilita la gobernabilidad es, en gran medida, una distribución de competencias fiscales bastante asimétrica que favorece al gobierno nacional y le otorga las herramientas suficientes para procesar los conflictos inherentes a un sistema político altamente provincializado.

Índice

I. <i>Introducción</i>	Página 2
II. <i>El fenómeno de la desnacionalización: teorías, variantes e indicadores</i>	Página 5
III. <i>La desagregación federal del sistema de partidos argentino</i>	Página 12
Las elecciones 2007 en perspectiva.....	Página 14
Coordinación electoral, legislación permisiva y estrategias pragmáticas.....	Página 17
Coaliciones presidenciales y provincialización.....	Página 19
IV. <i>La gobernabilidad en los tiempos de la desintegración</i>	Página 23
La ley 26.124 (Reforma de la ley de Administración Financiera).....	Página 28
La ley 25.917 (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal).....	Página 29
V. <i>Construyendo bases de apoyo: Disparidad fiscal y subordinación provincial</i>	Página 31
Las prerrogativas fiscales del Estado Nacional.....	Página 32
La crisis fiscal de las provincias.....	Página 33
Las herramientas fiscales como variable de construcción coalicional.....	Página 38
VI. <i>Observaciones finales: Democracia federalizada, ¿un oxímoron?</i>	Página 40
VII. <i>Bibliografía utilizada</i>	Página 46

I. Introducción

La política comparada suele diferenciar a los sistemas de partidos según el número de partidos que los conforman, cuantos de ellos son relevantes, la estructura de competencia o el grado de institucionalización, entre otros; pero en el fondo, hasta hace poco la literatura solo distinguía un único nivel del sistema de partidos: el existente a nivel nacional.

Al ignorar las diferencias entre las unidades provinciales y el centro, los autores obviaban una variable que les daba la posibilidad de precisar distinciones al interior de las categorías que ellos mismos establecían. Por ejemplo, dos sistemas de partidos pueden ser iguales en términos de Sartori (número de partidos y grado de polarización), pero si en uno de ellos los partidos reciben un apoyo electoral homogéneo en todos los distritos mientras en el otro varía mucho, los patrones de competencia serán, definitivamente, distintos (Jones y Mainwaring, 2003; 1).

Como observan Gibson y Suárez Cao muchos de los trabajos clásicos sobre partidos y sistemas de partidos tienden a ignorar o negar la importancia de los sistemas de partidos subnacionales (2007; 3-6) y de la política subnacional en general.¹ La reciente literatura sobre nacionalización partidaria ha rescatado la importancia de la política subnacional, en lo que a este tema respecta, al señalar el impacto de la misma sobre el sistema de partidos y otras instituciones políticas. No obstante la omisión ha sido enmendada solo a medias, ya que la mayoría de los trabajos trata a los sistemas de partidos subnacionales de modo inapropiado: por momentos aceptan que existen y que tienen ascendencia sobre las instituciones de gobierno, pero luego los considera anomalías o incongruencias del sistema que deben ser solucionadas.

Este sesgo normativo (presente en la gran mayoría aunque no en todos los trabajos) ha tenido importantes consecuencias sobre el modo en el que esta literatura desarrolla sus análisis y las conclusiones a las que arriba. Al suponer que el sistema político debe estar integrado -y por ende el sistema de partidos también- estos autores examinan, razonan, miden y concluyen sobre los casos estudiados siempre con la prescripción de que lo que ocurre en los distritos tiene que asemejarse (puntillosamente) a lo que pasa en el plano nacional.²

¹ Key (1949), Sartori (1976), Ware (1996), por ejemplo.

² Teniendo esto en cuenta no llama la atención que todos los indicadores de importancia para medir agregación partidaria, etc. estén basados en comparar, de una u otra manera, cuanto se aleja la performance de la provincia/estado de la que debería tener si hubiese un solo distrito electoral.

Lo que en última instancia se pretende (ya sea implícita o explícitamente) es que el Estado funcione de facto como si fuese unitario.³ Esta idea excede al sistema de partidos; y se refuerza, por ejemplo, en los casos en los que los trabajos también tratan cuestiones fiscales, dado que dejan entrever que el federalismo debe existir (y de hecho existe) solo por cuestiones de eficiencia.

Lo que esta perspectiva pasa por alto es que la distribución de los recursos fiscales rara vez obedece a criterios de eficiencia, que existen intereses socioeconómicos regionales, elites subnacionales, culturas diferenciadas, reglas electorales diferentes en cada provincia, que los ejes de debate electoral a nivel nacional son, por lo general, los de los distritos metropolitanos; y que, precisamente, pocas veces surgen tópicos de tal envergadura y notoriedad como para estructurar la competencia política exactamente del mismo modo en todo el país. En fin, olvidan que la política subnacional efectivamente existe, especialmente en los estados con dinámicas federales; y que su impacto sobre el plano nacional puede ser considerable (y viceversa). Resulta difícil, entonces, que todas las unidades de un país se comporten de manera uniforme.

Parte del sesgo normativo de esta literatura hacia la política subnacional se basa en la percepción de que la fragmentación política entre el sistema de partidos nacional y los distintos sistemas subnacionales conducen a la ingobernabilidad general del sistema y en última instancia afectan considerablemente el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, a pesar de que la política subnacional existe, o quizás precisamente por ello, un país con un sistema de partidos desnacionalizado no es necesariamente ingobernable como gran parte de esta literatura tendería a suponer. Este trabajo intenta aportar datos para sostener dicha afirmación y toma como caso de estudio para dicho fin a la Argentina post crisis del 2001.

Lo que sigue de esta exposición está ordenado del siguiente modo: en la próxima sección se revisa la literatura pertinente al tema, se marcan las diferencias entre los distintos trabajos aunque también se delinean los puntos de acuerdo comunes a toda la literatura, se describen las herramientas utilizadas por cada autor y se analiza

³ Cabe aclarar que todo lo expresado en este artículo está restringido, en principio, a los países federales. Sin embargo por federal se entenderá cualquier país donde haya claras “dinámicas federales” más allá de lo expresado por la constitución. De este modo España, por ejemplo, podría ser considerado un país federal. Asimismo, cuando se utiliza el término unitario se alude a la pretensión de que los Estados funcionen como un todo indivisible e indiferenciable independientemente de si desde el punto de vista jurídico son federales o unitarios.

críticamente la utilidad de las mismas estableciendo respecto de qué fenómenos son apropiadas. Por último se contextualiza esta información y se definen algunos conceptos para la posterior utilización a lo largo del escrito.

En la tercera sección se relata brevemente el período 1999-2003 en el cual el sistema de partidos argentino aumentó abruptamente todos sus índices de provincialización. Luego se argumenta que si bien las elecciones del 2007 significaron una baja en los coeficientes de desnacionalización y desagregación los valores siguen siendo bastante significativos (propios de un país con alta desnacionalización); y que a diferencia de lo que opinan algunos autores, no resulta obvio que el sistema haya recuperado homogeneidad porque, al margen de los resultados electorales *per se*, existen otras evidencias electorales y no electorales que sugieren que el sistema continuaría considerablemente desintegrado (lo que como se verá implica más que simple dispersión electoral).

En la cuarta sección se discuten los supuestos que la literatura hace sobre la Argentina y se sostiene que muchas de las conclusiones a las que arriban estos trabajos, en particular la idea de que la desnacionalización tiene graves consecuencias sobre la gobernabilidad y la estabilidad, son, al menos, apresuradas.

¿Cómo se explica que nuestro país sea gobernable a pesar de la desintegración? En la quinta sección se describe el mecanismo por el cual la gobernabilidad se ve facilitada a pesar de la fragmentación del sistema de partidos. Se sostiene que existe un círculo vicioso que vuelve a la política provincial tendencialmente deficitaria. Esto sumado a la centralización fiscal (concentración de recursos en el gobierno nacional y amplio discrecionalidad) existente en la Argentina permite que los recursos fiscales se vuelvan la variable de ajuste a la hora de construir coaliciones de gobierno.

Las conclusiones intentan ir más allá de lo expuesto y se preguntan si es posible contar con un sistema de partidos de mayor agregación y, en cualquier caso, porque los mecanismos descriptos son tan efectivos para gobernar.

Esperamos que al final del trabajo quede claro que la existencia de partidos integrados puede ser, más bien, un objetivo deseable hacia el cual apuntar pero no una necesidad central del régimen político argentino sin la cual su funcionamiento efectivo resulte seriamente amenazado.

II. El fenómeno de la desnacionalización: teorías, variantes e indicadores.

En los últimos años parece haberse arribado a un consenso acerca de cuales son las características deseables para que un Estado Federal sea estable y para que la gobernabilidad se vea facilitada. Basándose en algunos trabajos clásicos como los de Wheare y Riker (Wheare, 1963; Riker 1964, 1975), la literatura de política comparada ha comenzado a hacer hincapié en la necesidad de un arreglo institucional particular que, se dice, garantiza la estabilidad y la gobernabilidad en este tipo de Estados: un sistema de partidos, por así decirlo, *integrado*.

En esta sección se intenta reseñar la literatura acerca de los procesos de nacionalización partidaria. Lo que se suele incluir bajo esta etiqueta es una serie de trabajos, en su mayoría bastante recientes, que analizan la integración del sistema de partidos desde enfoques diversos y no siempre como objetivo principal de sus estudios.⁴

El Estado de la Cuestión

Algunos autores ponen el foco en el federalismo y la estabilidad democrática, mientras la integración del sistema de partidos es vista como una condición necesaria para alcanzarla (Fillipov *Et al*, 2004). En otros casos el objeto de estudio es la agregación del sistema de partidos en si misma (Chhibber y Kollman, 2004; Jones y Mainwaring, 2003; Moenius y Kasuya, 2004) y las consecuencias de que la misma no ocurra (Leiras, 2006,2007). En los trabajos de Cox (1997, 1999), por caso, la cuestión más relevante es la coordinación electoral; sin embargo dicho tema se enfoca más bien desde la perspectiva de los votantes y los candidatos individuales que desde el punto de vista de los Partidos y los Sistemas de Partidos. Finalmente hay trabajos en los que lo que se intenta es dar cuenta empíricamente de la existencia de la nacionalización/provincialización de los sistemas de partidos sin tener pretensiones normativas acerca de cuales son los orígenes del fenómeno, sus consecuencias o las reformas necesarias para combatirlo (Calvo y Escolar, 2005). No obstante todos los trabajos mencionados definen conceptos o aportan ideas que son relevantes a los fines de este estudio.

⁴ Para una revisión de la literatura clásica sobre Nacionalización (aunque utilizando el término de un modo un tanto distinto) ver Jones y Mainwaring (2003).

La mayor parte de la literatura coincide en esto: es necesario *cierto grado* de relación entre los diferentes niveles, ramas distritales etc. de los partidos para que un sistema partidario funcione de modo eficiente. No existe consenso, en cambio, en cual es el grado de integración mínimamente necesario, que condiciones lo favorecen o cuales son las consecuencias de que dicha integración no exista.

Por un lado una serie de autores, con pretensiones normativas, ven con cierto disgusto la “provincialización” de los sistemas de partidos y la consideran una fuente de inestabilidad democrática (Abal Medina *et al*, 2007; Jones y Mainwaring, 2003; Leiras, 2006, 2007). La provincialización (o territorialización), se puede manifestar en dos formas distintas: la desagregación y la desnacionalización. El concepto de desagregación federal alude al hecho de que el voto para los mismos cargos se distribuye entre partidos diferentes en las distintas unidades electorales (Chhibber y Kollman, 2004). La idea de desnacionalización de los partidos no se refiere a la cantidad de partidos sino al hecho de que representen aproximadamente el mismo porcentaje del total en cada distrito. Así, un sistema de partidos esta nacionalizado cuando un partido logra obtener proporciones similares del voto en distintas provincias (Jones y Mainwaring, 2003). De esta manera, puede darse que un sistema este desnacionalizado pero no desagregado (los porcentajes varían mucho de un distrito al otro pero siempre se distribuyen entre los mismos partidos).

Para Marcelo Leiras, por ejemplo, gran parte de la fragmentación del sistema partidario argentino se ve explicada por la desnacionalización de los partidos y del sistema en su conjunto (Leiras, 2006; 58). Por lo tanto, Leiras se ocupa de la dimensión territorial y rastrea la evolución de este proceso. Su principal argumento es que la variación interprovincial permanente en los patrones de competencia electoral esta “empíricamente asociada” con a) el alto numero de partidos que se presentan (*competing parties* en términos de Cox): un alto número de partidos en competencia es una condición necesaria para bajos niveles de nacionalización del sistema de partidos. b) partidos provinciales exitosos y con raíces históricas profundas, c) la frecuente aparición de lo que él denomina partidos *metropolitanos*: partidos que obtienen sus votos de los cinco distritos más poblados; y luego de una o dos elecciones exitosas en los mismos intentan (generalmente sin suerte) expandirse hacia las provincias más pequeñas a partir de alianzas con partidos locales o fracciones disidentes del PJ y UCR. d) un declive electoral de los partidos tradicionales que refuerza aún más la

tendencia hacia la fragmentación. Este declive tiene que ver con la escisión de estos partidos: un gran número de partidos de base regional llenan el espacio que el PJ y (sobre todo) la UCR van dejando tanto en distritos grandes como pequeños (Leiras 2006; 58).

