

¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina*

JULIETA SUÁREZ CAO

Universidad de Northwestern, Estados Unidos

jsc@u.northwestern.edu

Argentina representa un claro ejemplo de sistema federal robusto en la opinión de los académicos internacionales; pero existen voces divergentes respecto a la práctica real del federalismo en el país. El análisis es muy diferente en la opinión de algunos estudiosos locales quienes suelen sustentar su diagnóstico en la estructura del federalismo fiscal. El presente artículo propone una discusión de esta controversia y se centra en los matices del federalismo en Argentina. Así, se pretende pensar por qué el balance del poder entre las arenas nacionales y subnacionales se ha ido transformando con el tiempo. Un ejemplo de estas transformaciones es la creciente provincialización de la política. Este artículo sugiere que no deben buscarse las causas en los incentivos propios de las instituciones nacionales sino por el contrario en las dinámicas provinciales y sus efectos sobre la competencia partidaria y electoral en todo el territorio nacional.

I. Introducción

En América Latina, varios países adoptaron el diseño de las instituciones políticas de la Constitución de los Estados Unidos de 1789. Entre ellos, Argentina replicó no solamente el sistema presidencial sino también el sistema federal de distribución territorial del poder. Sin embargo, más allá de la estructura institucional formal, existen voces divergentes respecto a la práctica real del federalismo en el país. Para los académicos internacionales, Argentina representa un claro ejemplo de sistema federal robusto (Stepan, 1999; Gibson, 2004; Filippov et al., 2004). Esta opinión se basa en la observación que las provincias son políticamente autónomas y el Congreso Nacional se compone de un bicameralismo simétrico e incongruente, en el que el Senado y la Cámara baja comparten prerrogativas legislativas. El análisis acerca

* La autora agradece a Edward Gibson, Juan Olmeda, Flavia Freidenberg, Jacqueline Behrend, Matías Bianchi, a los participantes del Seminario del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca y a un/a comentarista anónima/o por sus sugerencias. (Traducción de Idalina Arreola Atilano).

de la robustez del federalismo en Argentina, sin embargo, es muy diferente en la opinión de algunos estudiosos locales, quienes suelen sustentar su diagnóstico en la observación de la estructura del federalismo fiscal, esto es, en la estructura de recolección de impuestos y distribución de los ingresos públicos a través del territorio nacional. En palabras de Gibson, “los argentinos sienten que no viven en un Estado federal. Como me dijo Fernando De la Rúa cuando era jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires en 1997: Argentina es un país federal en teoría pero unitario en la práctica”¹. Desde esta perspectiva, varios observadores locales sostienen que, más allá de la estructura federal formal de sus instituciones políticas, Argentina funciona de hecho como un sistema unitario (Guadagni, 2008; Llach, 2008; Cortés Conde, 2008)².

El presente artículo propone una discusión de esta controversia y se centra en los matices del federalismo en Argentina, que suelen estar ausentes en la mayoría de los análisis que hacen hincapié en el carácter fuerte o débil de las instituciones federales del país. Así, se pretende pensar por qué, a pesar de que los tratados constitucionales federales son instituciones altamente perdurables, la dinámica política que atraviesa los niveles territoriales de gobierno y el balance del poder entre las arenas nacionales y subnacionales se ha ido transformando con el tiempo. De hecho, un ejemplo de los cambios en el balance de poder nacional-provincial es la creciente provincialización de la política que experimentamos en los últimos diez años. En otras palabras, la competencia electoral que solía ser similar a través del territorio nacional se ha vuelto cada vez más incongruente al estar crecientemente ligada a las arenas locales. Este artículo se propone indagar en los motivos de esta transformación y sugiere que los mismos no deben buscarse en los incentivos propios de las instituciones nacionales sino por el contrario en las dinámicas provinciales y sus efectos sobre la competencia partidaria y electoral en todo el territorio nacional. Entonces, más allá de los aspectos centralistas, o “unitarios”, del régimen fiscal argentino, el federalismo se vuelve verdaderamente federal a partir del impacto de las arenas provinciales en el ámbito de la política nacional. La Argentina es así un mosaico paradójico de tendencias encontradas hacia la centralización y la descentralización que permiten los vaivenes en el balance de poder entre lo nacional y lo provincial a través del tiempo (Gibson y Falletti, 2004).

¹ Discurso de apertura al Precoloquio de IDEA, Rosario, Argentina, 25 de junio de 2008.

² Los gobernadores de las provincias grandes —las más afectadas por la estructura del federalismo fiscal— tienden a estar de acuerdo con esta visión: en palabras de Hermes Binner, gobernador de la provincia de Santa Fe, “El federalismo débil consiste en que se toman todas las decisiones en Buenos Aires y eso es absolutamente injusto” (diario *La Nación*, 26/06/08). Incluso la Iglesia Católica lanza apelaciones periódicas con miras de “revitalizar el federalismo” (diario *La Nación*, 27/11/08).

