

“Dios está en todas partes, pero atiende en Buenos Aires”. Apuntes sobre la relación entre democracia y federalismo en la Argentina

ANA POLACK*

Cuando comenzó a practicarse la democracia constitucional en la Argentina en 1983, el régimen federal no contaba con el apoyo de una sólida tradición capaz de respaldarlo. Al igual que los fenómenos políticos que se ponían en marcha en el orden nacional, el federalismo, más que una experiencia positiva, expresaba un conjunto de ideales y un proyecto novedoso.

Natalio Botan**

Artículo recibido: 15 de febrero 2012

Artículo aprobado: 1 de abril 2012

Para citar este artículo: Polak, Ana (2012). “Dios está en todas partes, pero atiende en Buenos Aires”. Apuntes sobre la relación entre democracia y federalismo en la Argentina (2002/2006). *Desafíos 24-I*, pp. 119-154.

* Ana Polack, docente de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. anapolack@gmail.com

** Natalio Botana, Prólogo del libro editado por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Ed. Eudeba, 2001, p. 9.

Resumen

Este artículo presenta las continuidades respecto del pasado —asimetrías estructurales e hiperpresidencialismo— así como las innovaciones propias del nuevo contexto democrático argentino. Esta mezcla de continuidad e innovación ha contribuido al desarrollo de formas particulares de relaciones intergubernamentales que denominaremos mecanismos cruzados de control e injerencia entre la Nación y las provincias; así como un nuevo peso de los actores subnacionales en las arenas nacionales y de las identidades partidarias provinciales. Estos elementos son los que fundamentalmente determinan la forma en que se fue estructurando, desde la transición, el juego político democrático en la Argentina.

Palabras clave: *federalismo, centralismo, presidencialismo, descentralización, asimetrías, democracia argentina*

God is everywhere, but serves in Buenos Aires. Notes on the relationship between democracy and federalism in Argentina

Abstract

This article presents the continuities from the past -structural asymmetries and hyper-presidentialism- as well as the innovations of the new democratic Argentina. This mixture of continuity and innovation has contributed to the development of particular forms of intergovernmental relations which we call cross control mechanisms and interference between the federal and provincial levels. This mixture also contributes to the shining of subnational actors in national arenas and of the provincial party identities. These elements are what primarily determine the way the democratic political game in Argentina has been structured, since the transition.

Keywords: *federalism, centralism and presidentialism, decentralization, asymmetries, democracy in Argentina*

Deus está em todo lugar, mas atende em Buenos Aires. Anotações sobre a relação entre democracia e federalismo na Argentina

Resumo

Este artigo apresenta as continuidades a respeito do passado –assimetrias estruturais e hiperpresidencialismo– assim como as inovações próprias do novo contexto democrático argentino. Esta mistura de continuidade e inovação tem contribuído ao desenvolvimento de formas particulares de relações intergovernamentais que denominaremos mecanismos cruzados de controle e ingerência entre a Nação e as províncias; assim como um novo peso dos atores subnacionais nas arenas nacionais e das identidades partidárias provinciais. Estes elementos são os que fundamentalmente determinam a forma em que se foi estruturando, desde a transição. O jogo político democrático na Argentina.

Palavras chave: *federalismo, centralismo, presidencialismo, descentralização, assimetrias, democracia argentina.*

Si bien Argentina se organiza constitucionalmente en el siglo XIX –bajo el modelo norteamericano– como una federación, solamente intenta combinar ese federalismo con una democracia liberal representativa efectiva en el siglo XX.

En 1983, cuando se abre la última transición a la democracia, el régimen federal había sufrido una serie de modificaciones¹ y la democracia había sido frecuentemente interrumpida por golpes militares,² por lo tanto la sociedad carecía de tradición electoral y sus instituciones habían sido moldeadas por los sucesivos gobiernos autoritarios.³

Igualmente, ciertas características estructurales y de funcionamiento del sistema político permitían caracterizarlo como un federalismo asimétrico, cuyo juego político se había desarrollado históricamente entre socios desiguales y con fuertes tendencias a la centralización.

La última transición a la democracia redefine esta relación histórica entre democracia y federalismo. En primer lugar, porque la realización periódica de elecciones y la alternancia pacífica en el gobierno tuvo un efecto activador sobre las instituciones federales, por la incidencia del funcionamiento del juego político democrático sobre el sistema de partidos (Gibson, 2001). En segundo lugar, por la aparición en el debate político de nuevas ideas sobre las necesidades de la consolidación democrática y, finalmente, por las reformas institucionales emprendidas en la década de 1990. Como resultado, se modificará

¹ Como la unificación de la recaudación impositiva, la sobrerrepresentación de las provincias chicas, la elección directa del presidente –que luego se vuelve a modificar–, el uso frecuente de la política fiscal y de promoción industrial con fines políticos, la intervención y remoción de gobiernos provinciales, etc.

² La historia política del siglo XX en Argentina se caracterizó por la permanente presencia de las fuerzas armadas. Los golpes de estado fueron parte del juego político durante más de medio siglo. Hubo quiebres autoritarios en 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976.

³ Como explican Catalina Smulovitz y Liliana De Riz, *“las reorganizaciones que sufrió el sistema institucional durante gobiernos de facto, juntamente con la constante inestabilidad política (...) tuvieron consecuencias sobre el funcionamiento de las instituciones que se extendieron mas alla de la permanencia en el poder de dichos gobiernos”*, Catalina Smulovitz y Liliana De Riz, “Instituciones y dinámica política: el presidencialismo argentino”, en Nohlen, D. y De Riz, L. *Reforma institucional y cambio político*, CEDES-Legasa, 1991, p. 135.

el peso relativo de la estructura federal para comprender el funcionamiento del sistema político en general.

Elementos nuevos como el prestigio adquirido por las instituciones federales, las reformas institucionales –particularmente la reforma constitucional de 1994 y las múltiples reformas provinciales–, la fragmentación del sistema de partidos, los cambios en la competencia electoral y la subnacionalización progresiva de la competencia partidaria (Calvo, 2001; Calvo y Escolar, 2005; Jones, 2005),⁴ así como la existencia de ciertas demandas sociales movilizadas, hacen un juego político nuevo.

Esta preocupación por la importancia de la dimensión federal ha sido reconocida en el debate politológico argentino contemporáneo, lo que se evidencia en la reciente publicación de Spiller y Tommasi sobre el proceso de formulación de políticas públicas en Argentina (Spiller y Tommasi, 2010), los análisis sobre las transformaciones de los regímenes electorales subnacionales y de la competencia partidaria a nivel provincial (De Riz, 2002; De Luca, Tula y Jones; 2002;⁵ Calvo y Escolar, 2005), o incluso sobre la estructura interna y el funcionamiento del justicialismo (Levitsky, 1997) y otras instituciones políticas (Emiliozzi et al., 2007).⁶

Este artículo se propone presentar brevemente tanto las continuidades respecto del pasado –asimetrías estructurales e hiperpresidencialismo– como las innovaciones propias del nuevo contexto democrático. Esta

⁴ Algunos autores hablan incluso del surgimiento de sistemas de partidos provinciales cada vez más diferenciados del nacional

⁵ Ver también, M. De Luca y M. Inés Tula, “Listas sábana’, preferencias y ‘tachas’. Algunas reflexiones a propósito de la Reforma Electoral en la Argentina”, en Revista PostData 1999, Tula María Inés. “Ley de lemas, elecciones y estrategias partidarias. Los casos de La Rioja, Santa Cruz y Santa Fe.” en Boletín SAAP n° 5, Año 3, 1997.