Siguiendo a Stepan, Leiras afirma que el federalismo argentino provee múltiples puntos de veto en donde los intereses provinciales pueden restringir a las mayorías nacionales (Leiras 2006; 89). Dicho autor es un buen ejemplo de esta visión que trata a la desagregación partidaria como anómala: “resulta extraño que los candidatos compitan bajo distintas etiquetas partidarias en distintos territorios (...)” y continúa

“el fenómeno de la territorialización parece igualmente extraño si se lo analiza desde el punto de vista de los votantes. Si a los ciudadanos les interesa incidir en las políticas nacionales, deberían fijarse cuanto se acerca cada una de las listas partidarias a sus puntos de vista y elegir a la que tiene chances de participar en una coalición nacional entre aquellas que están más cerca” (Leiras 2007; 31)

La descripción que Leiras realiza acerca de la evolución del sistema de partidos argentino es muy completa y muy clara. Las herramientas que utiliza permiten medir la magnitud de esta tendencia hacia la desnacionalización; por lo cual su trabajo resulta de interés para comprender las distintas implicancias de este proceso. No obstante a la hora de darle un sentido a este fenómeno; de aportar explicaciones que echen luz sobre por qué el sistema de partidos argentino se desagregó de tal forma, sus hipótesis resultan más débiles. Sus prescripciones normativas lo llevan a sostener argumentos tales como que la única razón por la que Argentina sigue siendo una federación es porque federalizar una constitución unitaria es sencillo pero revertir el federalismo no (Leiras, 2006; 112), o a tratar a la desnacionalización como una anomalía y hablar casi con nostalgia del período pre-2001. Para autores como Leiras, la territorialización del sistema partidario ha tenido serias consecuencias sobre la gobernabilidad y, en última instancia, sobre la democracia. Evidentemente estas cuestiones abren la posibilidad de generar fuertes sesgos en la interpretación del fenómeno, así como también de sus causas y consecuencias.

Una versión diferente del argumento de la agregación es la que presentan Filippov, Ordershook y Shvetsova. Para los autores la clave para lograr la estabilidad es que las instituciones sean *self-enforceable* o auto sustentables. Una federación será

exitosa si, y solo si, la negociación federal esta limitada por restricciones de nivel I (nivel constitucional) (Filippov *Et Al*, 2004; 36). Sin embargo no alcanza con esto, es necesario establecer un segundo nivel que defina el núcleo de la estructura institucional de un modo que asegure el mantenimiento de estas reglas como producto del autointerés de la gente. Un tercer nivel a tener en cuenta es el de los partidos políticos dado que están más cerca de los intereses de los actores.

El rol que cumplen los partidos en el modelo de instituciones auto-sustentables es de suma importancia. El argumento de Filippov *et al* es que los partidos determinan qué tipo de restricciones federales van a guiar las políticas públicas y cuales no.⁵ De hecho la hipótesis operacional de su libro es que un sistema de partidos diseñado apropiadamente es la principal fuente de estabilidad federal. El partido que logra la tan deseada estabilidad es el partido *integrado* (y por lo tanto un sistema de partidos *integrado*) en el que los políticos en un nivel tienen una relación organizacional con los políticos en otros niveles y esta tiene que ser una relación de mutua dependencia (Filippov *et al*, 2004; 190, 192). Los autores enumeran una serie de condiciones que debe cumplir idealmente un partido para estar integrado, a saber: 1. Que la organización partidaria exista en todos los niveles y presente candidatos en cada uno de los mismos. 2. Que el éxito electoral a nivel nacional facilite el éxito de los candidatos partidarios a nivel provincial y local. 3. Que sin embargo los candidatos regionales mantengan suficiente autonomía como para dirigir sus campañas y alejarse del candidato nacional. 4. Que las plataformas nacionales sean aceptables en términos locales y sean interpretadas en términos locales por los políticos haciendo campaña por el partido a ese nivel. 5. Que cada parte constitutiva del partido contribuya al éxito general del partido y que el alejamiento de alguna de estas partes disminuya el éxito electoral total. 6. Que ganar nacionalmente requiera que el partido haga campaña a nivel local. 7. Por ultimo, que los puestos que el partido busca obtener en los niveles inferiores sean significativas y controlen recursos valiosos y que aquellos que las ocupan puedan facilitar o complicar las políticas implementadas a nivel nacional.

Nótese que a diferencia de visiones más electoralistas como la de Cox (1999) o Chhibber y Kollman (2004), para Filippov *et al* la integración del sistema de partidos implica más que simplemente compartir una etiqueta partidaria para las elecciones.

⁵ Como veremos más adelante, en la Argentina la provincialización de los partidos no ha resultado en mayores “restricciones federales” al proceso de generación de políticas públicas salvo raras excepciones.

Ambas visiones son útiles en distintos momentos de la observación, la primera porque permite simplificar el análisis de ciertas variables para poder medir el fenómeno y compararlo con otros casos; la segunda como marco teórico para reflexionar acerca de las interacciones al interior del sistema, aunque como se sostiene más adelante esta visión puede ser excesivamente demandante como tipo ideal normativo.

Sin lugar a dudas el argumento de Filippov *et al* ofrece un marco analítico interesante ya que su enfoque es más sensible a las dinámicas federales (es decir, carece del sesgo *centralista* que caracteriza a otros autores). Sin embargo posee algunas deficiencias originadas, principalmente, en el hecho de tomar cómo modelo a la política norteamericana. La integración, si de hecho ocurre, se da en dos niveles diferentes: antes de que exista una integración a nivel nacional debe ocurrir una coordinación dentro de cada distrito. Filippov *et al* dan por supuesto que el partido tiene candidatos claros en cada sitio donde compite, aunque esto no tiene porque ser así. Cox (1997, 1999) demuestra que el proceso de nominación no siempre lleva a un sólo candidato, por lo que, si el partido realmente quiere tener chances de ganar, antes de tratar de coordinar sus diferentes niveles, deberá coordinarse internamente en cada distrito, tanto para no perder votos como para evitar que algunos miembros del partido acaben coaligándose a otros partidos.

En este sentido ambos argumentos podrían complementarse en el sentido de que la coordinación a nivel distrital de la que habla Cox permitiría que los miembros del *partido integrado*, sabiendo que son candidatos, negocien los temas de la campaña. Sin embargo hay que destacar que la teoría de Cox descansa en un supuesto no menos fuerte: no siempre se tiene información completa acerca de las posibilidades de ganar y de cuanto afecta la entrada o no de un candidato. Como se verá, este es uno de los motivos que favorece la desagregación en la Argentina.

A nivel empírico, el modelo de Filippov *et al* tiene dificultades cuando se lo intenta aplicar a países como Argentina, Brasil o incluso en el país que preocupa a los autores: Rusia. Entendemos que esto ocurre porque si bien esta perspectiva da mayor independencia decisoria a las unidades (los estados o las provincias), finalmente sigue suponiendo, en cierta medida, que la coordinación necesariamente va a ocurrir. Es decir, en última instancia la interdependencia entre las distintas unidades, así como entre el centro y la periferia, es muy fuerte. Todos los autores mencionados (y la

literatura en general) conciben a los sistemas de partidos como necesariamente nacionales, pero lo cierto es que cada unidad presenta distintas “instituciones de gobierno, electorales, administrativas y judiciales. “No es una exageración afirmar que cada provincia tiene un sistema político propio donde se combinan reglas y tradiciones político-partidarias particulares” (Calvo y Escolar, 2005; 99) Estos sistemas políticos subnacionales poseen sistemas de partidos propios con patrones de competencia que les son particulares y están influenciados por el contexto institucional en el cual actúan (Gibson y Suarez Cao, 2007; 7). Por ende la independencia decisoria que poseen dichas unidades es enorme; de este modo se observa que la coordinación puede ocurrir o no. De hecho los datos sobre agregación partidaria que presentan Chhibber y Kollman (2004; Cáp. 6) parecen reforzar la idea de que un sistema de partidos nacionalizado quizás no sea apropiado (o incluso realizable) en todos los Estados Federales.

De este modo, hablar de “desnacionalización” implica aludir a una situación previa (supuestamente la *natural*) en la que la anomalía no existía aún cuando no quede claro la existencia, o características, de esta presunta etapa de normalidad previa. En este caso, por ejemplo, dicho sesgo normativo no concibe la posibilidad de a) que la Argentina haya estado nacionalizada sólo superficialmente hasta 1999, y no se lo haya percibido, b) que el proceso de desintegración, en caso de existir, pueda ser una suerte de metamorfosis y no una desviación momentánea que lleve a un equilibrio que no cuente con partidos rígidamente institucionalizados y altamente nacionalizados. Es por ello que, en este trabajo, el término “desnacionalización” se utilizará para aludir a una conducta puntual (a nivel electoral) del sistema de partidos y no como definición teórica del fenómeno que afecta a la Argentina.⁶ Para esto último se utilizara el concepto de Sistema de Partidos Federalizado de Gibson y Suárez Cao (2007) que nos parece más apropiado tanto a nivel teórico como etimológico. Según los autores, un sistema de partidos federalizado es aquel

“donde opera más de un sistema de partidos territorialmente delimitado. Esto es, además del sistema de partidos nacional, que esta organizado para la obtención de los cargos nacionales, un sistema

⁶ Esto es, la existencia de una variación considerable entre los porcentajes de voto que un partido obtiene en los diferentes distritos. Desagregación también se entenderá simplemente como un patrón electoral determinado. Desintegración, en cambio, se referirá a un fenómeno más general en el cual, además de la desnacionalización y desagregación, podemos incluir otras cuestiones como la falta de coordinación electoral entre las elites, el desdoblamiento de los calendarios electorales, la diversificación de los patrones de competencia etc.

de partidos federalizado también contiene sistemas de partidos subnacionales organizados para la obtención de los cargos subnacionales. Sus propiedades sistémicas pueden ser congruentes o no con el formato del sistema de partidos a nivel nacional.” (Gibson y Suárez Cao, 2007; 7 y 8).⁷

Nótese que este último concepto carece del sesgo teórico propio del término desnacionalización (utilizado como definición teórica) ya que no concibe a los sistemas de partidos como exclusivamente nacionales y por tanto no cae en el maniqueísmo de afirmar que si el sistema no está en el la situación ideal se encuentra indefectiblemente en una situación crítica que hay que debe ser superada. Por el contrario, el concepto de sistema de partidos federalizado supone un continuo donde la similitud entre los distintos niveles del sistema de partidos puede ser mayor o menor.

En este sentido, cuando en la próxima sección se hable sobre la federalización del sistema de partidos argentino se estará haciendo referencia al aumento notorio de la heterogeneidad *inter-distrital*, y los distritos en su conjunto y el sistema a nivel nacional. No obstante, esto no significa hacer una afirmación sobre la situación anterior del sistema de partidos el cual podría haber tenido una congruencia casi total entre sus diferentes niveles o no (siempre considerando que de todos modos el sistema de partidos ya era de carácter federal).

⁷ La traducción es mía.

III. La desagregación federal del sistema de partidos argentino

El 30 de octubre de 1983 Argentina tuvo sus primeras elecciones libres y competitivas en diez años. Ese día demostró que el bipartidismo argentino gozaba de buena salud. Entre el PJ y la UCR se concentraron: 89,6% de las bancas del congreso, 85,4% de las gobernaciones y más del 80% de las intendencias. Veinte años después la situación era radicalmente diferente, los dos partidos tradicionales obtuvieron sólo el 63% de los votos a presidente; y en las legislativas del 2005 redujeron aún más sus bajos porcentajes de 2003: 56% de los votos de la cámara baja (solo si sumamos las distintas facciones peronistas). Entre ARI y RECREAR (relativamente nuevos por ese entonces) sumaron el 15% de los votos y el resto se repartió entre una serie de pequeños partidos que no competían en más de una o dos provincias. Si bien el PJ y la UCR seguían controlando casi todas las gobernaciones, ahora en muchos casos gobernaban en coalición. Como puede verse durante este período el sistema de partidos argentino comenzó a mostrar patrones más federales.

En esta sección se intentará mostrar que, a pesar de que las elecciones de 2007 han arrojado una baja en los coeficientes de desnacionalización y desagregación partidaria, el sistema de partidos de nuestro país sigue considerablemente desintegrado (en el sentido más amplio); esto es, se observan diversas manifestaciones que ilustran la heterogeneidad de los comportamientos provinciales en cuanto al tamaño del sistema de partidos, las lógicas electorales (coordinación de las elites, preferencias de los electorados, etc.), la estructura de la competencia, entre otras. No obstante, primero es necesario precisar algunos indicadores que se utilizarán.⁸

Indicadores

La mayor parte de las medidas utilizadas en la literatura pertinente están basadas en mayor o menor medida en una medida estándar de fragmentación, el índice de número efectivo de partidos (NEP) de Laakso y Taagepera (1979) que se calcula dividiendo 1 por el resultado obtenido a partir de la suma de los cuadrados de la fracción de votos (o bancas) de cada partido:

$$N = 1 / \sum_{i=1}^n p_i^2 ,$$

⁸ Lo reseñado a continuación se basa en gran medida en el capítulo 1 de Leiras (2006).