A partir del advenimiento de la política de masas y la ampliación del sufragio secreto y obligatorio, la política argentina podía ser considerada principalmente como un asunto nacional. Las elecciones presidenciales, y hasta cierto punto las legislativas, solían caracterizarse por la presencia principal de dos serios competidores cuyos partidos mantenían una presencia territorial uniforme a lo largo del país. Durante los intermitentes períodos democráticos del siglo XX, el modelo tradicional de competencia entre los dos grandes partidos nacionales, el Partido Peronista (Partido Justicialista –PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), se mantuvo prácticamente inalterado (Abal Medina y Suárez Cao, 2002). Hoy en día, por el contrario, los gobernadores se han convertido en personalidades políticas más visibles, las elecciones nacionales están siendo ofuscadas por las competencias provinciales, los líderes locales se fortalecen al aumentar su control territorial y hasta los partidos políticos tradicionales encuentran cada vez más dificultades en el acuerdo de sus candidaturas a cargos nacionales. En pocas palabras, la política electoral se está provincializando, o por lo menos, está experimentando una fuerte disminución de su orientación nacional.

El presente artículo examina esta transformación y avanza hacia una explicación que sitúa la dinámica nacional y provincial en un contexto de diferentes instituciones territoriales que promueven incentivos en conflicto. El artículo se organiza de la siguiente manera. La próxima sección describe las características institucionales del federalismo argentino y se centra en la discusión de los incentivos que sustentan el debate entre los observadores internacionales y los locales: los elementos políticos y fiscales del federalismo en Argentina. La sección tercera muestra la tendencia empírica sobre la territorialización a través de varios indicadores y sugiere que las transformaciones a nivel nacional pueden ser entendidas como un proceso que se inicia en la arena política provincial. La sección cuarta concluye y discute la agenda para las investigaciones futuras.

II. ¿El federalismo ante una encrucijada? Rasgos políticos *versus* fiscales

Después del regreso a la democracia en 1983, Argentina reinstauró la estructura constitucional de 1853 que establecía un tipo peculiar de sistema federal. Entendiendo al federalismo como el resultado institucional del conflicto entre el centro y la periferia, Gibson y Falletti (2004) acuñaron el concepto de “federalismo plural-centralizado” para ilustrar el caso argentino, en el cual los conflictos entre las provincias generaron un gobierno nacional aislado de las presiones subnacionales y que es por ende autónomo de la dominación potencial de los gobiernos provinciales. En este sentido, “las

coaliciones de las provincias más débiles bregaron por un gobierno central fuerte y autónomo para controlar a la provincia más poderosa de la unión [la Provincia de Buenos Aires]” (Gibson y Falletti, 2004: 227). Es el argumento de los autores que la manera en la cual se originó el federalismo —a partir de las luchas decimonónicas entre los caudillos provinciales— terminó por decidir el formato de la relación del poder institucional en Argentina. El hecho de que el federalismo argentino sea del tipo plural-centralizado ayuda a entender que su funcionamiento sea de manera aparentemente contradictoria, tal como lo demuestra el diagnóstico realizado por estudios internacionales y locales. A continuación, se analizarán los rasgos políticos y fiscales del federalismo para intentar dar cuenta de esta controversia.

Las instituciones políticas nacionales

Los observadores internacionales que clasifican a Argentina entre las naciones más federales del mundo tienden a concentrar sus análisis en la distribución territorial del poder enmarcada por la Constitución federal. El país se encuentra dividido en 23 provincias y en una ciudad autónoma que promulgan su propia constitución, leyes electorales y eligen a sus autoridades sin la interferencia del gobierno nacional. El sistema legislativo nacional es bicameral, conformado por una Cámara baja, la Cámara de Diputados, y una Cámara alta, el Senado Nacional, que gozan de prerrogativas de poder simétricas. Sin embargo, la adopción del sistema de separación de poderes se combinó con potestades ejecutivas fuertes que contrarrestaron el poder político de las provincias autónomas. La Constitución de 1853 dio al presidente poderes de veto y de iniciativa legislativa. La reforma constitucional de 1994 consolidó aún más los poderes del presidente: se permitió la reelección presidencial inmediata por un período adicional, se explicitaron tanto los poderes de decreto como los de intervención federal³ y se reglamentó la potestad presidencial de vetar parcialmente —y por ende, de promulgar parcialmente— los proyectos aprobados por el Legislativo.

La nueva Constitución también eliminó el sistema de colegio electoral y lo reemplazó con un sistema de doble vuelta para la elección presidencial⁴. Asimismo-

³ El artículo 6 de la Constitución concede al gobierno central el poder de “intervención federal” que le permite destituir autoridades provinciales en el caso de crisis que atenten contra “la forma republicana de gobierno”.