⁶ También han sido contribuciones importantes los trabajos sobre las dinámicas político-administrativas propias de las provincias en la década de 1990 (Pérez, 1989, Pérez y Cao, 2002) y particularmente de las provincias periféricas (Cao, 2002), y sobre el proceso de reforma del Estado de la década de 1990 en contextos provinciales (Gibson y Calvo, 2000; Guiñazú, 2003), que tuvo un fuerte impacto en el funcionamiento del sistema político por la descentralización de funciones del Estado nacional en la década de 1990 (Falletti: 2002 y 2010; Smulovitz: 2004) .

mezcla de continuidad e innovación ha contribuido al desarrollo de formas particulares de relaciones intergubernamentales que denominaremos mecanismos cruzados de control e injerencia entre la Nación y las provincias, así como un nuevo peso de los actores subnacionales en las arenas nacionales y de las identidades partidarias provinciales –organizadas en torno a partidos provinciales o incluidas en partidos o coaliciones partidarias nacionales. Estos elementos son los que fundamentalmente determinan la forma en que se fue estructurando desde la transición el juego político democrático en la Argentina.

Federalismo, centralismo y presidencialismo

El federalismo argentino descansa sobre un contexto caracterizado tanto por una importante asimetría –económica, fiscal, demográfica y política– entre las provincias que lo componen como por un presidencialismo fuerte; lo que supone una tendencia hacia la centralización del sistema político⁷ y un desigual grado de autonomía de las provincias centrales y periféricas.⁸

La asimetría regional ha resultado del mayor peso que ha tenido Buenos Aires desde la misma conformación de la Confederación Argentina. Este desequilibrio fue en aumento al punto que actualmente existe una fuerte concentración de la riqueza y de la población en Buenos Aires y la Capital Federal; así como en menor medida en Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

El Producto Bruto Geográfico de las cinco jurisdicciones más grandes –Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza– representa casi el 80% del PBI de Argentina, y sólo Buenos

⁷ En realidad casi todas las federaciones contemporáneas están muy centralizadas (Beaud:2007)

⁸ Estos conceptos se usan para clasificar a las provincias de acuerdo con su nivel de desarrollo relativo. Las provincias centrales son las que se ubican en el centro geográfico de Argentina, y están caracterizadas por relaciones sociales modernas, una gran concentración de población y un aparato productivo de dimensiones muy superiores a otras áreas. En contraste, las provincias periféricas se ubican en la franja norte y centro-oeste, y tienen mayores grados de relaciones sociales de tipo tradicional y patrimonialista, con una menor densidad de población. (Cao y Rubins: 1994). Las provincias patagónicas son consideradas por algunos autores como periféricas y por otros como despobladas.

Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires concentran el 59%.⁹ Del mismo modo, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suman casi la mitad de la población total del país; las provincias intermedias –Córdoba, Santa Fe y Mendoza–, el 22% y las restantes diecinueve provincias alcanzan entre todas apenas el 30%.

Además de este contexto fuertemente desigual a favor de Buenos Aires, dos factores –acentuados por los gobiernos autoritarios pero no solamente en ellos– han favorecido la centralización del juego político: un presidencialismo fuerte y la dependencia fiscal de las provincias respecto de las transferencias nacionales, particularmente las más pobres y menos pobladas del país. Esta es la base de un viejo dicho del interior de Argentina: “Dios está en todas partes pero atiende en Buenos Aires”.

El presidencialismo argentino es constitucionalmente poderoso, la Constitución de 1853 –que funda la Confederación argentina– le otorgó al presidente poderes suficientes para superar los conflictos y unir al país bajo un gobierno fuerte. (De Riz, 2008b: 116) Hasta 1994 ninguna disposición constitucional apuntaba a descentralizar el ejercicio del poder presidencial.

El presidente argentino es jefe de gobierno y jefe de Estado pero además es jefe de las Fuerzas Armadas y orientador de las relaciones exteriores. Antes de 1994 tenía a su cargo la Capital Federal y en muchas ocasiones fue también jefe del partido de gobierno.¹⁰ También posee poder de veto total o parcial, la posibilidad de gobernar por decreto de necesidad y urgencia,¹¹ y solo después de 1994 se le quito

⁹ De acuerdo a la información oficial publicada por el Ministerio del Interior y la dirección General de estadísticas y Censos de la Nación (datos de 2001 a 2009). www.mininterior.gov.ar y www.indec.gov.ar

¹⁰ Julio A. Roca, Hipólito Yrigoyen, Juan D. Perón, Arturo Frondizi, Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Néstor Kirchner y la actual presidente Cristina Fernández de Kirchner.

¹¹ Los Decretos de Necesidad y Urgencia debían ser regulados por ley, de acuerdo a la nueva constitución de 1994. Sin embargo, la ley, aprobada durante la presidencia de Néstor Kirchner no limitó su utilización, sino que beneficio al poder ejecutivo ya que no se fijaron plazos para que el Congreso se expidiera y dispuso que con la aprobación de una sola de las dos cámaras que componen el poder legislativo el decreto es ratificado.

la posibilidad de intervenir una provincia¹² sin el apoyo del Congreso Nacional. Tiene además la facultad de nombramiento y destitución de su gabinete, sin control de ningún otro poder político.

El control horizontal del poder legislativo hacia el ejecutivo es débil. El legislativo tiene la posibilidad de interpelar a los ministros, pero no puede obligarlos a renunciar ni a rectificar sus políticas. Además, la reforma de la legislación sobre administración financiera del Estado, durante la presidencia de Kirchner, hizo posible que el jefe de gabinete reformara el presupuesto votado por el Congreso, lo que en los hechos liberó al presidente de la mayor parte de la injerencia del legislativo en materia presupuestaria (De Riz, 2008a).

A estas atribuciones formales se suman otras informales y la práctica recurrente de los presidentes de pedir amplias facultades extraordinarias al Congreso Nacional. La existencia de situaciones de crisis, que han sido permanentes en Argentina durante el siglo XX (Quiroga, 2005), llevan a una forma particular de institucionalidad, con propensión a la delegación extra-institucional en el poder central y particularmente en el presidente (O'Donnell, 1997).

Paradójicamente, este presidencialismo fuerte ha sido relativamente inestable a lo largo del siglo XX. En muchos momentos durante el siglo XX—1930, 1962, 1966, 1976, 1989 y 2001— los presidentes electos no terminaron sus mandatos. Por otra parte, como analizaremos más en detalle al final de este artículo, desde 1983 hasta la actualidad, todos los presidentes tuvieron dificultades para controlar a su propio partido—en las provincias y en el Congreso— e imponer unilateralmente sus programas, por lo que todos debieron negociar en mayor o en menor medida con otros actores.

Desde el aspecto fiscal, entre 1930 y 1994, la Nación ha acumulado cada vez más capacidad de recaudación directa y de discrecionalidad en el reparto hacia las provincias. De estas capacidades de la Nación,

¹² Uno de los recursos constitucionales más poderosos en manos de la nación para controlar la política provincial.

la más relevante es la creación de la ley de unificación de impuestos internos de 1934¹³ –preludio de la coparticipación federal– que posibilita al gobierno nacional distribuir la recaudación fiscal entre las provincias, en montos variables. El ejecutivo nacional tiene así una fuerte herramienta de negociación y de presión frente a los gobernadores de las provincias. Además de la coparticipación la Nación, gira fondos adicionales a las provincias –transferencias corrientes y Aportes del Tesoro Nacional (ATN) –, pero sin sujetarse a reglas definidas, por lo que estas transferencias son el resultado de decisiones arbitrarias del Ejecutivo, a través de las cuales puede hacer que las provincias ejecuten decisiones adoptadas por la Nación –particularmente en lo relativo al gasto de inversión en caminos y en fuentes de energía– o distribuir premios y castigos de orden político. Estas transferencias de libre disponibilidad han alcanzado a representar el 81% de las transferencias del gobierno nacional a las provincias.