La primera medida es la propuesta por Chhibber y Kollman (2004), a la cual llaman Diferencia (D). Esta medida da una aproximación de cuanto se parece el sistema de partidos a nivel nacional al sistema de partidos representativo de un distrito, y resulta de restarle al número efectivo de partidos a nivel nacional (NEP_{nat}), el número efectivo de partidos promedio a nivel distrital (NEP_{avg}):

$$D = NEP_{nat} - NEP_{avg}$$

Moenius y Kasuya (2004) proponen una medida a la cual llaman Inflación (I). La misma compara a D con la fragmentación promedio en el nivel subnacional:

$$I = (D / NEP_{avg}) \cdot 100$$

Esta medida representa a la fragmentación nacional como una transformación en la fragmentación a nivel distrital: altos valores de inflación implican baja agregación partidaria. Los autores afirman que la medida es muy fácil de interpretar dado que posee las mismas propiedades que los índices de inflación utilizados en economía: puede exceder 100 y tiene un mínimo de -100 (Moenius y Kasuya, 2004; 552). Los autores también sugieren una versión alternativa a la que llamaremos Inflación Ponderada y que resulta muy útil para analizar nuestro caso de estudio. El NEP_{avg} toma a todos los distritos como idénticos ($1/J$). En un país como la Argentina donde existe una gran variación en el número de votos que se emiten en cada distrito esta regla sobreestimaría la contribución de los distritos pequeños a la fragmentación nacional (que en realidad es menor a $1/J$) y subestimaría la de los distritos grandes (mayor a $1/J$). Por tanto los autores recomiendan calcular NEP_{avg} utilizando el porcentaje que cada distrito aporta al agregado nacional como ponderador (2004; 550):

$$NEP_{w-avg} = \sum_{j=1}^J ENP_j v_j / V$$

donde ENP_j el número efectivo de partidos en el distrito j , v_j es el número de votos emitidos en el distrito j y V es el número de votos totales emitidos en todo el país. De este modo la fórmula de la Inflación Ponderada que definida así:

$$I_p = \left(\frac{NEP_{nat} - NEP_w - avg}{NEP_w - avg} \right) * 100$$

Finalmente, Jones y Mainwaring (2003) desarrollan un indicador (Party Nationalization Score, PNS) que mide la propagación (*spread*) de los Partidos Políticos pero que puede extenderse a los sistemas de partidos. El PNS estima la inequidad relativa (utilizando el coeficiente de Gini) de los porcentajes de votos obtenidos por cada partido político en cada unidad subnacional. Para asignar un valor a cada partido le restan a uno el coeficiente obtenido. La PNS oscila entre 0 y 1; mientras más se acerque a este último número más nacionalizado estará el partido en cuestión. La fórmula es la siguiente:

$$PNS = 1 - [(\sum_{j=1}^J X_j Y_{j+1}) - (\sum_{j+1}^J X_{j+1} Y_j)]$$

donde X_j es la proporción acumulada que representa el porcentaje de voto válido obtenido por el partido X en el distrito número j, dividido por la suma de los porcentajes obtenidos por el partido X en todos los distritos; Y_j es la proporción acumulada que el distrito número j representa del número total de distritos. Si ponderamos el PNS de cada partido por el porcentaje del voto nacional que obtuvieron y los sumamos, obtenemos el PSNS (Party System Nationalization Score). Utilizaremos el PSNS invertido (1- PSNS) para convertirlo en una medida de *desnacionalización* (valores más cercano a 1 indican una mayor desnacionalización del sistema de partidos) y facilitar la comparación con las otras medidas utilizadas.

Las elecciones 2007 en perspectiva

Desde el 2001 la territorialización afecta notoriamente a todos los partidos (Leiras 2006; 73-78). Marcelo Leiras utiliza varias medidas distintas para medir este fenómeno y todas corroboran que a partir de 1999 existe una tendencia *permanente* hacia la provincialización.⁹ La PSNS de Jones y Mainwaring es muy sensible a los

⁹ Abal Medina *et al* (2007) sostiene que a partir del 2003 (con la reconstrucción de las capacidades estatales) la tendencia hacia la desnacionalización (como fenómeno general) ha ido perdiendo fuerza. Aunque podría argumentarse que ha habido una reducción en el nivel de fragmentación partidaria (por ejemplo, la disminución de los bloques parlamentarios en el congreso), a nivel electoral, los índices

pequeños partidos y por eso arroja valores muy altos aún cuando la inflación (que toma a los distritos como unidades de análisis) es baja. Sin embargo, a partir del 2001 la baja nacionalización (los porcentajes de voto que captura un partido varían ampliamente de distrito en distrito) coincide con alta inflación/disgregación (el voto se distribuye entre distintos partidos en las diferentes provincias). La fragmentación en elecciones concurrentes, como es esperable, ha sido menor; sin embargo en cada una de las legislativas de medio término la PSNS ha bajado.

Tabla 1: Numero efectivo de partidos, inflación del sistema de partidos y PSNS invertida para elecciones nacionales 1983-2007

	Presidenciales			Legislativas			PSNS Invertida
	NEP nacional	NEP promedio	Inflación Ponderada	NEP nacional	NEP promedio	Inflación Ponderada	
1983	2.3	2.4	2.4	2.62	2.68	1.1	0.21
1985				3.61	2.86	10.4	0.19
1987				3.14	2.77	4.3	0.26
1989	3.0	2.8	1.6	3.36	3.06	4.7	0.24
1991				3.84	2.98	13.9	0.38
1993				3.55	2.92	10.3	0.32
1995	3.2	3.0	6.2	3.59	3.16	9.8	0.21
1997				3.71	2.77	34.9	0.28
1999	2.7	2.4	2.3	3.29	2.83	7.5	0.27
2001				6.64	4.02	30.1	0.41
2003	6.6	4.1	29.5	6.66	3.42	58.6	0.63
2005				7.1	3.23	85.3	0.62
2007	3.4	2.71	25.4	6.07	4.23	43.29	-

Fuente: 1983-2003, selección en base a Leiras (2006; 79 y 82). 2007, elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

siguen teniendo valores altísimos. Aunque en las elecciones de 2007 los valores se han reducido, es todavía prematuro afirmar que el sistema de partidos se ha re-integrado.

Según Leiras, esto indica que la capacidad de las campañas presidenciales para estructurar la competencia política ha ido disminuyendo con el tiempo (2006; 82); sin embargo dicha afirmación no encuentra demasiado sustento, ya que como muestran Jones y Mainwaring (2003; Pág. 146, tabla 3), la PSNS ha bajado en *casi todas* las elecciones legislativas no concurrentes por lo cual la capacidad de las elecciones presidenciales de estructurar la competencia política sigue siendo la misma que en 1983, sea esta considerable o marginal.

Los indicadores para las elecciones legislativas 2007 son claros: ha habido una baja en todos los índices (menor desintegración) pero esta ha sido mínima. En cuanto a la inflación, la baja en la misma se ve en parte explicada por el aumento en el tamaño promedio de los sistemas de partidos provinciales. Es decir, al disminuir la distancia entre el NEP nacional y el NEP promedio la inflación baja, pero que hayan más partidos compitiendo en cada provincia no significa que sean los mismos (de hecho no lo son) por lo que esta disminución puede ser engañosa.¹⁰ Con el NEP de la elección presidencial pasa algo similar. Es cierto que 3.4 no es un valor tan alto, pero esto se debe a que el indicador es bastante sensible a la coordinación electoral que pueda existir entre los votantes.

¿Alcanza esto para decir que el sistema está tendiendo hacia una re agregación? No parecería ser el caso. Como se ha dicho la integración del sistema de partidos depende más que de la mera coordinación electoral. Sin embargo ni siquiera esta condición se ve plenamente cumplida ya que si bien en las elecciones de 2007 existió coordinación entre los votantes, no puede hablarse de un alto nivel de coordinación entre las elites dado que a priori, y a diferencia de las elecciones previas al 2003, existían cuatro (quizás 5) candidaturas de peso que luego los resultados no reflejan.

De hecho el escenario no dista tanto del que existía en 2003 (más de un candidato peronista fuerte, candidatos relevantes que se repiten, una distribución en el espectro ideológico bastante similar, etc.) cuando el NEP nacional fue 6.6; es decir con este escenario político pero con una campaña diferente, por ejemplo, el NEP_{nat} podría haber sido bastante más alto (o incluso más bajo). Lo que se sugiere es que existe un problema más profundo: candidaturas muy concentradas geográficamente, incapacidad

¹⁰ El índice de Jones y Mainwaring (2003), al tomar a los partidos y no a los distritos como unidades de análisis, podría ilustrar este punto. Sin embargo por falta de datos y herramientas adecuadas el mismo no se calcula en este trabajo.

de formar alianzas entre candidatos ideológicamente muy similares, entre otros que en parte la coordinación electoral de los votantes logra ocultar.

El alto valor del índice de inflación señala precisamente que existió una variación importante entre los distintos distritos pero esta se diluye en el agregado nacional. En síntesis, el 2007 presentó un escenario con indicadores en algunos casos más bajos pero una situación de fondo muy similar: un sistema de partidos claramente desintegrado.

Queda claro, entonces, que a partir de 1999 el sistema de partidos argentino comenzó un proceso hacia la desagregación federal que todavía hoy continúa. Leiras esta en lo cierto cuando observa que el cambio inter-temporal es dramático, los datos así lo indican.

Coordinación electoral, legislación permisiva y estrategias pragmáticas

Dado lo discutido hasta aquí, la coordinación puede llegar a ser escasa o definitivamente nula como demuestra nuestro caso de estudio: en la Argentina, el año 2007 presentó un escenario electoral donde hubo elecciones desdobladas en todas las formas posibles (cargos provinciales por un lado y nacionales por el otro, cargos municipales por un lado y cargos nacionales y provinciales por otro, las tres categorías en diferentes fechas, etc.), *Apparament* (lo que los medios han dado a conocer como “listas colectoras”, básicamente que un candidato sea apoyado en el nivel inmediatamente inferior por varios candidatos que en ese nivel son competidores entre sí)¹¹ y alianzas que existían en un distrito pero que en otros no o, incluso, que competían entre sí.

La teoría de Cox explicaría esta situación a partir del concepto de “fallas de coordinación” (Cox, 1997), pero como ha demostrado Escolar, cuando no hay certezas acerca de la magnitud, el signo y la dirección del *cottail effect* (el efecto arrastre) el mejor subóptimo tanto para los actores nacionales como para los subnacionales es el desdoblamiento electoral completo para no forzar coaliciones entre niveles que puedan generar un subóptimo peor. Lo ideal es ampliar lo más posible el apoyo electoral

¹¹ Este mecanismo fue uno de los recursos más útiles para la posterior victoria de Cristina Fernández de Kirchner. En provincias donde la elección a gobernador fue concurrente con la presidencial (por ej. Jujuy y Salta), la fractura provincial del PJ se tradujo en porcentajes de voto inusuales para la candidatura presidencial que recibió el arrastre de dos candidaturas a gobernador diferentes. Algo similar sucedió con ciertos municipios grandes del conurbano, por ej. La Plata, donde existían 4 candidatos a intendente que llevaban a Cristina Fernández en su boleta (aún cuando algunos no llevaban al candidato a gobernador de dicho partido).

dispersándolo en el nivel inferior para luego en una elección sucesiva concentrarlo por medio de una coalición efímera (Escolar, 2007; 19 y ss.). Es decir, esto no es una falla sino *el modo* de coordinación argentino.

Por otra parte, la legislación argentina en materia de partidos políticos resulta bastante permisiva: los requisitos legales son bastante bajos lo que facilita la entrada de numerosos partidos. Como se sabe, la legislación argentina establece que un partido tiene status “nacional” si compite en al menos cinco distritos; sin embargo los partidos “distritales” pueden presentar candidatos a la cámara de diputados (cargo nacional). Para registrar un partido político distrital solo hacen falta las firmas de 0,4% del padrón del distrito en cuestión. De este modo muchas organizaciones están en condiciones de presentar candidatos. Además de los tradicionales motivos ideológicos, Leiras agrega que otro motivo para formar un partido puede ser su posterior utilización como moneda de cambio entre políticos de importancia que no encuentran lugar en su partido y partidos más chicos que buscan aumentar su exposición pública (Leiras, 2006; 65).

Un alto número de partidos en competencia es una condición necesaria para bajos niveles de agregación del sistema de partidos; lo que a su vez coadyuva a un nivel todavía mayor de provincialización: cuando organizaciones que compiten en pocos distritos obtienen altos porcentajes de voto, la heterogeneidad interprovincial deja de ser una posibilidad para convertirse en una realidad.

Así, al hecho de que en las elecciones de 2007 la cantidad de partidos que compitieron en cada provincia fueron diferentes (esto se observa en el alto nivel del índice de inflación) y que los pocos que compitieron en la totalidad de los mismos obtuvieron porcentajes muy dispares según el distrito (alta desnacionalización) hay que sumarle la particularidad de que en esta elección el PJ y la UCR (los dos partidos históricos y presumiblemente “nacionales”) no tuvieron una estrategia electoral uniforme sino que cada rama distrital eligió su estrategia de modo pragmático atendiendo al contexto provincial en el que estaba inmersa. El PJ y la UCR compitieron entre si en algunos distritos pero fueron en coalición en otros para los cargos legislativos nacionales y cargos provinciales. Si bien es probable que las ramas distritales ya contaran con cierta autonomía (este es sin dudas el caso del Justicialismo), en las elecciones 2007 la misma alcanzó niveles muy superiores a los observados en cualquier otro momento.

Coaliciones presidenciales y provincialización

Un indicador adicional del carácter federalizado del sistema de partidos puede verse al analizar la composición de las coaliciones presidenciales. Resulta de gran interés tomar el trabajo que Leiras (2007) realiza para las elecciones presidenciales de 1995 y 1999 y compararlo con lo acontecido en el 2007. Por coalición presidencial en este caso se entiende el aporte electoral que realizó cada distrito a la etiqueta partidaria para la obtención de la victoria en las elecciones presidenciales (pero no, por caso, el caudal electoral que puedan aportar otras fuerzas aliadas). En la tabla 2 puede verse la contribución electoral relativa que cada provincia hizo a la victoria de Cristina Fernández de Kirchner.