⁴ El *ballotage* atenuado argentino difiere de la segunda vuelta clásica en que el ganador requiere de un porcentaje de votos mayor al 45 por ciento de los votos válidos emitidos (o entre el 40 por ciento y el 45 por ciento pero sacando una ventaja de por menos 10 puntos sobre el candidato que llega en segundo lugar) para ser electo. Si ninguna de estas condiciones se cumple, se procede a una segunda vuelta electoral.

mo, los senadores nacionales que solían ser electos de manera indirecta por las legislaturas provinciales, a partir de la reforma son directamente elegidos por los electorados de cada provincia. Esta reforma, al trasladar la decisión electoral de un cuerpo de delegados seleccionados por las cúpulas partidarias locales al pueblo de la provincia, supone disminuir el poder de las élites locales en la elección del senador. A su vez, el número de los representantes provinciales a la Cámara alta se incrementó de dos a tres por distrito, donde el tercer asiento es asignado al partido que se posicionó segundo en la contienda electoral. Ésta cláusula minoritaria es una innovación relevante puesto que busca incentivar el pluralismo y la competencia así como debilitar el control férreo de los líderes provinciales sobre las delegaciones legislativas de sus distritos.

En suma, la reforma constitucional de 1994 delineó incentivos hacia una mayor nacionalización de la política mediante dos tipos de reforma. En primer lugar, incrementó el atractivo de la presidencia volviéndola más poderosa. En segundo lugar, la nueva Constitución debilitó el poder relativo de líderes locales desmantelando el antiguo mecanismo electoral que sustentaba uno de los pilares de su poder de veto: la elección indirecta de senadores y del presidente. Los especialistas internacionales no suelen tomar en cuenta estas transformaciones y omiten mencionar que la reforma de 1994 desmanteló estos mecanismos formales sobre los cuales se organizaron los cimientos nacionales de la representación de intereses subnacionales, un importante matiz que muestra la manera en que algunos atributos políticos del federalismo argentino no desalientan por sí mismos una tendencia nacionalizante o centralizadora.

Con respecto a la competencia electoral, el sistema nacional de partidos presentaba hasta hace una década una elevada institucionalización de modelos de cooperación y competencia que coexistían aun con períodos intermitentes de reglas democráticas⁵. En un contexto de inestabilidad política como el argentino, una vez que el orden constitucional era restaurado (en 1946, 1973 y 1983) el sistema de partidos adoptaba la misma dinámica de competencia y preservaba la centralidad de los dos partidos políticos de presencia nacional (Abal Medina y Suárez Cao, 2002). Este patrón de competencia permaneció estable a pesar de las drásticas reformas electorales, exhibiendo un alto grado de institucionalización que no fue afectado por los incentivos electorales⁶. No

⁵ El régimen constitucional fue anulado en 1930, 1955, 1962, 1966 y 1976 por distintos golpes de Estado.

⁶ En lo que se refiere a la elección de diputados: voto limitado (1916-1950); sistema de mayoría simple en distritos uninominales (1952-1954); representación proporcional (RP) con D'Hondt en distritos de variable magnitud (1973 y 1983 a la fecha). El sistema electoral presidencial también ha experimentado modificaciones significativas: elecciones indirectas a través de un Colegio Electoral (1916-1946 y 1983-1994), sistema de mayoría simple (1952) y un sistema de mayoría absoluta (1973-1974).

obstante, como discutiremos en la siguiente sección, después de la reforma constitucional de 1994, la política se volvió cada vez menos nacionalizada (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Gibson y Suárez Cao, 2010).

Las instituciones del federalismo fiscal

La estructura del federalismo fiscal y la forma en la cual los recursos son distribuidos dentro del sistema político son rasgos decisivos que tienen un impacto directo sobre la autonomía de las unidades subnacionales (Rodden, 2006). Algunos especialistas locales tienden a resaltar que el federalismo fiscal está altamente centralizado en Argentina y que esto afecta la relación entre los políticos nacionales y los provinciales. Si bien la lucha por los recursos fiscales ha caracterizado las relaciones intergubernamentales en Argentina desde el siglo XIX, el sistema actual se basa en la *Ley de Coparticipación* que, entre otras transferencias, establece la delegación de la recaudación de impuestos por parte de las administraciones provinciales en el gobierno federal a cambio de recibir una parte de los ingresos, de acuerdo con un coeficiente de redistribución (Tommasi, 2006). Como muestran Flamand y Olmeda (2008), la recaudación por parte del gobierno federal se ha venido incrementando, como un porcentaje del total de ingresos recaudados en el país, de 69,3 por ciento en 1969 a 74,4 por ciento en el 2002. Así, el gobierno central juega un papel primordial en la distribución de los recursos.