A este manejo de los fondos fiscales debe sumarse el uso frecuente de la política fiscal y de promoción industrial con fines políticos. En 2011, por ejemplo, año electoral para Argentina, pudieron verse en la prensa una serie de notas referidas a la distribución de recursos nacionales a cambio de apoyos en el nivel subnacional.¹⁴

En la actualidad, el Estado federal legisla y recolecta los tributos de mayor potencial recaudatorio, acentuándose el desequilibrio de los ingresos en relación a las provincias. A ello se suma la renuencia del

¹³ Anteriormente no existía un régimen de reparto. Cada provincia tenía que ajustar el gasto a su capacidad de recaudación impositiva, lo que significaba un muy desigual acceso a bienes públicos

¹⁴ Ver por ejemplo el discurso del gobernador de Formosa, publicado por *La Nación* el 2 de marzo de 2011, para la apertura de sesiones legislativas en la provincia, “El gobernador Gildo Insfrán apoyó la postulación de la Presidenta y anunció la creación de un fondo de inversión para desarrollos productivos locales” y la denuncia del Auditor General de la Nación, Horacio Pernasetti, publicada por el diario *La Nación* el 10 de marzo de 2011, “Catamarca, una fuerte apuesta del Gobierno. En plena campaña multiplicó sus aportes”. En esta nota se destaca el aumento de los aportes del Tesoro Nacional a esta provincia, particularmente a municipios gobernados por kirchneristas, en cinco millones de pesos, cifra diez veces superior a la recibida en el año anterior en los mismos distritos. La razón es claramente política, Catamarca es la primera provincia donde habrá elecciones, y marcó una tendencia para el resto del calendario electoral.

Estado central a transferir fondos que en verdad pertenecen a las provincias, lo que ha llevado a la denominación del actual federalismo argentino como “federalismo de extorsión”. (PNUD, 2002)

El desequilibrio entre la descentralización del gasto hacia niveles inferiores de gobierno en las áreas de educación, salud y bienestar social, sin el correlativo incremento de capacidad fiscal propia en las provincias, hizo a éstas cada vez más dependientes de las transferencias nacionales (Falletti, 2010).¹⁵ Pero también las provincias ganaron márgenes de acción frente a la ciudadanía, ya que ejecutan una buena parte de las políticas más visibles para el electorado —proveen educación y salud, lo que significa empleo público, y administran los programas sociales nacionales—, y no han necesitado hasta el momento aumentar significativamente la recaudación impositiva—¹⁶ siempre costosa en términos electorales (Spiller y Tommassi, 2010).

Por otra parte, el apoyo de los actores provinciales es importante para la gobernabilidad del sistema político —debido a elementos institucionales que tienen relación con el diseño federal y con la forma en que ha estructurado el sistema de partidos en Argentina—, por lo que éstos tienen la capacidad de negociar la distribución de recursos a cambio de los apoyos políticos que necesita el ejecutivo nacional.

La situación fiscal de las provincias es variable. De acuerdo a los datos de 2009, las provincias recaudan en promedio menos de la mitad de lo que necesitan para sus gastos corrientes. Sin embargo, hay diferencias importantes entre ellas. La Tabla 1 muestra la relación entre recursos propios y recursos nacionales en las provincias y la Capital Federal.

¹⁵ En 1983 el gobierno federal ejecutaba el 52,3% del gasto público total, mientras que en 1992 esta participación se redujo al 42,8%. Según Tullia Falletti, los ingresos de las provincias se redujeron del 21% (en 1983) al 19% (en 1999), mientras que su gasto aumento del 34% en 1978, al 41% en 1999. En: *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge Univ. Press, 2010, p. 64.

¹⁶ Una excepción es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante la administración de Mauricio Macri (PRO).

Tabla 1
Situación fiscal de las provincias en 2009¹⁷

| Provincia | Ingresos trib. prov. % | Ingresos no trib. Prov.¹ % | Ingresos de origen nacional % | Transferencias nacionales | | | Total |
|-----------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------|-------|------------|
| | | | | Coparticipación federal² en % | TC³ | ATN⁴ | |
| Buenos Aires | 50,00 | 2,00 | 35,70 | 69,53 | 11,72 | 12,30 | 14.989.196 |
| Capital Federal | 84,33 | 4,10 | 9,80 | 73,89 | 1,22 | s/d | 1.459.397 |
| Córdoba | 53,04 | 8,10 | 3,34 | 69,84 | 0,02 | 3,70 | 6.522.138 |
| Salta | 17,29 | 10,74 | 65,81 | 66,52 | 5,43 | 1,54 | 2.892.590 |
| Tucumán | 25,01 | 2,49 | 66,47 | 69,05 | 6,03 | 7,08 | 3.509.921 |
| Chaco | 10,48 | 1,05 | 73,50 | 70,98 | 14,59 | 9,23 | 3.656.617 |
| Formosa | 5,76 | 1,88 | 88,02 | 72,67 | 3,95 | 7,18 | 2.652.106 |
| Corrientes | 11,26 | 1,21 | 82,14 | 67,35 | 4,71 | 3,30 | 2.813.244 |
| Entre Ríos | 18,85 | 4,74 | 64,61 | 71,27 | 10,79 | 4,69 | 3.591.094 |
| Misiones | 17,81 | 3,89 | 65,69 | 63,98 | 12,01 | 3,15 | 2.519.934 |
| Santa Fe | 30,41 | 0,97 | 59,83 | 69,61 | 7,03 | 0,75 | 6.641.339 |
| Jujuy | 9,16 | 1,08 | 67,71 | 69,62 | 21,84 | 6,45 | 2.107.879 |
| San Juan | 13,91 | 3,81 | 76,26 | 73,30 | 3,36 | 4,41 | 2.438.541 |

¹⁷ Elaborada a partir de los datos publicados por el Ministerio del Interior de la Nación Argentina (2009) www.mininterior.gov.ar y www.indec.gov.ar

| Provincia | Ingresos trib. prov. % | Ingresos no trib. Prov. ¹ % | Ingresos de origen nacional % | Transferencias nacionales | | | |
|---------------------|------------------------|--|-------------------------------|---|-----------------|------------------|-----------|
| | | | | Coparticipación federal ² en % | TC ³ | ATN ⁴ | Total |
| Mendoza | 25,25 | 16,81 | 49,38 | 67,52 | 6,28 | 0,74 | 3.086.814 |
| Catamarca | 8,93 | 12,18 | 76,83 | 73,95 | 1,89 | 1,36 | 1.967.031 |
| Neuquén | 16,50 | 53,43 | 22,81 | 65,60 | 1,80 | 0,31 | 1.337.035 |
| Río Negro | 21,03 | 15,63 | 59,83 | 70,36 | 3,21 | 4,72 | 1.864.524 |
| Chubut | 17,43 | 44,92 | 32,86 | 65,30 | 2,15 | 1,51 | 1.229.146 |
| Santa Cruz | 14,18 | 32,66 | 33,48 | 72,26 | 16,16 | 0,03 | 1.188.504 |
| La Pampa | 20,67 | 5,68 | 63,04 | 72,53 | 4,65 | 21,28 | 1.373.490 |
| Tierra del Fuego | 17,12 | 21,40 | 52,66 | 72,99 | 7,45 | 1,37 | 931.641 |
| La Rioja | 5,86 | 0,43 | 68,65 | 72,29 | 21,68 | 2,65 | 1.502.139 |
| Santiago del Estero | 9,72 | 0,91 | 82,49 | 70,12 | 5,66 | 2,26 | 3.039.334 |