La primera columna muestra la proporción del voto total del partido que correspondió a cada provincia, por ejemplo la fórmula del FPV- PJ obtuvo el 5.14 % de sus votos totales en la Ciudad de Buenos Aires. La segunda columna marca el peso relativo de cada jurisdicción con respecto al total del padrón. La ciudad de Buenos Aires, por caso, representa el 9.52 % del padrón electoral de la Argentina.

La tercera columna es la resta entre las dos primeras, lo que indica cual es la diferencia entre el voto que la fórmula efectivamente sacó y la que debería haber obtenido si la política provincial (en sentido amplio) no tuviese ningún efecto, y los electorados se comportaran en todos los distritos de idéntica manera ante una misma candidatura. Esto es, si la Ciudad de Buenos Aires representa el 9,52 % del padrón electoral argentino, entonces la fórmula Fernández de Kirchner- Cobos debería haber sacado aproximadamente el 9,52 % de sus votos en dicho distrito. Sin embargo, para los votantes de la Ciudad de Buenos Aires la etiqueta partidaria del FPV fue “menos atractiva” (-4,38%) que para un votante de, pongamos, Salta (1.63%). Finalmente, la cuarta columna pondera la contribución que cada provincia hizo al total nacional teniendo en cuenta el peso relativo del distrito. Es decir dos provincias pueden haber aportado una diferencia similar (tercera columna) como Santiago del Estero (1,07%) y Misiones (1,06%) pero dado que la segunda posee un electorado más grande su rendimiento no es tan bueno (51,95 % y 43,39 % respectivamente).

Las líneas horizontales gruesas dividen a las provincias según su desempeño en la elección presidencial. Siguiendo a Leiras podemos decir que las provincias con un rendimiento mayor al 10% fueron proclives a la candidatura oficialista y que las que tuvieron un rendimiento igual o menor al -10 % fueron adversas a dicha boleta

electoral. Cualquier rendimiento que oscile entre estas dos bandas puede ser considerado promedio.

Tabla 2: La coalición presidencial del FPV-PJ en 2009

Distrito	Voto FPV-PJ en el distrito / Voto FPV-PJ total (a)	Votantes en el distrito / Total padrón (b)	Diferencia (a)- (b)= c	Rendimiento c / (b)
Salta	4,38 %	2,76 %	1,63 %	58,98 %
Formosa	1,88 %	1,23 %	0,65 %	52,98 %
Chubut	1,81 %	1,19 %	0,63 %	52,87 %
Santiago del Estero	3,13 %	2,06 %	1,07 %	51,95 %
Santa Cruz	0,91 %	0,60 %	0,31 %	51,40 %
Misiones	3,50 %	2,44 %	1,06 %	43,39 %
Tucumán	5,02 %	3,50 %	1,52 %	43,38 %
Mendoza	5,66 %	4,21 %	1,45 %	34,54 %
Jujuy	1,96 %	1,52 %	0,45 %	29,48 %
San Juan	2,06 %	1,62 %	0,44 %	27,31 %
Río Negro	1,85 %	1,45 %	0,39 %	27,07 %
Tierra del Fuego	0,37 %	0,32 %	0,04 %	13,44 %
Corrientes	2,69 %	2,43 %	0,27 %	10,95 %
Chaco	2,83 %	2,60 %	0,23 %	8,69 %
Entre Ríos	3,40 %	3,22 %	0,19 %	5,83 %
Catamarca	0,93 %	0,89 %	0,04 %	4,61 %
Buenos Aires	37,95 %	37,08 %	0,88 %	2,36 %
La Pampa	0,88 %	0,87 %	0,01 %	1,28 %
La Rioja	0,79 %	0,78 %	0,01 %	0,80 %
Santa Fe	7,01 %	8,58 %	-1,57 %	-18,32 %
Neuquén	1,08 %	1,35 %	-0,27 %	-19,85 %
Ciudad de Buenos Aires	5,14 %	9,52 %	-4,38 %	-45,99 %
Córdoba	4,46 %	8,73 %	-4,26 %	-48,85 %
San Luis	0,29 %	1,06 %	-0,77 %	-72,89 %

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Como se observa, los desempeños de las distintas provincias son altamente dispares. El sorprendentemente bajo rendimiento de la provincia de Buenos Aires (histórico bastión del peronismo) debe ser analizado a la luz del contexto general: El FPV sacó el 45,91 % de los votos que de por sí ya es un porcentaje muy alto; pero si además sumamos el porcentaje del otro candidato “peronista” (Rodríguez Saa) la cifra llega a más del 52 %. Sin embargo no es tanto la existencia de dos fórmulas de corte justicialista lo que reduce el *aporte* de la provincia de Buenos Aires a la candidatura oficialista sino, más bien, la excelente (e histórica) performance de la misma en el noroeste y el sur del país que al arrojar porcentajes de voto mucho mayores al promedio nacional aumentan notoriamente su aporte relativo al total de la fórmula.

Ahora, ¿donde se observa la desintegración del sistema de partidos? Una primera muestra son rendimientos extremos. Si el sistema de partidos estuviese nacionalizado (electoralmente hablando) los rendimientos provinciales deberían ser muy cercanos a cero; este no es el caso. Al comparar esta tabla con la que Leiras construyó para la elección de 1999 (algunos de cuyos datos se muestran en la Tabla 3) observamos que, si vienen la cantidad de provincias promedio es casi la misma, la diferencia entre la banda promedio y la adversa es mucho mayor (-9,78 % San Luis y -14,11 % Chubut para 1999 contra La Rioja 0,79 % y Santa Fe -18,32 % para 2007).

Tabla 3: La coalición presidencial justicialista en 1995,1999 y 2007

	1995		1999		2007	
Cantidad de provincias proclives	8		14		13	
Cantidad de provincias promedio	9		5		6	
Cantidad de provincias adversas	7		5		5	
Elecciones a gobernador concurrentes con la elección presidencial	14		7		8	
Provincia con mejor rendimiento	La Rioja	69,6%	La Rioja	82,52%	Salta	58,98%
Provincia con peor rendimiento	CABA	-41,6%	CABA	-44,60%	San Luis	-72,89%

Fuente: Para 1995 y 1999 (Leiras, 2007), para el 2007 elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Nota: La elección presidencial del 2003 presentó, entre otras cosas, un escenario electoral con tres candidatos a presidente afiliados al mismo partido (el PJ). Dada su notoria excepcionalidad la misma no es tenida en cuenta en el relato ya que oscurecería el análisis de las tendencias de centralización/provincialización del sistema de partidos.

El resto de los parámetros (cantidad de provincias proclives y adversas, número de elecciones a gobernador no concurrente, etc.) es bastante similar. Sin embargo, esto es una muestra adicional de la federalización del sistema partidario: que los parámetros sean similares a los de 1999, momento de gran fractura territorial y faccionalismo al interior del PJ, sugiere que a) el partido sigue tan fragmentado como entonces (lo cual es efectivamente una muestra de la territorialización del sistema de partidos) o bien b) que a pesar de que el PJ ha comenzado a reunificarse la relevancia de los asuntos provinciales a la hora de votar, y los variados desempeños de las maquinarias distritales, compensan el efecto de reunificación. En cualquier caso, esto muestra que el sistema de partidos argentino está, al menos, tan desintegrado como en 1999.

La diferencia es aún mayor si se compara con 1995, momento en el cual el sistema de partidos estaba notoriamente más integrado: se observa una baja en el nivel de concurrencia entre ambas elecciones ejecutivas y una suba en la cantidad de provincias con rendimientos sesgados (sean positivos o negativos) que pasan de 13 a 18.

Volviendo a la última elección presidencial, otro hecho que demuestra hasta que punto los distintos sistemas de partidos están aislados entre sí es que sólo en uno (Mendoza) de los 5 distritos metropolitanos (presumiblemente más atentos a la política a nivel nacional) la fórmula del FPV obtuvo un rendimiento favorable. Pero aún en ese caso podría argumentarse que dicho desempeño debía mucho a que se trataba de la provincia de procedencia de Julio Cobos el candidato a vicepresidente de la fórmula y gobernador saliente de dicho distrito; por lo que nuevamente habría una primacía de la política provincial por sobre la nacional. Más aún, en los tres distritos metropolitanos cuyos rendimientos fueron adversos (Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) las elecciones a gobernador habían ocurrido con anterioridad a la presidencial y en dos de los mismos habían ganado partidos de oposición.¹²

Todas estas observaciones demuestran la voluntad e independencia de ciertos actores políticos provinciales para desentenderse de la situación de sus partidos a nivel nacional al desdoblar las elecciones,¹³ o para escoger sus propias estrategias y/o aliados electorales. También demuestra la preeminencia que tiene el nivel provincial por sobre el nacional para los electorados, al momento de evaluar el desempeño e imagen de los partidos, así como la política en general. Esto es en sí mismo una muestra de la desintegración del sistema de partidos.

¹² El tercer caso fue la victoria de Juan Schiaretti quien si bien pertenecía al PJ no era estrictamente un gobernador oficialista.

¹³ Es cierto que en algunos casos el desdoblamiento puede ser beneficioso para el gobierno nacional (y no para el provincial); pero además de que estos casos son los más infrecuentes, lo cierto es que si el sistema de partidos no estuviese provincializado los costos de aislarse (en el caso de la dirigencia provincial) o desligarse (en el caso de los dirigentes nacionales) serían muy altos.

IV. La gobernabilidad en los tiempos de la desintegración partidaria

Hemos visto, entonces, que a partir del 2001 la Argentina comenzó un proceso hacia la federalización del sistema de partidos. Si bien en las últimas elecciones los indicadores muestran un baja visible no puede negarse que nuestro país continua en valores que la literatura no dudaría en catalogar como propios de un país “desnacionalizado”.

En la opinión de Leiras, dicha configuración del sistema partidario es muy dañina para la democracia argentina; siguiendo las premisas de algunos trabajos de Mainwaring (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Torcal, 1999), Leiras concluye que la desnacionalización es equivalente a desinstitucionalización, solo que más bien, a nivel federal (Leiras, 2006;148).

Además de los problemas de acción colectiva irresueltos al interior de los partidos, el autor atribuye el origen de dicha configuración dañina a la organización federal; para Leiras, “algunas de las tendencias centrifugas en el funcionamiento del sistema político, que afectan también a las organizaciones partidarias, son el resultado del diseño institucional del federalismo en la Argentina” (2007; 114). Además, el diseño federal es un problema en la medida que permite que “las diferencias entre desempeñar los mismos roles sociales en distintos lugares se manifiesten institucionalmente”, si esta diferencia es acentuada, “el funcionamiento federal se desequilibra, pierde su punto de apoyo nacional” (2007; 34 y 35). Si federalismo implica una forma dual de representación, esta claro que Leiras prefiere el componente pluralista de la misma por sobre el corporativo.

Con esto no quiere sugerirse que la ecuación deba ser invertida y la representación corporativa deba ser considerada la única deseable; pero desestimarla, así como también criticar la “sobrerrepresentación” en el Senado o la autonomía constitucional de las provincias (Leiras 2007; 115), implica estar en contra de características que son *inherentes* a los sistemas federales. Si se desdeñan estas cuestiones en última instancia con lo que se termina confrontando es con el federalismo en sí.

La ventaja de distinguir entre representación corporativa y pluralista es que permite reorientar el análisis de los procesos de nacionalización al considerar la existencia de dos lógicas (distintas) de negociación política. Esto permite rescatar

mecanismos de importancia al interior del sistema (el “federalismo ejecutivo” por ejemplo) y considerarlos variables independientes y no desviaciones a explicar (Escolar 2007; 7 y 8). Si esto es así, la interacción entre la arena nacional y las subnacionales (y entre estas últimas entre sí) pueden seguir senderos diferentes a los previstos por la teoría de la nacionalización sin que esto devenga en una crisis (abrupta o progresiva) del sistema político.

Precisamente, durante el período 2003-2008 no se ha visto ninguna crisis que amenace la estabilidad del sistema político en lo más mínimo.¹⁴ A pesar de que los partidos tradicionales (el PJ y la UCR) se han desmembrado como partidos nacionales (si es que realmente alguna vez existió tal nivel de centralización partidaria en nuestro país), Argentina sigue siendo gobernable. Esto es, a pesar de la fragmentación partidaria, el presidente sigue obteniendo la aprobación de sus proyectos en el Congreso, tanto el oficialismo como la oposición siguen votando en bloque en ambas cámaras, no se observa conflicto *abierto* entre el presidente y los gobernadores de su partido ni entre estos últimos.¹⁵ En fin, no hay ningún motivo para pensar que la falta de partidos nacionales haya conducido o vaya a conducir a la Argentina a la ingobernabilidad.

Jones y Mainwaring (2003) afirman que con condiciones de baja nacionalización el liderazgo central del partido puede tener mayores inconvenientes para obtener apoyo legislativo, esto no ha ocurrido en la Argentina. Durante el período mencionado el Ejecutivo Nacional no ha tenido mayores problemas para aprobar los proyectos de su interés. Tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández han contado con una mayoría legislativa suficiente y además disciplinada.¹⁶

Algunas de las leyes importantes aprobadas durante estas dos presidencias son:

Ley 25.744 (Promoción del General Bendini y el Brigadier Rhode)

Ley 25.751 (Modificación del PAMI)

¹⁴ El período que va desde Enero del 2002 hasta Mayo del 2003 supone un ejercicio de gobierno de coalición hasta ahora inédito en la Argentina. Durante el mismo, el Presidente Eduardo Duhalde (electo por el Congreso para cumplir con el mandato para el cual había sido electo Fernando de la Rúa) contó con el apoyo tanto de su partido como de sendos sectores de la oposición. Dado que consideramos esto una situación excepcional, el análisis acerca la gobernabilidad se centrará en el período 2003-2008.