No obstante, los coeficientes de redistribución han sufrido diversas transformaciones a través del tiempo. Estas transformaciones suelen responder a criterios políticos en vez de a criterios objetivos de asignación (como serían, por ejemplo, el nivel de pobreza en las provincias, el PBI provincial, etcétera) (Tommasi et al., 2001). De este modo, los principales beneficiarios de este proceso han sido los beneficiarios del diseño federal en Argentina: las provincias pequeñas y de escasa población. Como el Congreso argentino es uno de los más sobrerrepresentados del mundo⁷, las provincias pequeñas y de escasa población se benefician de la sobrerrepresentación territorial del sistema (Gibson y Calvo, 2000). Mientras que las provincias periféricas como La Rioja, Catamarca y Formosa reciben arriba del 90 por ciento de sus ingresos del gobierno federal, provincias centrales como Córdoba y Santa Fe recogen por encima del 40 por ciento de sus ingresos gracias a impuestos provinciales (Flamand y Olmeda, 2008). Sin embargo, existe una peculiaridad de la estructura fiscal que tiende a ser ignorada por los observadores

⁷ La sobrerrepresentación territorial (*malapportionment*, por su término en inglés) se refiere a “la discrepancia entre el porcentaje de bancas legislativas y el porcentaje de población en cada unidad geográfica” (Samuels y Snyder, 2001: 652).

locales: las transferencias federales a las provincias vía coparticipación no tienen un destino predeterminado por el gobierno central. De esta manera, los gobernadores pueden usar estos fondos de la manera que consideren adecuada⁸. En los sistemas provinciales donde la autoridad del gobernador no cuenta con frenos y contrapesos institucionales efectivos, esta discrecionalidad refuerza el poder del Ejecutivo y el control de la administración provincial sobre los asuntos locales.

Asimismo, las provincias tampoco están obligadas a transferir una cantidad predeterminada a los gobiernos locales y municipales (Cetrángolo y Jiménez, 2004). En este sentido, la dependencia fiscal sobre el gobierno federal no debe traducirse necesariamente como una preeminencia de las autoridades nacionales sobre los líderes subnacionales⁹. Gervasoni (2010) demostró que existe una asociación entre el nivel de fondos federales recibidos por las provincias y el nivel de competencia democrática, encontrando que entre mayor sea el porcentaje de las transferencias, más bajo es el nivel de competencia democrática, y por ende, mayor poder en manos del gobierno provincial. Las provincias fiscalmente rentísticas otorgan a sus gobernantes una capacidad de gasto por encima de sus propios recursos; así como la capacidad de restringir la competencia partidaria y las garantías del Estado de derecho en sus respectivas jurisdicciones. Para Remmer y Wibbels (2000: 30), “frente a la falta de responsabilidad electoral por la macroeconomía nacional y aislados de las presiones económicas internacionales, los políticos subnacionales tienen incentivos para gastar más allá de su capacidad y exportar los costos resultantes al gobierno federal”.

En resumen, ni los rasgos políticos ni los fiscales del federalismo argentino generan incentivos unívocos. Las perspectivas divergentes sobre las dinámicas actuales de federalismo en Argentina están relacionadas a una visión que no contempla ni la interacción de los incentivos políticos y fiscales, ni los matices que ambos presentan. En este sentido, los rasgos políticos y fiscales tienen aspectos que incentivan tanto una nacionalización de la política (y su consiguiente supremacía de la arena federal) como una provincialización (y la extensión de las dinámicas provinciales hacia el ámbito de lo nacional).

⁸ No es posible desconocer, sin embargo, que las administraciones provinciales están limitadas por sus propios requerimientos de gastos corrientes. De todas formas, el gobierno federal no tiene potestad para decidir el destino de estos fondos específicos.

⁹ Esto no significa ignorar el hecho que el gobierno federal cuenta con distintos recursos que no están contemplados por la Ley de Coparticipación y que son utilizados para disciplinar a los gobernadores rebeldes y para premiar a los leales.

III. La tendencia hacia la provincialización

Más allá de que los rasgos fiscales y políticos puedan incentivar la nacionalización y la provincialización de la política, las tendencias empíricas en Argentina contemporánea muestran una creciente transformación hacia esta última. A nivel nacional, la competencia electoral ha experimentado importantes cambios desde la última redemocratización. La Tabla 1 presenta un conjunto de indicadores: el porcentaje de votos de los partidos ganadores, el número efectivo de partidos¹⁰, la concentración del sistema de partidos¹¹, la nacionalización del sistema de partidos¹², y la congruencia entre el sistema de partidos nacional y los subnacionales¹³.