1. Regalías y otros. Hay que tener en cuenta que algunas provincias reciben un porcentaje importante de sus ingresos de regalías petroleras y gasíferas o mineras.
2. Porcentaje correspondiente a la Ley de Coparticipación Federal (Ley N°26.075). El resto del porcentaje corresponde a la Ley de financiamiento educativo, Ley 24.049, porcentaje distribuido de la recaudación del impuesto a las ganancias y a los bienes personales, impuesto al valor agregado, impuesto a los combustibles (distribuidos específicamente con objeto de un fondo para infraestructura, vialidad nacional y vivienda-FONAVI), Fondo compensador de los desequilibrios fiscales provinciales y al régimen simplificador para pequeños contribuyentes.
3. Transferencias corrientes.
4. Aportes del Tesoro Nacional (2002), no hay datos para 2009. El dato refiere al porcentaje sobre lo distribuido en la totalidad del país.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio del Interior de la Nación Argentina

La Ciudad de Buenos Aires recauda en promedio más del 80% de sus ingresos y la provincia de Buenos Aires aproximadamente la mitad, al igual que Córdoba y Mendoza,¹⁸ por lo que son los distritos con mayor autonomía de recursos respecto a la nación. En cambio, existen distritos, como La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy, Chaco y Formosa, que logran recaudar menos del 10% de sus ingresos, por lo que muestran una fuerte dependencia de los recursos nacionales.

Este desequilibrio en la capacidad de recaudación fiscal y la falta de coordinación desde el nivel central ha permitido una gran heterogeneidad de situaciones dentro de las distintas jurisdicciones. Además, la debilidad institucional¹⁹ ha hecho posible la resolución discrecional por parte de la nación de coyunturas críticas que han atravesado las provincias menos favorecidas y el predominio de ciertas élites en las provincias con capacidad de negociar directamente con el presidente.

Desde la última transición a la democracia, los esquemas de distribución de recursos fueron definidos por el poder de negociación de presidentes y gobernadores y por las urgencias coyunturales de los poderes ejecutivos nacionales.

Por último, otra dimensión que debe tenerse en consideración para comprender las asimetrías regionales es su diferente grado de institucionalización —y, por lo tanto, de incumplimiento de las reglas formales. Como sostiene Guillermo O’Donnell, las instituciones políticas en Argentina no son uniformemente débiles, hay zonas territoriales de menor institucionalidad en la periferia y en las zonas alejadas de los mayores centros urbanos: “zonas marrones”.²⁰

¹⁸ En Mendoza y en las provincias del sur del país son importantes los recursos no tributarios, en particular los provenientes de las regalías mineras, petroleras y gasíferas.

¹⁹ A pesar de lo dispuesto por la Constitución en 1994 no pudo sancionarse un régimen de reparto estable ni por ley ni mediante acuerdo entre la nación y las Provincias, y el Pacto federal de 1999 y 2000 fue un fracaso. Además, la nación ha usado las necesidades financieras del sistema de pensiones para presionar y acordar con los gobiernos provinciales la cesión de recursos. Aportes para el Desarrollo humano de la Argentina, PNUD, 2002

²⁰ “Imaginemos un mapa de cada país donde las zonas de color azul señalan un alto grado de presencia del Estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y la existencia de una legalidad efectiva), las verdes indican un alto grado de penetración territorial y una presencia mucho menor en términos

Las instituciones pueden ser débiles en dos sentidos: pueden ser inestables —por ejemplo las reglas para la elección y reelección de gobernadores provinciales—; o pueden ser estables pero incapaces de hacer cumplir sus reglas, por lo que los actores frecuentemente actúan siguiendo reglas informales.²¹

La pregunta central que debemos formular es entonces ¿cómo funciona el juego político democrático en un federalismo asimétrico, desigualmente informal, inestable y parcialmente centralizado como el argentino?

El federalismo, como diseño institucional, ofrece garantías de autogestión de sus propios asuntos a las subunidades federadas y de cogestión de los del Estado nacional, lo que constituye por sí mismo un cierto equilibrio entre centro y periferia.

Sin embargo, existen federaciones, como la argentina, que presentan desequilibrios entre los distintos poderes. En esos arreglos asimétricos típicamente se les da a algunos Estados más derechos o márgenes de autonomía que a otros y en otros, si bien son equivalentes en las atribuciones formales, contienen desigualdades de hecho que modifican el funcionamiento interno de la federación (Beaud, 2007).

Por lo tanto, como sostienen varios estudiosos del tema, entre otros Lijphart o Weaver, el federalismo crea incentivos institucionales para solucionar los conflictos territoriales, limitando la regla de la mayoría, compensando las asimetrías de poder regional, y devolviendo ciertas áreas de decisiones a las subunidades territoriales. Para ello, los

funcionales y las marrones significan un nivel muy bajo o nulo de ambas dimensiones. (...) En Argentina, la extensión del color marrón sería menor que en Brasil, pero, si contáramos con una serie temporal de mapas, podríamos ver que esas zonas marrones se han extendido últimamente”. Guillermo O’Donnell, «Estado, democratización y algunos problemas conceptuales», en *Revista Desarrollo Económico* Vol. 33, n° 130 (julio-septiembre de 1993), p. 170.
²¹ También pueden combinar ambas debilidades, es decir, ser inestables e incapaces de hacer cumplir sus reglas, y no solo en el ámbito provincial sino también en el nacional. Por ejemplo, la regla constitucional argentina de que el presidente tendría un solo mandato fijo de seis años no se cumplió entre 1928 y 2001, ya que los presidentes o bien no terminaron sus mandatos, o cambiaron las reglas para hacerse reelegir. Ver V. Murillo y S. Levitsky (2007).

diseños de tipo federal compensan a las regiones con poco poder económico y baja densidad demográfica, lo que en Argentina se traduce en una sobrerrepresentación de las provincias chicas tanto en la cámara alta como en la cámara baja del Legislativo nacional²² (Gibson y Calvo, 2001).

Como afirman Gibson y Calvo, puede esperarse que estas regiones sobrerrepresentadas atraigan un porcentaje mayor de gasto federal que el que les correspondería en virtud de su población o peso económico relativo.

Por otro lado, aunque el presidente concentra una gran cantidad de atribuciones, su fuerza depende de la solidez de su base partidaria, de la obtención de apoyo por parte de algunos sectores clave —sindicatos, empresariado, etc.—, de su capacidad de liderazgo y del mapa político existente en las provincias. Esto último se ha ido acentuando desde la crisis de 2001 por la implosión de los partidos y la alta fragmentación del sistema de partidos y la volatilidad de los apoyos y las alianzas.

En Argentina, como en otras federaciones, existe una dualidad estructural, por lo que hay que considerar la relación entre dos criterios: la separación y la conexión. La resolución de esta dualidad se presenta a través de algunos mecanismos que típicamente se encuentran en las federaciones. La naturaleza propia del juego político federal es, por consiguiente, la interdependencia y por lo tanto, la mutua presión e injerencia entre actores nacionales y subnacionales.

Ello puede verse en todas las dimensiones de la democracia argentina, como, por ejemplo, en la ya mencionada dimensión fiscal. También allí la fuerza del presidente de la nación en materia fiscal es desafiada por actores provinciales que están dotados constitucionalmente —e

²² Los diputados son elegidos en circunscripciones electorales que coinciden con las 23 provincias y la Capital Federal, en función de la población. Sin embargo, se estableció que cada distrito debe elegir al menos cinco diputados, lo que sobrerrepresenta a las provincias menos pobladas. De la misma forma, todas las jurisdicciones eligen un mismo número de senadores (2 antes de 1994 y 3 a partir de entonces), lo que le da a los distritos chicos un peso equivalente a los grandes en la cámara alta.

informalmente— de ciertos márgenes de autonomía y de recursos para incidir en las decisiones del ejecutivo nacional. Los gobernadores tienen, en efecto, la capacidad de presionar por porciones mayores de recursos, y pueden amenazar con retirarle el apoyo de los legisladores que representan a esa provincia en el Congreso Nacional, como sucedió durante la crisis por el aumento de las retenciones a las exportaciones agropecuarias en la votación por la renovación o no de la delegación legislativa en materia tributaria.