¹⁵ En este sentido el conflicto con el gobernador de Córdoba, Juan Schiaretti, es una excepción de carácter menor.

¹⁶ El único caso importante de indisciplina podría ser el referente a la resolución 125 en 2008; el mismo es comentado más adelante. Por otra parte, como explican Bonvecchi y Zelaznik (2006), la mayoría legislativa kirchnerista ha variado en tamaño y composición a lo largo del tiempo. No obstante, aún en su momento de mayor inestabilidad y menor tamaño la coalición oficialista fue suficiente para aprobar leyes conflictivas como la proroga de la ley de emergencia económica a fines del 2005.

- Ley 25.784 (Modificación al impuesto a las ganancias)
- Ley 25.790 (Reglamentación para la renegociación de los contratos de privatizaciones)
- Ley 25.795 (Modificación del proceso tributario)
- Ley 25.820 (Modificación de la ley de emergencia pública)
- Leyes 25.827, 25.967, 26.078, 26.198, 26.337 y 26.422 (Presupuesto General de la Administración Pública Nacional para el Ejercicio Fiscal correspondiente al año 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009 respectivamente)
- Ley 25.881 (Intervención Federal a la Provincia de Santiago del Estero)
- Ley 25.897 (Modificación del artículo 19 de la ley 25156, defensa de la competencia)
- Ley 25.917 (Creación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal)
- Ley 25.919 (Modificación de la ley 25053 de Fondo Nacional de Incentivo Docente)
- Ley 25.943 (Creación de Energía Argentina Sociedad Anónima, ENARSA)
- Leyes 25.972, 26.077, 26.204 y 26.339 (Prorroga a la Ley de Emergencia Pública (25.561) hasta Diciembre de 2005, 2006, 2007 y 2008 respectivamente)
- Ley 25.983 (Modificación del Código Electoral Nacional)
- Ley 25.988 (Prorroga de la suspensión de la exención al impuesto a las ganancias prevista en la ley 25731)
- Ley 26.053 (Modificaciones a la ley 22.285, de Radiodifusión)
- Ley 26.075 (Modificaciones a la ley 24.195, Ley Federal de Educación)
- Ley 26.080 (Modificación a la ley 24937, de Consejo de la Magistratura)
- Ley 26.122 (Régimen legal de los DNU)
- Ley 26.124 (Reforma de la ley de Administración Financiera)
- Ley 26.135 (Ratificación por el plazo de tres años de la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública)
- Ley 26.175 (Modificación al Presupuesto General de la Administración Pública Nacional para el Ejercicio fiscal correspondiente al año 2006)
- Ley 26.206 (Ley de Educación Nacional)
- Ley 26.222 (Modificación a la ley 24.241, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Opción entre el Régimen de Reparto y el de Capitalización)
- Ley 26.287 (Modificación a la ley de Impuesto a las Ganancias. Mínimo no Imponible y Reducción de Importes)
- Ley 26.299 (Modificación al Art. 54 de la ley 26.198, Presupuesto 2007)

Ley 26.412 (Rescate de las empresas Aerolíneas Argentinas y Austral por compra de las respectivas acciones)

Ley 26.425 (Sistema Integrado de Previsión Argentino. Transferencia de los afiliados del régimen de capitalización a un único régimen previsional público).

La amplia variedad de leyes citadas demuestran que el gobierno no ha tenido problemas para tomar las decisiones de política pública que creyó convenientes ni para realizar cambios, a veces profundos, en las instituciones del país. Podría suponerse que estos niveles de gobernabilidad se han alcanzado con el paso del tiempo, y la disminución de la desagregación y la paulatina estabilización del sistema político. En parte esto puede ser cierto, sin embargo ya a mediados del 2003 (cuando los índices de territorialización eran notoriamente más altos) se podían observar claras muestras de la capacidad del Ejecutivo para tomar decisiones de política pública y otras cuestiones de importancia.

Los datos son elocuentes: durante los primeros seis meses de su mandato Néstor Kirchner consiguió la aprobación de 16 proyectos de suma relevancia, 11 de los cuales fueron aprobados antes del 10 de diciembre fecha de la renovación parcial de la cámara que reconstituyó la mayoría del FPV (Bonvecchi y Zelaznik, 2006; 3).

Además del alto porcentaje de leyes (de gran interés para el PEN) promulgadas durante el período 2003-2008, de la velocidad con que dichas normas fueron aprobadas y de la importancia de las mismas (muchas significaron cambios notorios en distintos aspectos del sistema político y las instituciones de gobierno), los altos niveles de gobernabilidad también quedan evidenciados en el hecho que incluso ciertas leyes que acarrearán consecuencias sobre la estructura federal de la Argentina fueron aprobadas con holgura.

En un país federal es lógico que las leyes que tienen algún impacto sobre las unidades sean más discutidas (o encuentren más obstáculos para ser aprobadas) que las leyes que carecen de “contenido federal”. Si al mismo tiempo el sistema de partidos se encuentra desintegrado los incentivos de los legisladores a comportarse como representantes exclusivos de sus provincias aumentan notoriamente y la capacidad de coerción de la dirigencia nacional disminuye ampliamente.

Dado que la Argentina es un país federal y que durante este período su sistema de partidos estaba evidentemente desintegrado, cabría esperar que leyes perjudiciales para los intereses provinciales hubiesen sido vetadas inmediatamente por el Congreso.

No sólo que este no ha sido el caso, sino que paradójicamente durante este período los legisladores han votado leyes que han reducido estructuralmente el poder de las provincias, como así también leyes que las han colocado en una situación de mayor dependencia del gobierno nacional. Se toman dos leyes de suma importancia aprobadas durante este período que ilustran cómo los legisladores han ido en contra de lo que, presumiblemente, son sus intereses al ser representantes de las provincias.¹⁷

Un primer ejemplo es la Reforma de la ley de Administración Financiera que ha supuesto un cambio en las dinámicas presupuestarias. Como se sabe, el presupuesto posee una función representativa: dado que los legisladores tienen, al menos, cierto interés territorial por lo cual desean conseguir programas y gastos que se realicen en sus respectivas jurisdicciones el presupuesto siempre conlleva una negociación notoria para ser aprobado. De otro modo, la naturaleza *distributiva* del presupuesto obliga a los legisladores a ser *recíprocos* entre sí para llevarse algún beneficio y al mismo tiempo a cooperar con el Ejecutivo. Esta lógica se ha visto amenazada por la aprobación de la ley 26.124 que le quita de modo definitivo a los legisladores (e indirectamente a las provincias) la capacidad asegurarse que lo pactado en el presupuesto se cumplirá.

Un segundo ejemplo es la ley 25.917 que creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Al establecer restricciones al monto y a la forma en la que las provincias pueden endeudarse, esta ley coadyuvó a poner a las mismas en una situación de inferioridad respecto al Gobierno Nacional que, si bien esta sujeto a las condiciones que dicha ley establece, posee mayores recursos y otras herramientas (la excepción que marca la ley 26.124 por ejemplo) para afrontarlas.

¹⁷ Es verdad que desde el punto de vista teórico (y del “espíritu” del diseño institucional) los Senadores representan a las Provincias y los Diputados, a La Nación en su conjunto. Sin embargo a nivel empírico, cuando hay que votar medidas que suponen beneficios/costos focalizados territorialmente los diputados también actúan teniendo en cuenta su procedencia aunque esto pudiera perjudicar “los intereses de *La Nación*”. Por tanto, que los diputados voten *en contra* de sus provincias sí supone un hecho llamativo.

La reforma de la ley 24.156 (ley de Administración Financiera)

El 30 de junio del 2006 el PEN introdujo a través de la Cámara alta el proyecto de reforma de la ley 24.156. El 12 julio el proyecto recibió media sanción en el Senado, el mismo fue aprobado con un texto que reproducía a la perfección el dictamen de la comisión de Presupuesto y Hacienda a excepción de una modificación cosmética.

En la cámara baja el proyecto encontró mayores resquemores: el 21 de julio la comisión de Presupuesto y Hacienda emitió un dictamen de mayoría pero el mismo contenía una disidencia parcial (Collantes- UCR) y cinco totales (Sarghini, Oviedo, Cassese, Poggi –Justicialismo Nacional y Binner- P.S.) y además hubo cuatro dictámenes de minoría de los bloques de PRO, UCR, ARI (Adrián Pérez) y Emancipación y Justicia (Claudio Lozano) (CdPyH 2006). El 2 de Agosto el proyecto recibió sanción definitiva (sin modificaciones adicionales) en el plenario de la Cámara de Diputados. La votación en general resultó en 135 votos por la afirmativa. La mayor parte de los votos en contra provino de los bloques que habían presentado dictámenes de minoría y del Justicialismo Nacional y el Socialismo (HCDN 2006). Se puede apreciar con claridad que los relativamente pocos obstáculos que la ley enfrentó obedecieron más a la lógica oficialismo- oposición que a cualquier tipo de criterio “provincialista” que buscará proteger las facultades existentes.

Finalmente la ley aprobada (26.124) fue promulgada totalmente el 7 de Agosto del mismo año. La nueva ley solo sustituía el artículo 37 de la ley 24.156. Donde antes decía:

“Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades” (Ley 24.156, Art. 37),

ahora pasaba a decir:

“Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto. El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades. A tales fines, exceptuase al Jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 25.917. El incremento de las partidas que refieran gastos reservados y de inteligencia sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación.” (Ley 26.124, Art.1),

Como observan Bonvecchi y Zelaznik (2006; 7), la aprobación de esta ley se caracterizó tanto por la velocidad con la que se sancionó como por la predisposición de la mayoría oficialista a consentir una norma que debilitaba el poder institucional del Congreso. Cabe destacar que la reforma que se aprobó no fue una delegación en sentido estricto. Una delegación es una cesión de facultades por motivos concretos y por un tiempo determinado. Lo que la ley 26.124 instauró fue una modificación de las atribuciones de ambos poderes; una reasignación (permanente) de facultades hacia el Ejecutivo en detrimento del Legislativo. Lo que es más, significó una pérdida de poder importantísima para las provincias en su conjunto a favor del gobierno nacional y aún así la norma fue aprobada por un extenso margen. Esto muestra a las claras la capacidad del Ejecutivo Nacional de imponer sus preferencias políticas con facilidad aún cuando la literatura sobre desnacionalización partidaria diría lo contrario. No obstante esta no había sido la primera vez, durante la gestión Kirchner, que los legisladores iban en contra de los intereses de sus provincias. Algún tiempo antes el Congreso había aprobado la ley 25.917, presumiblemente mucho más perjudicial para los distritos.

La sanción de la ley 25.917 (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal)

El Poder Ejecutivo introdujo este proyecto a través de la Cámara de Senadores el 15 de junio del 2004. El 7 de julio el proyecto fue aprobado con modificaciones en dicha cámara.

Nuevamente fue en la cámara de diputados donde el proyecto encontró alguna oposición. El 27 de julio la comisión de Presupuesto y Hacienda emitió un dictamen de mayoría que recomendaba aprobar tal cual el proyecto al que el Senado había dado media sanción (CdPyH 2004), el mismo contenía tres disidencias parciales (Alchouron- APR, Filomeno- FREPASO y Mediza- PJ) y nueve totales (el bloque completo de la UCR y Claudio Poggi- FMP). Solo hubo un dictamen de minoría presentado conjuntamente por Claudio Lozano (Emancipación y Justicia) y Adrián Pérez (ARI).

El 4 de Agosto el proyecto recibió sanción definitiva en el plenario de la Cámara de Diputados. La votación en general resultó en 139 votos por la afirmativa. De los 86 votos en contra, 35 provinieron del bloque de la UCR, 6 del Socialismo, 5 de los diputados que respondían a Rodríguez Saa, 5 del A.R.I, 4 del MPN, 3 de

Autodeterminación y Libertad. Una vez más, queda claro que quienes votaron en contra del proyecto lo hicieron en carácter de opositores al gobierno nacional y no por responder a intereses subnacionales específicos.

El bloque del Justicialismo era en ese momento, por lejos, el más numeroso por tanto contaba con representantes de todos los distritos. Una muestra adicional de que la votación giró en torno al clivaje nacional oficialismo- oposición es que 97,6 de los diputados de la bancada oficialista voto a favor del proyecto (HCDN 2004). Solo tres diputados se abstuvieron, de los cuales uno al poco tiempo se sumó a un bloque de oposición.

La ley aprobada (25.917) fue promulgada totalmente el 25 de Agosto del mismo año. Esta ley impuso una serie de restricciones fiscales a los gobiernos provinciales tales como: la obligación de ejecutar el presupuesto manteniendo el equilibrio financiero, el impedimento de aprobar mayores gastos a los previstos si no se cuenta con una fuente de financiamiento específica asegurada para dicho gasto o la prohibición de tomar nueva deuda si se superó el porcentaje de deuda permitido que la ley estipula, entre otras.¹⁸

¿Por qué los legisladores votaron una ley que reducía los cursos de acción que sus distritos podían tomar? La mayoría de las provincias argentinas poseen una capacidad de recaudación muy baja, ¿por qué aprobar una serie de artículos que complicaban aún más la situación financiera de las mismas?