Los resultados del PSNS y de la medida de congruencia muestran la creciente desnacionalización (provincialización) del sistema de partidos. Asimismo, indican que las transformaciones del sistema nacional de partidos no se encuentran distribuidas homogéneamente a través del territorio; por el contrario, los elementos de continuidad y cambio pueden ser fácilmente rastreables geográficamente. Varios análisis previos han argumentado que la primera transformación en el sistema nacional de partidos ocurrió en las elecciones legislativas de 2001:

Los resultados más novedosos de esta elección —fragmentación partidaria, alto voto en blanco y nulo, gran número de

¹⁰ La fórmula para el índice del número efectivo de partidos es $(\sum v_i^2)^{-1}$ donde v_i es el porcentaje de votos de cada partido en un determinado distrito (Laakso y Taagepera, 1979).

¹¹ La concentración del sistema es la suma de los votos del partido ganador y el segundo partido.

¹² El índice de la nacionalización del sistema de partidos (PSNS, por su sigla en inglés) propuesto por Jones y Mainwaring (2003) es la suma de los productos entre cada índice de nacionalización que poseen los partidos (PNS) del sistema y su porcentaje de votos a nivel nacional. El PNS es un coeficiente Gini invertido. Para mayores especificaciones acerca de esta medida, véase Jones y Mainwaring (2003).

¹³ La medida de congruencia captura, en el primer término de la ecuación, la diferencia promedio en el número efectivo de partidos entre los sistemas nacionales y subnacionales, y en el segundo término, la varianza entre los sistemas de partidos subnacionales. La fórmula es $[1/N * \sum (s_i - n)^2 + 1/(N-1) * \sum (s_i - \text{promedio}(s))^2]$; donde s_i es el número efectivo de partidos en cada sistema de partidos subnacionales, n el número efectivo de partidos del sistema de partidos a nivel nacional y N por el número total de unidades provinciales (Gibson y Suárez Cao, 2010). La medida de congruencia se calcula únicamente para los resultados de las elecciones presidenciales y gubernamentales para mantener el tamaño del distrito constante y por lo tanto tener un mejor control de los efectos del sistema electoral sobre el número de partidos (Taagepera y Shugart, 1993). Con Gibson proponemos el concepto de “sistema federalizado de partidos” para denotar casos “en los cuales opera más de un sistema de partidos territorialmente delimitados” (Gibson y Suárez Cao, 2010: 22) y avanzamos un marco teórico para entender la interacción entre los partidos localizados en los diferentes niveles de gobierno.

partidos legislativos— tienen su origen en la disolución política de la Alianza y de Acción por la República, en tanto que los elementos de continuidad más significativos se observan en las bases electorales del peronismo y de algunas fuerzas provinciales (Escolar et al., 2002: 40).

Tabla 1
Competencia electoral en elecciones ejecutivas (1983-2007)

	1983	1989	1995	1999	2003	2007
Porcentaje del ganador	51,75%	47,49%	49,94%	48,37%	22,24%	45,29%
Concentración	91,91%	79,94%	79,24%	86,64%	46,70%	68,33%
Número efectivo de partidos (NEP)	2,32	2,95	2,74	3,18	5,65	3,41
Nacionalización (PSNS)	0,84	0,76	0,57	0,78	0,33	0,40
Congruencia	0,31	s/d*	0,34	1,12	7,13	5,38

* En 1989 no se celebraron elecciones gubernamentales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, Argentina.

Sin embargo, la medida de congruencia muestra el primer incremento marcado en 1999. Esto insinúa la posibilidad de que aunque el sistema de partidos nacional haya permanecido considerablemente estable en aquella elección general, los partidos y las dinámicas electorales en el nivel provincial habían empezado distanciarse del sistema nacional. Si observamos los valores de la medida discriminados por los términos de la ecuación, como muestra la Tabla 2, encontramos que en 1999 el marcado descenso en los valores de congruencia está principalmente motivado por un marcado aumento en la varianza entre los NEP provinciales. Así, los cambios que se hacen evidentes en el sistema nacional a partir de 2001 pueden ser rastreados en las transformaciones a nivel de los sistemas de partidos provinciales con anterioridad a esta fecha.

Tabla 2
Valores de congruencia desagregados

	1983	1987/9*	1989/91*	1995	1999	2003	2007
Diferencia promedio entre el NEP nacional y los NEP provinciales	0,13	0,11	0,15	0,14	0,49	5,52	0,01
Varianza entre los NEP provinciales	0,18	0,34	0,26	0,20	0,62	1,61	5,37
MEDIDA DE CONGRUENCIA	0,31	0,45	0,41	0,34	1,12	7,13	5,38

* Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, el presidente duraba en su cargo seis años y los gobernadores sólo cuatro. Por esta razón, la elección presidencial de 1989 es comparada con las de gobernador en 1987 y en 1991¹⁴.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, Argentina.