Estos mecanismos cruzados de presión e injerencia, particularmente en lo que respecta a las capacidades provinciales, no pueden explicarse sin un análisis detallado de otras dimensiones importantes del juego político que han tenido un desarrollo particular en el periodo 1983-2012.

La re-federalización del sistema político durante la transición: ideas, reformas institucionales y descentralización administrativa

La relación ente federalismo y democracia ha sido ampliamente discutida en el plano teórico, pero en la Argentina ha adoptado un sentido propio. La última transición a la democracia tuvo efectos sobre la estructura institucional, directa e indirectamente.

Los intentos anteriores de democratización —principalmente en 1916 y 1946— tuvieron dinámicas diferentes, que algunos analistas consideran se relacionan con los aspectos populistas de los líderes que las condujeron —Yrigoyen y Perón— lo que llevó a una relación conflictiva con el federalismo heredado del siglo anterior (Aboy Carlés, 2005).

En cambio, la democratización que se inicia en 1983 iguala el respeto y la recuperación del federalismo histórico a un nuevo tipo de democracia más pluralista que permitiera a la Argentina finalmente consolidarse como un régimen democrático.

En este sentido, significó un intento de recuperación de los principios políticos de la democracia liberal y de los contenidos republicanos

de la Constitución de 1853,²³ así como el inicio de un proceso de reconstrucción y reforma, tanto de instituciones como de prácticas políticas que se habían formado en contextos de continua inestabilidad y de participación activa de los militares en la vida política. Esta nueva visión de la relación entre federalismo y democracia pluralista tiene algunos correlatos en las reflexiones teóricas de académicos contemporáneos a las transiciones. Daniel Elazar ve el federalismo como un movimiento liberalizante que sigue a siglos de centralización y reglas autoritarias (Elazar, 1991),²⁴ Robert Dahl (1986) y más recientemente Joseph Colomer entienden que el federalismo encarna más eficientemente los ideales de división de poderes y responsabilidad del gobierno frente a la ciudadanía (Colomer, 1999).

En este contexto histórico el federalismo empieza a aparecer vinculado a un conjunto de ideales democráticos nuevos, por lo que los interesados en la consolidación de la democracia, según Stepan (2005), encuentran una gran necesidad de reconsiderar los riesgos y beneficios potenciales del federalismo. Esto genera un clima de época donde los propios actores políticos se apropian de ideas que entran al debate político.²⁵

La transición y consolidación de democracias significaban, para los actores que las protagonizaron, el desafío de resolver problemas históricamente heredados y vinculados en lo teórico a la inestabilidad constante de la democracia argentina. Por esta razón las discusiones sobre las condiciones de la consolidación fueron centrales al juego político de la pos-transición y entre los debates sobre la consolidación tuvo una constante presencia el problema del federalismo en varias dimensiones o sentidos diferentes. Ciertas transformaciones en el juego político democrático aparecerían entonces como herederas de estos debates y su influencia en la *política real*.

²³ De hecho este fue el lema de la campaña electoral de Raúl Alfonsín.

²⁴ “Federalism is in the first instance an organizational response to the pluralism nature and group structure of society, a balance between individual and group liberties, established by agreement”, D. Elazar, 1991.

²⁵ Esto sucede tanto en Argentina como en otros federalismos históricos que habían sufrido un centralismo forzado de la mano de regímenes autoritarios como el Brasil de los 80 o Alemania de la segunda posguerra.

Un ejemplo de este nuevo clima de ideas y su impacto en el respeto de la pluralidad provincial y su autogobierno es la ausencia de intervenciones federales durante la presidencia de Alfonsín —a pesar de que la mayoría de las gobernaciones eran contrarias al gobierno radical—²⁶ y la posterior reforma de esta institución por primera vez desde 1860.

El sentido de las reformas institucionales de este periodo también estuvo atravesado por estas ideas. En la reforma constitucional de 1994, por ejemplo, el objetivo declarado de los constituyentes era el de fortalecer la democracia y el federalismo, y mitigar el sistema presidencialista. Como lo muestra la declaración del diputado Estabillo del Movimiento Popular Fueguino, “[L]os hombres del movimiento entendemos que esta tarea reformadora tuvo dos etapas: una referida al Núcleo de Coincidencias Básicas y otra al fortalecimiento del régimen federal, sin perjuicio de otros temas que se incorporaron como habilitados, que merecieron debate de esta convención (...)”.²⁷

Sin embargo, los efectos de las reformas institucionales fueron ambivalentes. La introducción de la elección directa de presidente en 1994 —vista como un elemento de democratización por hacer del Ejecutivo nacional un responsable directo ante la ciudadanía que lo eligió— alteró el equilibrio federal al reemplazar las juntas de electores, antes representantes de las provincias en el Colegio Electoral. Solo se mantuvo a las provincias como distritos electorales para la elección de legisladores nacionales.

Además, antes de 1994, la cámara de representación territorial, es decir, el Senado, como representante de las provincias, era elegida por las provincias. Cada provincia designaba la forma de selección de senadores, en general, por vía indirecta, mediante las legislaturas provinciales. La nueva constitución estableció una única manera de

²⁶ Como menciona Botana en *El federalismo electoral argentino*, entre 1880 y 1916 hubo 39 intervenciones federales; entre 1916 y 1930, 33 intervenciones; y durante el período peronista (1946-1955), 14 intervenciones. Todos los gobiernos nacionales intervenían a las provincias y sustituían a las autoridades, sin excepción, fueran éstos civiles o militares. Por lo tanto, la actitud alfonsinista se presentó como algo inédito de la historia nacional.

²⁷ Debate del 22 de agosto de 1994.

selección de senadores a través de la elección de tres senadores por provincia de forma directa, por sistema de lista incompleta.

El impacto de estas nuevas reglas fue igualmente contradictorio, como veremos a continuación. Por otro lado, en la misma constituyente algunas reformas sí apuntaron al fortalecimiento del federalismo o a la descentralización. En primer lugar, se reconoció a los municipios el derecho a la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera –si bien los alcances y contenidos de dicha autonomía quedarían reglados por las constituciones provinciales. En segundo lugar, se reconoció la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires de grado superior a la municipal. En tercer lugar, por el artículo 124 se estableció que las provincias podrían crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para su cumplimiento y permitió a las provincias celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación. En cuarto lugar, el mismo artículo 124 reconoce el dominio originario y exclusivo de las provincias sobre sus recursos naturales. En quinto lugar, se establece que solo el Congreso Nacional podrá decidir una intervención federal. Por último, el artículo 75 incorpora dos cláusulas referidas a la obligación de la nación de distribuir recursos para la igualación de las condiciones de desarrollo de las provincias y limitar el desequilibrio (inciso 19) a través de un sistema de coparticipación equitativo, solidario y que posibilite un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (Dalla Vía, 2006: 164).

A estos cambios institucionales de la organización político-federal se suman los introducidos en materia de descentralización y reforma del Estado. En la década de 1990 la reforma tuvo consecuencias tanto por los aspectos reformados como por sus ideas rectoras. En un contexto de ajuste fiscal y de aplicación de medidas tendientes a cambiar el modelo de desarrollo del país, se descentralizaron algunas funciones que estaban en manos del gobierno nacional como la educación y la salud.