Nuevamente se trata de una ley que fue perjudicial para los intereses provinciales, pero lo llamativo es que sin partidos nacionales y verticalizados, los incentivos de los legisladores a votar este tipo de medidas eran (y siguen siendo) escasos. No obstante, ambas leyes fueron sancionadas, y esto ocurrió en una situación de alta desintegración del sistema de partidos ¿Cómo es posible que estas leyes fueran aprobadas en un contexto en el cual los legisladores no tenían incentivos para votarlas ni los partidos herramientas para obligarlos? Porque si bien la capacidad de coerción de la dirigencia nacional de los partidos era/es muy baja, el Poder Ejecutivo Nacional posee instrumentos para imponer sus preferencias políticas y forzar el consenso. En el próximo apartado se describen estas herramientas y las consecuencias que las mismas acarrearán sobre la distribución del poder.

¹⁸ La ley de Responsabilidad Fiscal se explica con mayor detenimiento en la próxima sección.

V. Construyendo bases de apoyo: Disparidad fiscal y subordinación provincial

A pesar de que la desintegración partidaria existente llevaría a pesar de otra manera, en la Argentina del periodo 2003-2008 no solo se tomaron decisiones políticas de suma importancia sino que además, como ya se dijo, muchas de las mismas fueron definitivamente en contra de quienes son los principales componentes en el sistema de partidos desintegrado de nuestro país: los actores políticos subnacionales.

Si bien la dinámica propia de la territorialización partidaria genera incentivos a que los actores se refugien en sus propios distritos (tratando de acumular más poder a nivel provincial y de este modo autoreforzando la territorialización), muchas de las leyes aprobadas durante el periodo estudiado fueron en la dirección exactamente opuesta.

Ausente la capacidad de coerción del liderazgo nacional de los partidos (por ejemplo no existe mucha injerencia en la nominación de candidatos ni siquiera a nivel informal), el mecanismo de poder debe buscarse en otro lugar.¹⁹ En esta sección se intenta delinear una línea argumental alternativa: sin sostener que es la única variable relevante, se aduce que en gran medida la gobernabilidad se ve facilitada por una distribución de competencias fiscales eminentemente asimétrica que favorece al gobierno nacional en detrimento de los gobiernos provinciales.

La subordinación provincial es doble, dado que no sólo que el gobierno recauda una gran cantidad de recursos de libre disponibilidad, sino que además las provincias están inmersas en una crisis fiscal de importancia; crisis que se agudiza constantemente dado que la provincias poseen un problema de financiamiento que genera un círculo vicioso que vuelve a la política fiscal provincial tendencialmente deficitaria. El PEN utiliza esta situación en provecho propio al transformar a los recursos fiscales disponibles en un mecanismo para construir una coalición de gobierno medianamente estable.

¹⁹ A esta altura debería estar más que claro que aquí existe un ejercicio de poder porque los legisladores están aprobando reformas que *de otro modo* no aprobarían.

Las prerrogativas fiscales del Estado Nacional

La situación descripta posee varios componentes, el primero de ellos es la situación privilegiada del Ejecutivo Nacional en varios aspectos referentes a cuestiones fiscales. En principio existen ciertos impuestos (como las retenciones a las exportaciones/importaciones) que son exclusivos del Gobierno Nacional; es decir, cuya recaudación no es coparticipada a las provincias, al menos, de manera directa. La tabla 4 señala la importancia que poseen dichos impuestos en términos (relativos y absolutos) de ingresos.

Tabla 4: Recaudación por Impuestos no coparticipables, Período 2003- 2008

	Monto recaudado no coparticipable (en pesos)	Variación en la recaudación no coparticipable	Porcentaje no coparticipable sobre el total recaudado	Variación en la recaudación total
2003	11.378.365.000	-	14,30%	-
2004	13.976.715.000	22,80%	12,90%	36,50%
2005	16.748.885.000	19,80%	12,70%	21,90%
2006	20.667.104.000	23,40%	12,40%	26,70%
2007	28.796.162.000	39,30%	13,00%	32,70%
2008	46.743.478.000	62,30%	15,60%	34,70%
Promedio del Período	23.051.784.833	33,50%	13,48%	30,50%

Fuente: Informes de Recaudación y Anuarios de Estadísticas Tributarias de la AFIP para los años correspondientes.

La primera columna muestra el monto recaudado por el Gobierno Nacional que no es parte de la masa de recursos coparticipables, este número ha ido en ascenso ininterrumpidamente a lo largo del periodo superando los 46 mil millones de pesos en 2008. La segunda columna ilustra en términos porcentuales dichos aumentos para dar una idea más acabada del crecimiento constante que tuvo la recaudación. La tercera columna pone en contexto los montos recaudados en concepto de impuestos no coparticipables al representarlos como un porcentaje de la recaudación total, nótese que los impuestos exclusivos del Gobierno Nacional nunca han sido menos del 12,4 % de la recaudación total, porcentaje para nada despreciable. Finalmente la cuarta columna muestra la variación en la recaudación total, la cual también fue en franco ascenso a lo largo del período.

Como puede verse los impuestos no coparticipables han sido una notable y constante fuente de ingresos para el Gobierno Nacional que ha ingresado por esta vía, en promedio, más 23 mil millones al año. Al mismo tiempo, la recaudación de dichos impuestos ha tenido un aumento promedio de un 33,5 % cada año; y ha representado el 13,48 % de los recursos totales recaudados por la Administración Pública Nacional durante este período. Esto sumado al hecho de que la recaudación total aumentó todos los años un 30,5% esboza un escenario muy favorable para el Estado Nacional: sus ingresos exclusivos representaron un importante porcentaje de los ingresos totales a lo largo del período y además de un número cada vez más grande porque estos últimos han ido en constante aumento.

Además de la gran cantidad de recursos adicionales que estos impuestos significan, el Gobierno Nacional posee una discrecionalidad aún mayor dadas las amplias prerrogativas que le otorgan los superpoderes o la regulación vigente en los decretos de Necesidad y Urgencia, por ejemplo. La mencionada reforma de la Ley de Administración Financiera (26.124) supuso un importante incremento de los poderes presupuestarios del Ejecutivo Nacional. Dado que permite que el Jefe de Gabinete disponga de las reestructuraciones presupuestarias que considere convenientes, hace peligrar la estabilidad de algunos proyectos, la situación fiscal de las provincias y en ciertos distritos, como se vera a la brevedad, directamente amenaza la viabilidad financiera.

La crisis financiera de las provincias

El segundo componente que refuerza esta asimetría entre Estado Nacional y estados provinciales es la propia situación fiscal de los distritos. A diferencia del Estado Nacional, las provincias están en una situación financiera crítica. No solo sus recursos son mucho más limitados sino que además mucha de la legislación vigente, una vez más en contraste con lo que ocurre con la Nación, las perjudica. La mayor parte de los distritos no posee recursos propios suficientes para cumplir con sus responsabilidades; y a pesar de que las transferencias del Gobierno Nacional representan gran parte de los ingresos provinciales, estos giros no llegan a cubrir el total de los gastos por lo que además el déficit fiscal va en constante aumento.

La tabla 5 muestra el porcentaje de los ingresos de cada provincia que proceden de recursos transferidos (de una manera u otra) por el Estado Nacional para el periodo 2003- 2007.

Tabla 5: Porcentaje de los ingresos provinciales financiado por recursos de origen nacional, por año y provincia. Período 2003- 2007.

	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio del Período
Formosa	87,11 %	87,73 %	89,60 %	86,82 %	85,97 %	87,44 %
Corrientes	83,52 %	85,46 %	81,86 %	81,10 %	81,54 %	82,69 %
Chaco	78,75 %	82,06 %	81,92 %	80,33 %	80,20 %	80,65 %
San Juan	80,57 %	82,04 %	80,57 %	77,64 %	77,03 %	79,57 %
Santiago del Estero	74,18 %	77,60 %	79,01 %	81,31 %	81,86 %	78,79 %
Jujuy	73,84 %	77,30 %	76,95 %	77,61 %	75,53 %	76,24 %
Catamarca	77,47 %	77,43 %	79,99 %	72,97 %	67,48 %	75,06 %
Salta	72,15 %	75,18 %	74,36 %	73,18 %	70,28 %	73,03 %
Tucumán	70,54 %	70,53 %	71,40 %	71,01 %	69,28 %	70,55 %
Misiones	67,59 %	70,08 %	70,71 %	69,40 %	69,23 %	69,40 %
San Luis	58,07 %	71,48 %	69,60 %	71,97 %	74,34 %	69,09 %
Entre Ríos	69,41 %	68,70 %	65,32 %	67,59 %	66,12 %	67,42 %
La Rioja	60,11 %	64,61 %	65,08 %	65,98 %	71,03 %	65,36 %
Río Negro	80,57 %	59,35 %	58,15 %	56,20 %	59,83 %	62,82 %
La Pampa	55,82 %	62,98 %	64,74 %	60,20 %	61,27 %	61,00 %
Córdoba	54,69 %	56,68 %	56,32 %	56,76 %	58,67 %	56,62 %
Santa Fe	50,51 %	54,41 %	56,80 %	58,73 %	61,29 %	56,34 %
Tierra del Fuego	53,79 %	52,74 %	50,42 %	48,36 %	54,63 %	51,98 %
Mendoza	45,24 %	48,68 %	49,39 %	47,16 %	50,37 %	48,16 %
Buenos Aires	39,69 %	40,24 %	39,81 %	39,17 %	39,70 %	39,72 %
Chubut	34,85 %	35,10 %	35,16 %	31,35 %	34,84 %	34,26 %
Santa Cruz	28,61 %	33,62 %	33,98 %	31,34 %	35,17 %	32,54 %
Neuquén	20,60 %	23,33 %	23,09 %	24,82 %	26,25 %	23,61 %
Ciudad de Buenos Aires	08,44 %	10,65 %	10,09 %	10,66 %	11,16 %	10,20 %
Promedio General del Período						60,52 %

Fuente: Base de Datos ProvInfo, Ministerio del Interior.

Queda claro que la mayoría de las provincias no están ni remotamente cerca de poder cubrir sus gastos con ingresos propios. En 15 de ellas los recursos transferidos por la Nación representan más del 60% de sus ingresos totales en el período mencionado. Esto revela la poca capacidad extractiva que poseen las provincias argentinas. De hecho, sólo en 5 distritos los recursos propios representaron más del 50% de los ingresos para cada año del período estudiado y solo en 2 más del 75%.

Adicionalmente, “en la mayoría de las provincias, estos ingresos no han sido suficientes para cubrir las obligaciones financieras provinciales, y por ello se observa un aumento tanto del stock de la deuda pública provincial como del déficit provincial” (Bonvecchi y Giraudy, 2008; 39). Los datos referentes al 2008 sustentan esta tendencia.

Por otra parte, existen ciertas leyes que dificultan aún más la situación financiera provincial. Un primer ejemplo de esto es la ya mencionada ley de Responsabilidad Fiscal (25.917) que indudablemente restringe las herramientas de política fiscal disponibles para los gobiernos provinciales. Si bien es cierto que el gobierno nacional también está sujeto a las restricciones que esta ley establece, la holgada situación financiera en la que se encuentra le permiten cumplir con dichas obligaciones con mayor comodidad.

Esta ley se sancionó con “el objeto de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública” (Art. 1). El artículo 2, por ejemplo, especifica que corresponde al gobierno nacional presentar cada año el marco macrofiscal correspondiente al próximo ejercicio en el que se especifica, entre otras cosas, los límites de endeudamiento para el conjunto de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional.

El capítulo II (referente al gasto público) establece: que la tasa nominal de incremento del gasto público primario de los presupuestos de los distintos gobiernos no podrá superar la tasa de aumento nominal del PBI prevista en el marco macrofiscal mencionado (Art.10); que el producido de la venta de activos fijos de cualquier naturaleza y el endeudamiento de los diferentes gobiernos no podrán destinarse a gastos corrientes (aunque sí a erogaciones de capital) ni generar aumentos automáticos para el ejercicio siguiente (Art. 12); que no podrán crearse fondos u organismos que impliquen gastos que no consoliden en el presupuesto general o no estén sometidos a las reglas generales de ejecución presupuestaria (Art. 13); que los distintos Poderes

Ejecutivos solo podrá, durante la ejecución presupuestaria, aprobar mayores gastos de otros poderes del Estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención y que no se podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras (Art. 15). Nótese que el Ejecutivo Nacional (en este caso representado en la figura del Jefe de Gabinete) esta exento de esta ultima restricción en consonancia con lo sancionado en el Art. 1 de la ley 26.124.

En el capítulo III (ingresos públicos), el Art. 17 establece que si para un ejercicio fiscal se tomaran medidas de política tributaria que conlleven a una menor recaudación se deberá justificar el aumento del recurso que la compense o, en caso contrario, se deberá adecuar el gasto presupuestado con ese financiamiento.

En el capítulo IV se obliga a los diferentes gobiernos a ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero (Art. 19) y se declara que cuando los niveles de deuda superen los establecidos en la propia ley, se deberán presentar y ejecutar presupuestos con superávit primario (nivel de gasto neto del pago de intereses) que aseguren la progresiva reducción de la deuda y la convergencia a los niveles antes definidos (Art. 20).

En el capítulo V (Endeudamiento) se expresa que los gobiernos deberán tomar las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios (Art. 21) y que aquellas jurisdicciones que superen el porcentaje citado no podrán acceder a un nuevo endeudamiento excepto que constituya un refinanciamiento del existente y en la medida en que tal refinanciación resulte un mejoramiento de las condiciones pactadas (Art. 22), que es el *Ministerio de Economía de la Nación* quien debe hacer un análisis acerca de los avales y garantías presentados por los gobiernos provinciales y decidir *si autoriza o no* el endeudamiento (Art. 25).