Por lo tanto, las transformaciones del sistema nacional de partidos no están distribuidas homogéneamente a través del territorio sino que los elementos de continuidad y cambio son fácilmente rastreables geográficamente. Asimismo, existen análisis que muestran que los distritos que han experimentado más transformaciones son los de las zonas metropolitanas quienes cuentan con una mayor competencia política (Escolar et al., 2002; Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007). Por el contrario, los distritos periféricos que poseen menor población y suelen ser políticamente menos competitivos tienden a presentar mayores patrones de estabilidad de competencia electoral en el nivel nacional y subnacional. Finalmente, a pesar de que las facetas cualitativas de los cambios en la competencia nacional electoral no son fáciles de aprehender a partir de los indicadores cuantitativos nacionales, algunos cambios han sido documentados en varios trabajos empíricos, entre otros, los terceros partidos que emergen pero que no pueden institucionalizarse (Olmeda y Suárez Cao, 2007), el deterioro electoral de la UCR (Escolar et al., 2002; Calvo y Escolar, 2005), la fragmentación interna del PJ

¹⁴ Resulta interesante resaltar que a pesar de esta decisión *ad-hoc* de comparar NEP de diferentes años electorales —que emana de la discrepancia temporal de los mandatos Ejecutivos nacionales y provinciales— los valores obtenidos alcanzan altos niveles de congruencia. Esto es, el sistema argentino continúa siendo congruente aun en la situación menos probable: cuando los NEP nacional y provinciales son producto de elecciones realizadas con dos años de diferencia.

y el incremento predominante de sus estructuras territoriales (Levitsky, 2003; Leiras, 2007).

Entonces, se sostiene que para entender los cambios y continuidades de la competencia electoral y el sistema de partidos argentino, es necesario tomar en cuenta a las instituciones y a las dinámicas en el nivel provincial. En un régimen federal, la mera presencia de cargos provinciales con recursos e influencia sobre la política nacional y subnacional agregan más niveles a la dinámica de competencia electoral y de partidos. De esta manera, para comprender los vaivenes en el balance de poder del federalismo en Argentina —esto es, si es realmente federal o si se comporta en la práctica como un régimen unitario— es imprescindible ampliar el foco de análisis e incorporar a las instituciones y dinámicas provinciales. La atención a las instituciones nacionales, ya sean políticas o fiscales, no nos proporcionan la totalidad de la información necesaria para dilucidar el funcionamiento del federalismo argentino. Sin embargo, la incorporación de las dinámicas provinciales no es una tarea sencilla, puesto que la disciplina de la política comparada se encuentra plagada de problemas relacionados con el sesgo nacional que permea las teorías, conceptos y los indicadores que utilizamos más frecuentemente (Rokkan, 1970)¹⁵.

Un ejemplo de este sesgo nacional es la literatura reciente acerca de la nacionalización de los partidos y sistemas de partidos. La teoría considera a los partidos políticos y a los sistemas de partidos como nacionalizados cuando son exitosos en coordinarse a través de los distritos electorales, esto es, cuando obtienen niveles de apoyo homogéneos a lo largo del territorio nacional (Ordeshook y Shvetsova, 1994; Cox, 1997; Jones y Mainwaring, 2003; Chhibber y Kollman, 2004). Sin embargo, en los sistemas de partidos con más de una arena electoral territorial, los partidos políticos también necesitan coordinarse verticalmente a través de los diferentes niveles de gobierno y, en este sentido, integrarse junto con el territorio (Filippov et al., 2004). En Argentina, por ejemplo, las provincias presentan una amplia colección de instituciones políticas y electorales en términos de formato de la legislatura¹⁶, reglas electorales¹⁷ y mandatos ejecu-

¹⁵ Afortunadamente, han sido los estudios sobre América Latina unos de los principales testigos del desarrollo en la investigación de las dinámicas políticas subnacionales en la década pasada (Samuels y Abrucio, 2000; Snyder, 2001; Langston y Díaz Cayeros, 2003; Eaton, 2004; Gibson, 2005; Jones y Hwang, 2005; Calvo y Micozzi, 2005; entre otros).

¹⁶ Las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe tienen legislaturas bicamerales.

¹⁷ La mayoría de los gobernadores son electos por mayoría simple. En la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Corrientes y Tierra del Fuego se utiliza un sistema de mayoría absoluta. Respecto a las elecciones legislativas, las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones,

tivos¹⁸. De esta manera, la diversidad institucional territorial afecta los costos que tanto los partidos políticos como los votantes enfrentan para coordinarse a través de las arenas electorales y, por ende, tanto el nivel de nacionalización del sistema nacional de partidos como el de congruencia en el sistema federalizado de partidos.