La descentralización genera un cambio en la composición del gasto nacional y provincial –las provincias y municipios pasan a ejecutar casi la mitad del gasto público total– lo que, para algunos analistas, genera incentivos para la creciente provincialización de la competencia partidaria al incrementar la importancia de las políticas públicas locales (Calvo y Escolar: 2005).

Por su parte, las provincias adoptaron el discurso de la democratización y tomaron a cargo las necesidades de modernización para la consolidación de la democracia. El nuevo clima de época favoreció la multiplicación de reformas constitucionales provinciales, con objetivos variados.

Sin embargo, estas reformas institucionales no fueron suficientes –o no siempre marcharon en la dirección correcta– por lo que se produjeron importantes problemas en materia de modernización, ética pública y mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía, que llevaron a una cada vez mayor demanda social que hizo crisis en algunos momentos clave. La democratización abrió una etapa de grandes expectativas en la sociedad que no se cumplieron en su mayor parte.

Tanto en las provincias como en el plano nacional sigue vigente el viejo dilema de cómo llevar adelante la modernización y cumplir con las expectativas de la ciudadanía sin perder el apoyo de los aparatos partidarios tradicionales –y sus redes clientelares–, a la vez que lidiar con los problemas estructurales de desigualdad y ciclos económicos cambiantes.

El juego político en clave federal: sistema de partidos, elecciones y provincialización de la competencia partidaria

Como hemos dicho previamente, en Argentina se ha desarrollado una serie de instituciones –formales e informales– que permiten al gobierno nacional controlar políticamente a las provincias. Estas prácticas pueden agruparse alrededor de tres dimensiones: la fiscal, la político-partidaria y la intervención federal.

La primera ya se analizó en este artículo, y la última, la intervención federal, fue limitada en la reforma constitucional de 1994 y ha sido

relativamente poco utilizada por los gobiernos de la pos-transición.²⁸ Por lo tanto, nos ocuparemos de la dimensión político-partidaria.

En esta dimensión también los actores subnacionales pueden incidir e influir sobre el nivel nacional, además de que ella está estrechamente vinculada con las otras dos dimensiones. Esta institucionalidad de control cruzado se encuentra enmarcada por elementos variables del sistema político –sistema de partidos, mayorías de los presidentes en el legislativo nacional, existencia de coaliciones y acuerdos entre niveles de gobierno, resultados electorales en las provincias, etc.

Dado que el objetivo central de una democracia es elegir gobiernos a través de los partidos políticos, tanto éstos como su relación con el Estado son fundamentales para la comprensión no solo de la democracia en general sino también de las relaciones intergubernamentales en contextos federales (Filippov et al., 2004: p.177).

En 1983 la victoria de Raúl Alfonsín, candidato de la Unión Cívica Radical, rompe la llamada ley de hierro de la política argentina –no es posible ganarle al peronismo en elecciones libres y competitivas– y por lo tanto con el, hasta ese momento existente, sistema de partido predominante. Este resultado favorecía en aquel momento la apertura de un nuevo juego político marcado por el bipartidismo, la moderación y una mayor volatilidad del voto.

En 1989, en la segunda elección presidencial desde la transición, triunfa el candidato de la renovación peronista, Carlos Saúl Menem. Esto significó la primera alternancia pacífica en el gobierno desde 1916, y un aparente fortalecimiento de la autoridad presidencial por varias razones. En primer lugar, a diferencia del gobierno anterior, Menem obtuvo mayorías propias en ambas cámaras del Congreso; en segundo lugar, su programa de gobierno, en oposición a la doctrina histórica de su partido y con costos sociales elevados, pudo llevarse adelante casi sin oposiciones importantes; en tercer lugar, se convirtió

²⁸ A excepción de los gobiernos de Carlos Menem y las dos intervenciones durante las presidencias de De la Rúa y Néstor Kirchner.

en presidente del Partido Justicialista, lo que le permitió realizar una reforma interna que intentaba institucionalizarlo y centralizarlo; y finalmente logra reformar la Constitución Nacional para posibilitar su reelección inmediata.

Además a partir de 1994, la reforma de la Constitución, como hemos dicho, introduce la elección directa del presidente y la de senadores nacionales, que empezó a regir a partir de 2001. Estos elementos, si bien por un lado aparecen como contradictorios con el tan mencionado objetivo de refederalización del país (Melo, 2005), parecían contribuir a cambiar las formas y canales de control político a favor del ejecutivo nacional.

Pero una mirada más en detalle del juego político democrático argentino muestra que aun durante este periodo los actores políticos provinciales, pudieron incidir en el juego político nacional, a través del Congreso, las negociaciones directas entre gobernador y presidente –e incluso internamente al partido justicialista, por la forma particular en que está estructurado– (Levitsky, 2001) y se fueron fortaleciendo a partir de allí.

Las reformas políticas en las provincias que fueron cambiando las reglas de la competencia electoral subnacional favorecieron la conformación de este escenario. Algunas tendencias generales de esas reformas fueron: la reelección del gobernador, que fue instaurada en 17 provincias, la reforma electoral hacia sistemas de doble voto simultáneo para la elección de gobernador –en general con el fin de evitar la fragmentación del partido y captar votos de todas sus líneas internas-, así como cambios en los umbrales y en la magnitud de los distritos y, finalmente, el manejo del calendario electoral para desdoblar las elecciones provinciales de las nacionales, o hacerlas coincidir, para contrarrestar o aprovechar el efecto de arrastre de las candidaturas presidenciales (Calvo y Escolar, 2005). Todas estas reformas tendieron a beneficiar a los partidos que estaban en el gobierno, reforzando una vieja regla de la política argentina: quien obtiene cargos ejecutivos puede manejar los recursos necesarios para sostenerse en el poder y reforzar su coalición de apoyo (De Riz, 2008a).

Por esta razón, aún en periodos donde todas las condiciones inclinaron la balanza aún más a favor del presidente, éstos tuvieron que negociar con las elites provinciales. Por ejemplo, en la década de 1990, donde el Congreso era mayoritariamente del mismo color político que el presidente, el escenario partidario parecía consolidarse en un bipartidismo, y donde la oposición había logrado obtener un apoyo electoral importante, que desafiara al gobierno, recién hacia el final de su segunda presidencia, Menem tuvo que negociar con los líderes provinciales. Un indicador que se ha usado normalmente para medir este peso es el aumento de pagos materiales a cambio de apoyos, a pesar de la política de ajuste. Otro factor que usualmente se toma en consideración es la escasa capacidad que tuvo Menem de imponer candidatos de su línea interna, o extra-partidarios apoyados por él, en las elecciones a gobernador,²⁹ y, en los casos en que lo logró, éstos fueron rápidamente desplazados por los líderes tradicionales. Además, en las provincias los líderes justicialistas fueron en todos los casos seleccionados desde dentro de las organizaciones locales y retuvieron el perfil y el discurso tradicional peronista, en oposición al proyecto neoliberal del presidente (Levitsky, 2001).

Por otra parte, el giro hacia la derecha neoliberal que significó el programa y las alianzas de Menem, generó la primera ruptura del partido justicialista, lo que dio lugar a la formación del FREPASO –Frente País Solidario–, primera tercera fuerza importante desde la transición. Esta fragmentación se vuelve importante en algunos distritos e inaugura un nuevo peso de terceras fuerzas provinciales en los escenarios nacional y subnacional que se reforzará con la fragmentación de la Alianza –coalición de la UCR y el FREPASO– y la consecuente crisis de 2001. Las provincias más pobladas y competitivas fueron más afectadas por la crisis y la fragmentación que las provincias periféricas (Calvo y Escolar: 2005).