Finalmente el artículo 32 prevé sanciones para el incumplimiento de las obligaciones mencionadas en la ley. Entre las mismas se incluyen: restringir el otorgamiento de beneficios impositivos nacionales al sector privado ubicado en la jurisdicción en cuestión; denegar la autorización para las operatorias de nuevos endeudamientos; Limitar las transferencias presupuestarias del Gobierno nacional con

destino a dichas jurisdicciones (que no sean originadas en impuestos nacionales coparticipables).

A su vez la situación se ve agravada por otra serie de leyes (y/o programas) que supeditan el envío de dinero (que estas mismas leyes contemplan) al cumplimiento de ciertos *standards* de excelencia que en muchos casos a las provincias les resulta imposibles de alcanzar. Solo por mencionar algunos ejemplos, la Ley Nacional de Educación (26.206) especifica en su artículo 9 que el presupuesto destinado exclusivamente a Educación en cada provincia no puede ser menor al 6% PBI de dicho distrito. Esto en sí mismo sólo implica una restricción presupuestaria menor (y muy probablemente justificada), sin embargo al conjugar esto con otros requisitos (que establece la ley 26.075, por ejemplo) la situación se vuelve más compleja.

La ley de Financiamiento Educativo (26.075) establece que el Ministerio de Educación de la Nación (en su carácter de autoridad de aplicación de esta ley) lleve a cabo convenios bilaterales con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para establecer las metas anuales a alcanzar, los recursos financieros de origen nacional y provincial que se asignarán para su cumplimiento y los mecanismos de evaluación destinados a verificar su correcta asignación (Art. 12); y que para acceder a dichos recursos los distritos deberán cumplir con las metas establecidas en el artículo 12 (Art. 15).

Ante el incumplimiento de dichas obligaciones por parte de las provincias, la autoridad de aplicación de la ley (que en definitiva es el PEN) podrá instrumentar o promover “la ejecución total o parcial de la retención de las transferencias de los fondos asignados en el presupuesto del ministerio de educación, ciencia y tecnología con destino a las jurisdicciones hasta tanto se cumplimenten las condiciones acordadas con el Gobierno nacional” (Art. 17); en adición, en los casos en que se proceda a retener los fondos asignados a una jurisdicción y vencido el plazo que se establezca, el Ministerio de Educación podrá reasignarlos teniendo en cuenta *el esfuerzo de cada jurisdicción* (Art. 18). En el mismo sentido van ciertos programas como el Plan Nacer: que transfiere recursos a las provincias en base per cápita por beneficiario inscripto. Las transferencias esta sujetas a resultados de dos tipos: 60% por identificación e inscripción y 40 % por cumplimiento de resultado sanitario.

En principio cabe destacar que nuevamente el Gobierno Nacional retiene una cuota nada desdeñable de discrecionalidad, pero además hay que agregar que dado que

las provincias poseen pocos recursos propios rara vez alcanzan dichos estándares y por tanto requieren de transferencias adicionales para alcanzar las metas establecidas (y recibir los fondos que en primer lugar buscaban). Es así que las provincias entran en un círculo vicioso que vuelve a su política fiscal tendencialmente deficitaria; y las deja cada vez más endeudadas con su principal acreedor: el Estado Nacional (Bonvecchi y Giraudy, 2008; ProvInfo 2009).

Las herramientas fiscales como variable de construcción coalicional

Toda esta legislación se suma a lo ya mencionado acerca de las prerrogativas fiscales del gobierno central, la poca capacidad de recaudación de las provincias y demás; y de esta forma amplía aún más la brecha entre la posición del Estado nacional y los provinciales.

En la opinión de Bonvecchi y Giraudy:

“Este contexto de disparidad fiscal entre los diferentes niveles de gobierno y de debilidad de las provincias frente al Estado nacional colocó al presidente Néstor Kirchner en una situación de asimetría enormemente favorable de poder frente a los gobiernos provinciales, asimetría que Kirchner supo aprovechar para construir su coalición en el año electoral de 2007” (2008; 40).

No obstante esta asimetría no solo sirvió para construir la coalición electoral de 2007, pareciera ser además uno de los principales pilares que favorecen la gobernabilidad en la Argentina: el nivel de concentración de facultades fiscales es lo que permite al Ejecutivo Nacional construir y mantener una coalición de apoyo. A la vez la complicada situación en la que se encuentran las provincias refuerza aún más la dependencia de los distritos de la voluntad presidencial.

Así como el Presidente precisa recursos para sostener su coalición de gobierno, los actores subnacionales también los necesitan para mantener la propia y además recompensar a sus electorados; pero a diferencia del PEN, estos últimos no cuentan con suficientes recursos propios por lo cual les urge obtener una parte de los controlados por el gobierno nacional.

De este modo, tanto a los gobernadores como a los legisladores nacionales les resulta imperioso mantener el favor presidencial para lograr que sus distritos prosperen y poder ellos sobrevivir políticamente. Esto los lleva consentir el programa de gobierno del Presidente cuando sus políticas no los afectan pero incluso a tolerar ciertas políticas públicas o temas de la agenda que los perjudican con el objetivo de

mantenerse dentro de la coalición y así seguir siendo recompensados con otros programas, obras públicas, transferencias, etc.

Cabe aclarar que el mecanismo descrito no supone *necesariamente* que los gobernadores controlen a voluntad a los contingentes legislativos de sus provincias. Aunque consideramos que la influencia de los gobernadores sobre los legisladores existe, condicionada por la *afiliación partidaria* (Cheibub, Figueiredo y Limongi, 2002; 20), ni siquiera este tipo de control más limitado es necesario.

En un sistema de partidos desintegrado como el argentino, la cantidad de escenarios de negociación gobierno central/actores subnacionales se multiplican aún más, ya que a la influencia que pueden tener las variaciones típicas en cualquier democracia federal (dada la posibilidad de cada provincia posea su propio sistema electoral, instituciones políticas, economías de escala, etc.) se suman el mayor peso que poseen aquí cuestiones como el nivel de agregación de cada partido, las diferentes ramas distritales de los partidos o las alianzas políticas interdistritales.

En este sentido, lo que logra la disparidad fiscal descrita es que el gobierno nacional obtenga herramientas como para negociar en una mayor variedad de escenarios políticos en los cuales la afiliación partidaria o la capacidad de coerción de los líderes parlamentarios, por ejemplo, no sea suficiente; y por ende eleva las posibilidades de que el Ejecutivo imponga sus preferencias políticas. Entonces, aún cuando los gobernadores no posean suficiente control sobre sus contingentes legislativos, el presidente puede negociar el apoyo de los legisladores directamente con estos últimos ya que los mismos también pueden necesitar recursos para buscar su reelección, mostrarse activos frente a sus electorados o incluso disputar el liderazgo del distrito al que pertenecen.

Del mismo modo si cierta parte de la oposición no esta suficientemente amalgamada a nivel nacional el Ejecutivo Nacional puede buscar cooptar a legisladores de la oposición tanto para aprobar políticas publicas específicas como para sumarlos de modo permanente a su coalición. En síntesis, en un sistema de partidos desintegrado las posibles conductas de los actores se multiplican pero dado que sólo el Ejecutivo Nacional posee suficiente poder, lo que esto termina significando es que existen muchísimas oportunidades (y más razones) para que el gobierno nacional termine subordinándolos y ampliando su base de apoyo. El resultado de votos más dispersos es un poder institucional aún más concentrado

VI. Observaciones finales: Democracia federalizada, ¿un oxímoron?

Si bien la literatura sobre nacionalización partidaria es relativamente reciente, ya existen diferencias marcadas en el grado de unidad que los autores creen que los sistemas de partidos deben tener. Para algunos alcanza solo con que exista cierta homogeneidad electoral entre los distritos, otros pretenden que haya una alta interdependencia entre las distintas unidades tanto a nivel electoral como en el nivel de las elites y la toma de decisiones. Casi todos son bastante pesimistas acerca del futuro de los sistemas políticos si dichas condiciones no se verifican.

Como se vio ninguna de las variantes sobre integración partidaria es del todo satisfactoria como herramienta de análisis a nivel general; pero sus falencias son mayores si nos focalizamos en el caso argentino. Ha quedado claro que la Argentina sigue teniendo un sistema de partidos que esta literatura clasificaría como desnacionalizado/desagregado/desintegrado, etc., pero sin embargo muchas de las características que se le atribuyen a estos sistemas no están presentes en el caso argentino. Por un lado, no está claro que, como sostiene Leiras, el federalismo haya tenido consecuencias tan desfavorables sobre la democracia. Pero sobre todas las cosas, su hipótesis de que la Argentina, a menos que logre reestructurar su sistema de partidos, tenderá hacia la ingobernabilidad no se condice con lo que ha ocurrido en el periodo estudiado.

Por ello, trabajos como el de Escolar (2007) resultan de enorme utilidad teórica y metodológica para superar los sesgos que se generan de “medir, evaluar e interpretar el proceso de desnacionalización del sistema político como un subóptimo, irracional e inestable de carácter coyuntural” (Escolar, 2007; 2). Precisamente hemos intentado mostrar que la desintegración del sistema de partidos argentino posiblemente no sea ninguna de estas cosas.

En principio cabe notar que índices de baja nacionalización o alta inflación partidaria no significan en si mismos ingobernabilidad y por tanto tampoco una fuente de **inestabilidad** política inherente. El sistema de partidos nacional brasileño es un “pastiche” (Jones y Mainwaring, 2003) de los sistemas de partidos provinciales, es cierto, pero sin embargo los autores brasileños no se alarman por esto. De hecho existe amplia literatura que demuestran los distintos mecanismos que permiten que Brasil sea gobernable (Cheibub *Et Al*, 2002; Figueiredo y Limongi 2000, 2001, 2002; Pereira y Mueller, 2002; Rodden y Arretche, 2004).

Tampoco está claro que se pueda contar con un sistema de partidos de alta agregación en la Argentina solo por modificar algunos incentivos. De por sí un país federal genera autonomía en las unidades lo que “heterogeniza” las situaciones, hay diferentes performances económicas (que el estado federal siempre busca subsanar pero que lógicamente nunca son del todo solucionadas), factores sociodemográficos, diferencias culturales o desigualdad al interior de cada provincia y si a esto sumamos que los distritos tienen diferente tamaño electoral y la gran cantidad de reformas constitucionales que han ocurrido en las provincias, queda en claro que existe una variedad notable de escenarios provinciales. Por este motivo puede resultar mucho más difícil generar un sistema de partidos integrado con tanta diversidad de necesidades, lógicas de competencia, entre otros.

Segundo, de todo lo anterior se desprende que hay que ser muy cuidadoso al realizar determinadas valoraciones normativas o utilizar ciertos términos. En realidad no es obvio que la desnacionalización sea un **subóptimo** en cuanto a la configuración del sistema de partidos. Sin que la intención sea sostener lo diametralmente opuesto, nos parece que la idea de que “una democracia eficaz y con raíces representativas fuertes necesita de partidos nacionales integrados” (Leiras, 2007) es tanto cuanto hay que demostrar.

En un país federal y de gran extensión territorial no está claro que la democracia plena, la representación política o las dinámicas partidarias deban transcurrir por senderos rígidamente nacionales. Cuando las necesidades de los ciudadanos difieren mucho según la ubicación geográfica, demandas concentradas territorialmente o actos de representación política más bien de carácter corporativo no necesariamente deben ser vistos como nocivos, antidemocráticos o incluso antisistémicos.

Tercero, si bien es innegable que la desintegración partidaria puede generar incentivos a que los actores subnacionales se aíslen y se preocupen sólo por la arena provincial y por tanto puedan dejar sin apoyo al gobierno nacional, de ningún modo se pueden deducir los comportamientos de los actores de un solo aspecto (la desintegración) y olvidarse de que pueden existir otros factores que generen incentivos de mayor magnitud en la dirección contraria.

Precisamente, hemos intentado defender la idea de que existe otro conjunto de factores (la gran disparidad fiscal entre los distintos niveles de gobierno) que termina influyendo más la conducta de los actores involucrados. Como se dijo no solo el presidente sino también los gobernadores necesitan formar y sustentar una base de apoyo si pretenden mantenerse en sus cargos; pero estos últimos no solo no poseen recursos propios suficientes para recompensar a sus subordinados y/o electorados de modo que dependen en gran medida de los beneficios asociados a pertenecer a la coalición oficialista o, al menos, no oponerse a la voluntad presidencial.

Teniendo esto en cuenta, desde el punto de vista de los actores subnacionales, la aprobación de la ley 26.124 cobra cierta lógica; es decir, existe cierta **racionalidad** política, es verdad que de corto plazo, pero racionalidad al fin. No importaba tanto que la misma significara una reducción estructural de los poderes del Congreso o de la influencia que ellos mismos podían realizar sobre el Ejecutivo Nacional en tanto y en cuanto recibieran beneficios particulares e inmediatos.²⁰

Cuarto, de hecho porque existe cierta racionalidad en este tipo de conductas; porque parecen ser estrategias plausibles de supervivencia política dentro del abanico de opciones (no muy extenso, por cierto) que estos actores poseen es que, quizás, la desintegración partidaria tampoco acabe siendo un fenómeno **coyuntural** y pasajero que debe ser necesariamente superado.