Al ignorar las interacciones entre las diferentes arenas electorales, la literatura especializada opera bajo el supuesto de que las arenas nacional y subnacionales son independientes una de la otra o que las dinámicas políticas subnacionales son un simple reflejo de las de carácter nacional. Por el contrario, al observar la competencia entre partidos a través del territorio, encontramos una tendencia hacia el aislamiento de las arenas provinciales de las presiones competitivas nacionales, por consiguiente produciendo una mezcla de fragmentación al nivel nacional y políticas no competitivas en algunos casos provinciales. La idea de aislamiento pertenece a Calvo y Escolar (2005), quienes mostraron cómo los líderes provinciales reformaron las instituciones locales en un esfuerzo para “desatar” sus elecciones de las nacionales. De este modo, mientras que la reforma constitucional del 94 creó incentivos para la nacionalización a través de la centralización del poder, las provincias promueven la desnacionalización a través de la creación de distritos seguros para sus Ejecutivos¹⁹.

IV. Conclusión preliminar

En el trascurso del presente análisis hemos intentado mostrar que el federalismo argentino genera conjuntos de incentivos en sendas direcciones de nacionalización y de territorialización de la política. Esto nos ayuda a comprender los diagnósticos divergentes realizados por los observadores locales e internacionales acerca del estado actual de federalismo en Argentina y del balance de poder entre las distintas arenas territoriales. Del mismo modo, este estudio sugiere que la tendencia reportada hacia la provincializa-

Neuquén, Salta, San Luis, Santa Fe, Santiago de Estero, Tierra Fuego, Tucumán y la Ciudad de Buenos Aires emplean algún tipo de sistema proporcional (con grados de proporcionalidad efectiva variables). Las provincias de Córdoba, Río Negro, San Juan, y Santa Cruz utilizan diferentes tipos de sistemas mixtos. Finalmente, Chubut y Entre Ríos emplean reglas electorales de mayoría/minoría. Esta es una descripción básica que no se explaya sobre las fuertes diferencias que existen entre las provincias.

¹⁸ Las provincias de Mendoza y Santa Fe son las únicas que prohíben la reelección inmediata. Por otro lado, en San Luis, Catamarca, Formosa y Santa Cruz no existen límites para la reelección de los gobernadores.

¹⁹ Desde 1983, 36 reformas constitucionales y 39 reformas electorales fueron llevadas a cabo en las provincias argentinas (Suárez Cao, en prensa).

ción no es parte de un proceso político inevitable; sino por el contrario, es mayormente resultado de la combinación de factores estructurales y de agencia política.

El presente artículo intenta sugerir que las dinámicas subnacionales echan luz sobre los cambios y continuidades partidarias al nivel nacional. La provincialización es un nuevo tipo de competencia partidaria que se está consolidando en Argentina. Los patrones de continuidad y cambio son susceptibles de ser rastreados geográficamente. En este sentido, estamos siendo testigos de un sistema político cada vez más fragmentado y compuesto por retazos territoriales de competencia electoral y de partidos. En conclusión, el éxito del aislamiento de las políticas subnacionales en las provincias periféricas y, al mismo tiempo, la pluralización política en las provincias centrales afectan la forma en que se juega la política nacional, que es la más tomada en cuenta por los analistas locales e internacionales. Que la Argentina funcione como un federalismo realmente existente o incentive prácticas de centralización más cercanas a un ordenamiento del poder territorial de tipo unitario no es un juicio que pueda realizarse a partir de la mera observación de las instituciones nacionales. Asimismo, el funcionamiento en la práctica hacia más o menos federalismo no es un producto estático de las instituciones formales sino, por el contrario, un balance de poder resultante de la combinación de incentivos encontrados y la contingencia de la agencia política.

La desconexión territorial de las distintas competencias políticas en Argentina también sugiere la existencia de problemas de calidad de la democracia y, en particular, de la extensión irregular de las prácticas e instituciones democráticas. El presente artículo no supone una preferencia normativa acerca de la conveniencia de nacionalización por sobre la provincialización. En el mejor de los casos, el aislamiento de las políticas subnacionales puede motivar innovaciones institucionales que redunden en reformas democráticas —como sucedió en Brasil y en México durante la transición a la democracia (Samuels y Abrucio, 2000; Ochoa Reza, 2004)—. En el peor de los casos, el mismo aislamiento puede derivar en el establecimiento de regímenes subnacionales autoritarios o hegemónicos dentro de un sistema nacional competitivo (Gibson, 2005; Gibson y Suárez Cao, 2010). En este sentido, el presente artículo apunta a abogar por la necesidad de conceptos, teorías y medidas empíricas que tomen en cuenta las interacciones tanto a través del territorio como en los distintos niveles de gobierno y su impacto posterior sobre la competencia electoral y de partidos.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel y Julieta Suárez Cao (2002). “La competencia partidaria en la argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”, en Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- Calvo, Ernesto y Juan P. Micozzi (2005). “The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multi-Party Races”, en *The Journal of Politics*, Vol. 67, N° 4.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Cetrángolo, Oscar y Juan P. Jiménez (2004). “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”, *Serie Gestión Pública* N° 47, Cepal.
- Chhibber, Praadep y Ken Kollman (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Cortés Conde, Roberto (2008). “Los impuestos y la democracia representativa”, en *La Nación*, junio.
- Cox, Gary (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Eaton, Kent (2004). *Politics beyond the Capital*, Stanford, Stanford University Press.
- Escolar, Marcelo, Ernesto Calvo, Natalia Calcagno y Sandra Minvielle (2002). “Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 165.
- Filippov, Mikhail, Peter Ordeshook y Olga Shvetsova (2004). *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Flamand, Laura y Juan C. Olmeda (2008). “Un análisis comparado de las relaciones intergubernamentales en Argentina y México”, ponencia presentada en la conferencia Agenda inconclusa: la situación del México en la postransición. Una perspectiva comparada, México D.F.
- Gervasoni, Carlos (2010). “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- Gibson, Edward (2004). “Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights”, en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward (2005). “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”, en *World Politics*, Vol. 58, N° 1.

- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- Gibson, Edward y Julieta Suárez Cao (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina", en *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1.
- Gibson, Edward y Tulia Faletti (2004). "Unity by the Stick: Regional Conflicts and the Origin of Argentine Federalism", en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Guadagni, Alieto (2008). "¿Somos una república federal o unitaria?", en *La Nación*, septiembre.
- Jones, Mark y Scott Mainwaring (2003). "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas", en *Party Politics*, Vol. 9, N° 2.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005). "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress", en Murillo, María V. y Steven Levitsky (eds.), *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*, Pennsylvania, The Pennsylvania University Press.
- Laakso, Marku y Rein Taagepera (1979). "The Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 12, N° 1.
- Langston, Joy y Alberto Díaz Cayeros (2003). "The Consequences of Competition: Gubernatorial Nominations in Mexico, 1994-2000", Documento de Trabajo N° 160, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.
- Levitsky, Steven (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Llach, Juan J. (2008). "Federalismo genuino, el verdadero debate", en *La Nación*, julio.
- Lonigro, Félix (2008). "Cuarto de siglo democrático", en *La Nación*, noviembre.
- Ochoa Reza, Enrique (2004). "Multiple Arenas of Struggle: Federalism y Mexico's Transition to Democracy", en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Olmeda, Juan C. y Julieta Suárez Cao (2007). "The Federal Connection: Organizational Strategies and the Development of Conservative Parties in Mexico and Argentina", ponencia presentada en la conferencia anual de la Midwest Political Science Association, Chicago.
- Ordeshook, Peter y Olga Shvetsova (1994). "Ethnic Heterogeneity, District Magnitude and the Number of Parties", en *American Journal of Political Science*, Vol. 38, N° 1.

- Remmer, Karen y Erik Wibbels (2000). “The Political Economy of Decentralization in Latin America”, en *APSA-CP Newsletter*, Vol. 11, N° 1.
- Rodden, Jonathan (2006). *Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rokkan, Stein (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Nueva York, David McKay Company.
- Samuels, David y Fernando Abrucio (2000). “Federalism and Democratic Transitions: The ‘New’ Politics of Governors in Brazil”, en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 30, N° 2.
- Samuels, David y Richard Snyder (2001). “The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 31, N° 3.
- Snyder, Richard (2001). “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1.
- Stepan, Alfred (1999). “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, en *Journal of Democracy*, Vol. 10, N° 4.
- Suárez Cao, Julieta (en prensa). “Las transformaciones del sistema nacional de partidos. Una visión federalista sobre la competencia partidaria en la Argentina”, en Falleti, Tulia, Martín Lardone y Lucas González (eds.), *Federalismo y democracia: Argentina en perspectiva comparada*.
- Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart (1993). “Predicting the Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger’s Mechanical Effect”, en *American Political Science Review*, Vol. 87, N° 2.
- Tommasi, Mariano (2006). “Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s”, en Wallak, Jessica y T. N. Srinivasan, (eds.), *Federalism and Economic Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tommasi, Mariano, Sebastián Saiegh y Pablo Sanguinetti (2001). “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform”, en *Economía*, primavera.

Palabras claves

federalismo político – federalismo fiscal – partidos políticos – política subnacional – Argentina

Key words

political federalism – fiscal federalism – political parties – subnational politics – Argentina

Abstract

According to numerous international observers, Argentina presents a strong federal system. However, there are divergent voices on the issue of how federal Argentina is in practice. Some domestic scholars, who focus their analyses on features of the fiscal federal structure, reach a very different conclusion. The present article advances a discussion of this controversy and focuses on the dynamic aspects of federalism in Argentina. I reflect on the reasons why the balance of power between national and subnational leaders has changed over time. An example of such changes is the increasing provincialization of politics. This article suggests that the answer to whether Argentina is only federal on paper does not lie on the incentives posed by national institutions; rather it is related to provincial dynamics *per se* and their effect on the overall electoral and party competition across territory.