Luego de la crisis de 2001 el justicialismo asume la presidencia por designación del Congreso. Después de una sucesión de nombramientos

²⁹ Las únicas excepciones fueron Carlos Reutemann y Ramon “Palito” Ortega. En estos casos el presidente pudo intervenir porque se estaba dando algún tipo de crisis interna en el partido en el nivel provincial.

temporarios, Duhalde asume la presidencia y deberá alterar las reglas del juego para impedir que Menem sea nombrado candidato por el Partido Peronista.

Este cambio de las reglas de juego –y una inesperada decisión de Menem de no presentarse a segunda vuelta– posibilitó la asunción de Kirchner a la presidencia y otras reformas subsiguientes y la permanencia del kirchnerismo en el poder. Pero también se profundizó la fragmentación del sistema de partidos y se alentó la conformación de alianzas y coaliciones entre partidos. La suspensión primero –para la elección de 2003–, y la eliminación, más tarde, de la obligatoriedad de las internas partidarias, así como las reformas de financiamiento partidario de 2006, que regresan a las internas partidarias obligatorias (aunque permiten las listas colectoras)³⁰ y la reforma de 2009, que limita las posibilidades de la oposición al dejar en manos del Estado el reparto de las pautas publicitarias.

Además de ser centrales para la elección de los gobiernos, los partidos políticos nacionales fueron históricamente el vehículo para unificar el país y representar las demandas de la ciudadanía. En la primera década luego de la transición, el justicialismo y el radicalismo habían logrado canalizar la mayor parte del electorado, obteniendo mayorías que les permitían gobernar solos. Asimismo se había reducido la distancia ideológica entre los partidos mayoritarios (Abal Medina et al, 2002) y la despolarización progresiva permitió el crecimiento de terceras fuerzas provinciales y nacionales.

Entre 1983 y 1999, las principales fuerzas (PJ y UCR, o UCR en alianza con el FREPASO en 1999) concentraron alrededor del 90% de los votos. Pero luego de la crisis de 2001 el voto peronista se divide –aunque se conserva como el partido mayoritario– y el radicalismo pierde la mayor parte de su caudal electoral. En 2003, primera elección presidencial desde la caída del gobierno de la Alianza, el justicialismo

³⁰ Las listas colectoras son aquellas que permiten que varios candidatos a intendente o a gobernador apoyen al mismo candidato a la presidencia, compartiendo la misma boleta con éste. Este sistema permitió que Cristina Fernández de Kirchner reuniera los votos de listas rivales.

presenta tres candidatos –Kirchner, Menem y Rodríguez Saa–, obteniendo el 22,2, el 24,4 y el 14,1% de los votos, respectivamente. A pesar de estos resultados relativamente bajos, en conjunto el justicialismo obtenía más del 60% de los votos nacionales. Este resultado muestra que la crisis afectó de diferente manera al justicialismo y al radicalismo, que obtiene apenas el 2,2% de votos. Los principales candidatos de oposición al justicialismo en esta elección fueron de terceros partidos: Ricardo López Murphy –Recrear– y Elisa Carrió –ARI.

Tabla 2
Estructura de la competencia partidaria (elecciones presidenciales)³¹

| Elección/ año | Partido ganador | Porcentaje de votos obtenido | Gobierno |
|----------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| 1983 | UCR | 51,7 | UCR |
| 1989 | PJ | 47,8 | PJ |
| 1995 | PJ | 44,9 | PJ |
| 1999 | Alianza | 48,3 | Coalición UCR-FREPASO |
| 2003 | Frente para la Victoria (FPV) | 22,2 | Frente para la Victoria -PJ |
| 2007 | Frente para la Victoria | 52,7 | Frente para la Victoria |
| 2011 | Frente para la Victoria | 53,9 | Frente para la Victoria |

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Nacional Electoral.

En las elecciones siguientes, el kirchnerismo logra reagrupar a la mayor parte del justicialismo y algunos sectores de otras fuerzas –transversalidad–³² en el Frente para la Victoria, así como una variada gama de alianzas provinciales para cooptar maquinarias electorales existentes a favor del oficialismo.³³

³¹ Elaborado a partir de los datos publicados por la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior de la Nación Argentina (www.mininterior.gov.ar). Este tema fue ampliamente trabajado por J. M. Abal Medina y J. Suarez Cao, “La competencia partidaria en Argentina”, en Cavarozzi M. y Abal Medina, J.M. (2002).

³² Particularmente con gobernadores que tienen asegurado su dominio provincial.

³³ Según Calvo y Escolar, la distribución de cargos de diputados nacionales y provinciales fue la moneda de pago para consolidar estos acuerdos políticos (Calvo y Escolar: 2005).

La formación de estas alianzas entre el kirchnerismo y algunas fuerzas provinciales genera a su vez la imitación de esta estrategia en el campo de la oposición, aunque con menos éxito electoral, al mismo tiempo que brinda incentivos para la creación de partidos y coaliciones de partidos provinciales. No obstante, el desigual peso electoral del Frente para la Victoria –FPV–, tanto en los resultados para elección de presidente como en la composición de las dos cámaras del Congreso Nacional, lleva a pensar si no estamos frente a un nuevo sistema de partido –o frente partidario– predominante, aunque con características diferentes.

Como muestra la tabla anterior, el Senado durante todo el periodo contó con mayorías peronistas –después de 2005 del Frente para la Victoria– pero ésta se fue acentuando desde la caída del gobierno de Alfonsín. Al mismo tiempo el porcentaje de representación de otros partidos ha tendido a aumentar y la representación radical, a disminuir. La oposición al kirchnerismo está por lo tanto fragmentada en radicales, peronistas no kirchneristas y una multiplicidad de otros partidos –nacionales y provinciales– que forman sus propios bloques dentro de la cámara alta y que negocian con el Ejecutivo su apoyo a cada medida en particular.

Las nuevas reglas de juego y el escenario de alta fragmentación del sistema de partidos lleva a la vez a dinámicas nuevas como la provincialización de candidaturas nacionales –como la del ex vicepresidente Daniel Scioli– y la nacionalización de figuras políticas provinciales, como la *performance* que alcanzó el ex gobernador de Santa Fe, Hermes Binner, candidato del Partido Socialista de su provincia, en las elecciones presidenciales de 2011.³⁴

³⁴ Binner se presentó por la Alianza Frente Amplio Progresista, pero su principal base de apoyo fue el Partido Socialista de Santa Fe. Sin embargo, obtuvo la segunda minoría, el 16,8% de los votos, por delante del candidato radical Ricardo Alfonsín (11,15%), que también se presentó al frente de una alianza de varias fuerzas, Alianza Unión para el Desarrollo Social.