Chhibber y Kollman (2004) aducen que si los ciudadanos quieren influir en las políticas públicas votarán a fuerzas que tengan cierta posibilidad de ganar en la arena nacional, de este modo la centralización fiscal existente favorecerá la agregación del sistema de partidos. En este caso son los ciudadanos quienes, al verse en una situación de inferioridad, deciden votar estratégicamente por partidos con amplia representación en los distintos niveles. La Argentina, al menos, parece invertir la relación de fuerzas del postulado anterior. Aquí son los políticos los que para ganar/mantenerse en el cargo deciden seleccionar estratégicamente *issues* de alta relevancia a nivel provincial como eje de sus campañas o *policy-making* y así obtener el voto de la ciudadanía que esta evidentemente más preocupada por ver un resultado tangible y cuasi- inmediato. Esto, por el contrario, favorece la (des)agregación del sistema de partidos.

²⁰ Con esto se alude a cuestiones que puedan favorecer a los distritos que gobiernan o representan y no conductas ilegales como el soborno o el chantaje que pueden haber existido o no.

Al mismo tiempo, a los gobernadores y a los legisladores les toca administrar y representar, respectivamente, distritos que en su mayoría están en una pésima situación financiera, por lo cual si quieren satisfacer a sus *constituencies* deberán mantener una buena relación con el Ejecutivo Nacional que es quien controla la mayor parte de los recursos²¹ y posee amplia discrecionalidad sobre la aprobación de obras públicas, programas o fondos especiales y otros beneficios específicos. Para ello se verán obligados a acompañar el programa de gobierno del ejecutivo incluso cuando este vaya en contra de algunos de sus intereses dado que el costo de desalinearse sería aún peor (no solo perderían en esa política específica sino que podrían ser perjudicados en todas las demás). Es decir, ceder en políticas nacionales permitiría a los actores subnacionales seguir haciendo política a nivel provincial de modo efectivo. Por ejemplo tomar medidas (manipulación de los calendarios electorales, reformas constitucionales, etc.) que los protejan de una situación a nivel nacional que ellos mismos coadyuvaron a generar.

Si esto es así, dos cosas pueden concluirse: en principio que la desagregación partidaria y la centralización fiscal podrían no solo ser compatibles sino además autoreforzarse la una a la otra y, segundo, que su interacción podría suponer un punto de equilibrio para el sistema político argentino y por ende la desintegración del sistema de partidos sería, en parte, una fuente de **estabilidad**.

Ha quedado de manifiesto que el período 2003-2008 fue uno de amplia gobernabilidad; esto es, el gobierno nacional tuvo la capacidad de tomar las decisiones políticas, económicas, sociales, etc. que creyó convenientes. Como se expuso en el capítulo 4, a lo largo del período estudiado se aprobaron sendas leyes que supusieron en algunos casos grandes cambios en la orientación del *Policy-making* y que en otros contribuyeron a reforzar el poder del Ejecutivo frente al Legislativo pero sobretudo del Gobierno Federal frente al de las provincias.

De todos modos, la gran pregunta es: ¿Por qué el mecanismo descrito es tan eficaz para gobernar? Entendemos que la única forma de explicar porque los actores subnacionales deciden renunciar a una notoria parte de su poder en un sistema político que, salvo en contados casos, incentiva a concebir la política en términos distritales (y no nacionales) es la existencia del mecanismo mencionado y la dinámica que genera.

²¹ Como se vio en la tabla 5 los envíos realizados por la Nación representan más del 60 % de los ingresos de las provincias en su conjunto.

Los actores en su mayoría tienen que hacer política a nivel provincial, pero dado que los recursos disponibles en los distritos son cada vez menos la única opción con la que cuentan si quieren sostener sus carreras es apoyar al ejecutivo nacional. La situación existente combina la abundancia que posee el gobierno nacional con las necesidades de los gobiernos provinciales en materia fiscal y es por eso que se convierte en un mecanismo muy efectivo para gobernar. No importa que tan disperso esté el sistema de partidos, en tanto haya un solo tablero de mando, el *policy making* seguirá siendo consistente y único. Lo que es más, las ocasiones en las que el poder del ejecutivo será confrontado por los propios miembros de la coalición de gobierno serán muy pocas y ocasiones bastante específicas como momentos de debilidad notoria en el liderazgo presidencial o la oportunidad de obtener dicho cargo, por mencionar dos.

Contrariamente a los argumentos de Leiras, la estructura federal argentina permite internalizar los conflictos y acarrea una distribución del poder tal que, aún cuando la dirigencia de una provincia no comparta la mayoría de las políticas del gobierno nacional, no se va a desalinearse con tanta facilidad.

En contra de este argumento se podría decir que la derogación de la resolución 125 a fines del 2008 fue un duro golpe a la autoridad del gobierno nacional, y dada la importancia que esta tenía para el mismo, se podría aducir que el mecanismo no es tan efectivo como se sostiene.

Por el contrario, creemos que dicho rechazo marca indudablemente la notoria capacidad de coerción que ejerce dicho mecanismo y lo difícil que es no acompañar las decisiones del gobierno nacional. Dado que una buena parte de los diputados y senadores representan a provincias agropecuarias, una medida que amenazaba con perjudicar a las mismas podría haber generado un sismo al interior de la coalición oficialista.²² Teniendo en cuenta estos datos lo esperable hubiese sido que el Congreso anulara rápidamente esta medida. Sin embargo la misma fue aprobada en la Cámara Baja y solo resultó rechazada por un voto en el Senado,²³ lo cual muestra a las claras la fuerza de las herramientas que el Ejecutivo posee para imponer sus preferencias y lo extraordinaria que debió ser la situación para que esto no ocurriera.

²² Es importante agregar que el agro es probablemente el sector productivo más grande del país, que el conflicto llevaba más de 120 días, que estaba ampliamente mediatizado, había polarizado a la opinión pública y había sido motivo de numerosas movilizaciones a favor y en contra.

²³ La votación terminó 36 a 36 y por ende el Vicepresidente Julio Cobos debió desempatar.

En conclusión, hemos intentado mostrar que de la desarticulación del sistema de partidos no se sigue que necesariamente vaya a haber estancamiento político. De hecho nos parece que a diferencia de lo que Cox supone, a veces formas alternativas de vinculación no implican “fallas de coordinación” sino, muy por el contrario, la conducta más racional (o sea la que mejor ajusta medios a fines) por no decir la única que realmente supone una opción.

Pero por sobre todas las cosas, que la desnacionalización, la fragmentación del sistema partidario y la existencia de coaliciones efímeras, segmentación estratégica, negociaciones corporativas y demás no implica ni inestabilidad, ni ingobernabilidad ni una suerte de guerra civil entre las unidades constituyentes. Acaso la democracia y un sistema de partidos federalizado puedan llevarse bien después de todo.

VII. Bibliografía Utilizada

Fuentes Primarias

AFIP (2003-2008): Anuarios de Estadísticas Tributarias (Años 2003-2008) en *Administración Federal de Ingresos Públicos* [en línea]. Dirección URL: <http://www.afip.gov.ar/institucional/estudios/anuario.asp> [Última Consulta: 21 de Mayo del 2009].

AFIP (2003-2008): Informes de Recaudación (Años 2003-2008) en *Administración Federal de Ingresos Públicos* [en línea]. Dirección URL: <http://www.afip.gov.ar/institucional/estudios/recaudacion.asp> [Última Consulta: 21 de Mayo del 2009].

Comisión de Presupuesto y Hacienda (2004): Orden del día 764 (21 Julio) en *Honorable Cámara de Diputados* [en línea]. Dirección URL: <http://www.diputados.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-122/122-764.pdf> [Última Consulta: 21 de Mayo del 2009].

Comisión de Presupuesto y Hacienda (2006): Orden del día 667 (21 Julio) en *Honorable Cámara de Diputados* [en línea]. Dirección URL: <http://www.diputados.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-124/124-667.pdf> [Última Consulta: 21 de Mayo del 2009].

Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2004): Votación nominal sobre el expediente 0057-S-04 (Ley 25.917, Creación del Régimen de Responsabilidad Fiscal). 4 de Agosto.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2006): Votación nominal sobre el expediente 101-S-06 (Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Modificación). 2 de Agosto.

Ley 24.156: (Administración financiera y de los sistemas de control del sector publico nacional) en *Información Legislativa* [en línea]. Dirección URL: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/norma.htm> [Última Consulta: 21 de Mayo del 2009].

Ley 25.917: (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal) en *Información Legislativa* [en línea]. Dirección URL: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97698/norma.htm> [Última Consulta: 21 de Mayo del 2009].

Ley 26.075: (Ley de Financiamiento Educativo) en *Información Legislativa* [en línea]. Dirección URL: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm> [Última Consulta: 23 de Mayo del 2009].

Ley 26.124: (Administración financiera y de los sistemas de control del sector publico nacional. Modificación) en *Información Legislativa* [en línea]. Dirección URL: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118648/norma.htm> [Última Consulta: 21 de Mayo del 2009].

Ley 26.206: (Ley de Educación Nacional) en *Información Legislativa* [en línea]. Dirección URL: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm> [Última Consulta: 23 de Mayo del 2009].

Plan Nacer (2009): Nuevo Plan Nacer en *Ministerio de Salud* [en línea]. Dirección URL: http://www.msal.gov.ar/htm/site/plan_nacer/nuevo_plan_nacer.html [Última Consulta: 23 de Mayo del 2009].

ProvInfo (2009): Unidad de Información Provincial Integrada en *Ministerio del Interior* [en línea]. Dirección URL: http://www.mininterior.gov.ar/provinfo/bd_provinfo_2/mapasituacion/Provincias.asp [Última Consulta: 23 de Mayo del 2009].

Fuentes Secundarias

Abal Medina, Juan Manuel, Martín Alessandro, Gabriela Cheli y María Laura Eberhardt (2007): “El sistema de partidos argentino: Un análisis de los procesos de desnacionalización - nacionalización partidaria”. *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. Universidad del Salvador (Noviembre).

Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2006): “La Construcción de la Mayoría Legislativa Kirchnerista”. *Aportes. Documento PENT N° 15* (Diciembre).

Bonvecchi, Alejandro y Agustina Giraudy (2008): “Argentina: victoria presidencial oficialista y tensiones en el esquema macroeconómico”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, N° 1.

Cox, Gary (1997): *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press (Cambridge).

Cox, Gary (1999): "Electoral Rules and Electoral Coordination." *Annual Review of Political Science*. N° 2.

Cheibub, José Antonio; Argelina Figueiredo y Fernando Limongi (2002): “The Politics of federalism in Brazil: the role of governors in the Brazilian Congress”. *Seminar on taxation perspectives*. Universidad de Sussex. (Octubre).

Chhibber, Pradeep y Ken Kollman (2004): *The formation of national party systems. Federalism and party competition in Canada, Great Britain, India and the United States*. Princeton University Press (Princeton).

Calvo Ernesto y Marcelo Escolar (2005): *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Prometeo (Buenos Aires).

Escolar, Marcelo (2007): “Juntos pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras”. *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. Universidad del Salvador (Noviembre).

- Pereira, Carlos y Barnardo Mueller (2002):** “Strategic Behavior in a Coalition-Based Presidential System: Executive-Legislative Relations in Budgetary Process in Brazil” *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Boston (Agosto).
- Figueredo, Argelina y Fernando Limongi (2000):** “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil” *Comparative Politics*. Vol 32, N° 2
- Figueredo, Argelina y Fernando Limongi (2001):** “Institutional Change and the Performance of the Brazilian Multiparty Presidentialism” CEBRAP. No Publicado.
- Figueredo, Argelina y Fernando Limongi (2002):** “Decision-making Structure, Political Parties, and Government Performance in Multiparty Presidentialism,” CEBRAP. No Publicado.
- Fillipov, Mikhail; Peter Ordeshook y Olga Shvetsova (2004):** *Designing Federalism: A theory of self-sustainable institutions*. Cambridge University Press (Cambridge).
- Gibson, Edward y Julieta Suarez Cao (2007):** "Competition and Power in Federalized Party Systems" *Working Paper No. 1*, Program in Comparative Historical Social Science (CHSS), Northwestern University, (Enero).
- Jones, Mark y Scott Mainwaring (2003):** “The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and an application to the Americas”, *Party Politics*, Vol. 9, N° 2.
- Key, V.O. (1949):** *Southern Politics in State and Nation*. University of Tennessee Press (Knoxville).
- Laakso, Marku y Rein Taagepera (1979):** “Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe”. *Comparative Political Studies* Vol. 12, N° 1.
- Leiras, Marcelo (2006):** *Parties, provinces and electoral coordination: a study on the determinants of party and party system aggregation in Argentina, 1983-2005*. PhD Dissertation. Universidad de Notre Dame, Indiana. Mimeo.
- Leiras, Marcelo (2007):** *Todos los Caballos del Rey: La Integración de los Partidos Políticos y el Gobierno Democrático de la Argentina, 1995- 2003*. Prometeo Libros (Buenos Aires).
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995):** *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press (Stanford). "Party System
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal (2005):** *Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization*. Hellen Kellogg Institute for International Studies (Notre Dame).
- Moenius, Johannes y Yuko Kasuya (2004):** “Measuring party linkage across districts”. *Party Politics* Vol. 10, N° 5.

Riker, William (1964): *Federalism: Origin, Operation and Significance*. Little Brown (Boston).

Riker, William (1975): “Federalism” en **Greenstein, Fred y Nelson Polsby (Eds.):** *Handbook of Political Science*. Addison Wesley Longman Publishing Co.

Rodden, Jonathan y Marta Arretche (2004): *Legislative Bargaining and Distributive Politics in Brazil: An Empirical Approach*. MIT. No Publicado

Sartori, Giovanni (1976): *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press (New York).

Ware, Alan (1996): *Political parties and party systems*. Oxford University Press (New York).

Wheare, K.C (1963): *Federal Government*. Oxford University Press (Londres).