Tabla 3
Composición del Senado³⁵

| Periodo | PJ | FPV-PJ | UCR | Otros ¹ | Total de bancas |
|------------------------------|------------------|--------|------|--------------------|-----------------|
| 1983-1986 | 45,7 | - | 39,1 | 15,2 | 46 |
| 1986-1989 | 45,7 | - | 39,1 | 15,2 | 46 |
| 1989-1992 | 54,2 | - | 29,2 | 15,2 | 48 ² |
| 1992-1995 | 62,5 | - | 22,9 | 14,6 | 72 |
| 1995-1998 | 55,7 | - | 28,6 | 15,7 | 72 |
| 1998-2001 | 55,7 | - | 30,0 | 14,3 | 72 |
| 2001-2003³ | 57,1 | - | 31,4 | 11,4 | 72 |
| 2003-2005 | 55,5 | - | 23,6 | 18,0 | 72 |
| 2005-2007 | 8,3 ⁴ | 56,9 | 20,8 | 11,1 | 72 |
| 2007-2009 | 19,4 | 58,3 | 9,7 | 12,5 | 72 |
| 2009-2011 | 12,5 | 50,0 | 4,1 | 33,3 | 72 |
| 2011-2013 | 15,2 | 44,4 | 19,4 | 20,8 ⁵ | 72 |

1. Dentro de esta categoría existe una diversidad de partidos minoritarios y de partidos provinciales, de importancia a escala local. Los partidos que forman este porcentaje son el ARI, el Partido Socialista, el Frente Cívico y Social de Catamarca, el Movimiento Popular Neuquino, la Coalición Cívica, el Frente Cívico por Santiago, el Frente Cívico Jujeno, etc.
2. La cámara paso de tener 46 a 48 miembros por la incorporación en 1992 de los representantes de la nueva provincia de Tierra del Fuego.
3. A partir de 2001 la renovación parcial del Senado se hace cada dos años.
4. PJ por fuera del Frente para la Victoria encabezado por Kirchner.
5. Componen este porcentaje un gran número de partidos que no están agrupados en un solo bloque político: PRO, Partido Socialista de Santa Fe, Partido Renovador de Salta, Partido Liberal de Corrientes, Nuevo Encuentro, Movimiento Popular Neuquino, GEN, Frente de Todos, Frente Cívico y Social de Catamarca, Frente Cívico por Santiago, Frente Cívico de Córdoba y la Alianza Coalición Cívica.

Fuente: Elaboración propia sobre informaciones de la Dirección Nacional Electoral.

Sin embargo, el fortalecimiento de las fuerzas provinciales no es igualmente importante en todas las provincias. Existen en algunas provincias, aún desde antes de la crisis de 2001, sistemas de partidos

³⁵ Elaborado a partir de los datos publicados por la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior de la Nación Argentina. www.mininterior.gov.ar

diferentes del de partidos nacional, que pueden estar más o menos integrados a la competencia política de la nación.

Como podemos ver en la Tabla IV de resultados electorales a elecciones de gobernadores en las 23 provincias –y la Ciudad de Buenos Aires desde 1995– en algunas de ellas siguieron siendo fuertes partidos provinciales históricos, como el Partido Autonomista Liberal y el Partido Demócrata Progresista de Corrientes, el Bloquismo en San Juan o el Movimiento Popular Neuquino, y en otras fueron apareciendo, desde la transición, nuevos partidos que lograron obtener la gobernación de la provincia en una o en varias ocasiones, como el Movimiento Popular Fuegoño, el Partido Renovador de Salta y dos partidos que, paradójicamente, fueron fundados por ex gobernadores militares de la última dictadura: Acción Chaqueña –Ruiz Palacios– y Fuerza Republicana –Bussi. También puede verse que en ocasiones ganaron en las provincias terceras fuerzas nacionales como el ARI y el FREPASO –fueron segundas fuerzas– y que en muchas provincias fue acentuándose la tendencia a realizar coaliciones.

Como puede verse, si bien el partido justicialista controla una parte de las jurisdicciones durante todo el periodo –Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Santa Cruz y San Luis–, y logra adueñarse de otras desde 1987 –Buenos Aires–, en muchas jurisdicciones existen alternancia y partidos provinciales capaces de disputar el gobierno al peronismo. En algunos casos las intervenciones federales fueron catalizadoras del cambio del sistema de partidos provincial – Catamarca, Santiago del Estero– quebrando la hegemonía peronista en la región, en otros el cambio fue endógeno. Por último, es necesario tener en cuenta que las élites provinciales del justicialismo no siempre están alineadas con el presidente de turno, como pudo verse en el continuo control de líderes no menemistas en los años 1990, y no kirchneristas en los últimos años en algunos distritos.

Tabla 4
Elecciones de gobernadores 1983-2011³⁶

| | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 | 2011 |
|---------------------|------|------------|---------------------|------------------|---------------------------------|------------------------------|-------------------|------------------|
| Buenos Aires | UCR | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | FPV | FPV |
| Catamarca | PJ | PJ | FC y S ¹ | FC y S | FC y S | FC y S | FC y S | FPV |
| Córdoba | UR | UCR | UCR | UCR | PJ | PJ | PJ | PJ ² |
| Corrientes | PAL | PAL-DP-MLP | PAL-DP | PAL-DC-DP | PJ ³ | Frente de Todos ⁴ | Frente de Todos | EC ⁵ |
| Chaco | PJ | PJ | A. Ch. ⁶ | UCR ⁷ | A. Frente de Todos ⁸ | A. Ch. | PJ | FCh ⁹ |
| Chubut | UCR | PJ | UCR ¹⁰ | UCR | UCR-FREPASO | PJ | PJ | PJ |
| Entre Ríos | UCR | PJ | PJ | PJ | UCR-FREPASO | PJ | FPV | FPV |
| Formosa | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ |
| Jujuy | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | FPV | FPV |
| La Pampa | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ |
| La Rioja | PJ | PJ | PJ ¹¹ | PJ | PJ | PJ | FPR-PJ | FPV |
| Mendoza | UCR | PJ | PJ | PJ | UCR-FREPASO | UCR | FPV | FPV |
| Misiones | UCR | PJ | PJ | PJ | AFR ¹² | AFR | FRC ¹³ | FRC |

³⁶ Elaborado a partir de los datos publicados por el Ministerio del Interior: www.mininterior.gov.ar (PROVINFO).

| | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 | 2011 |
|----------------------------|-------------------|-------|---------------------------|---------------------------|----------------------------------|----------------------------|-------------------|-------------------|
| Neuquén | MPN ¹⁴ | MPN | MPN | MPN | MPN | MPN | MPN ¹⁵ | MPN |
| Río Negro | UCR | UCR | UCR | UCR | ATJyE ¹⁶ (UCR) | ACD ¹⁷ (UCR) | ACD | FPV |
| Salta | PJ | PJ | PRS ¹⁸ | FPV | PJ | FPV | FPV | FPV |
| San Juan | Bloq. | Bloq. | PJ | PJ | A. Por San Juan ¹⁹ | FPV | FPV | FPV |
| San Luis | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ |
| Santa Cruz | PJ | PJ | PJ ²⁰ | PJ | PJ | FPV | FPV | FPV |
| Santa Fe | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PS | PS ²¹ |
| Santiago del Estero | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | FCS ²² | FCS |
| Tucumán | PJ | PJ | PJ | F R ²³ | PJ | PJ | FPV | FPV |
| Tierra del Fuego | - | - | Mov. Popular Fuegojino | Mov. Popular Fuegojino | PJ | FUP ²⁴ | ARI | PSP ²⁵ |
| Capital Federal | - | - | - | UCR | Alianza | Alianza | PJ-FPV | PRO |

1. Frente Cívico y Social.
2. Alianza Unión por Córdoba: PJ, Acción Popular, Acción por la Republica, Unión del Centro Democrático, Vecinalismo Independiente, Demócrata y Demócrata Cristiano. Desde 1999 el PJ gana elecciones bajo esta denominación y acompañado de los socios menores que acabamos de mencionar.
3. Debido a las intervenciones federales los periodos no se corresponden con los de las demás provincias. Por lo tanto, entre 1997 y 1999, gobiernan el Partido Nuevo y el Partido Federal, y en 1999 es elegido Rubén Perri por el PJ, pero su gobierno dura solo un año, la intervención llega en diciembre de 1999 y termina en diciembre de 2001, cuando es elegido Ricardo Colombi por el Frente de Todos.

4. Frente de Todos: UCR, Partido Liberal y en 2005 se suman el PJ, Frente Grande, Frente de la Victoria y el Partido Popular.
5. Encuentro por Corrientes: UCR, Partido Autonomista, Afirmación para una República Igualitaria, Demócrata Progresista, Federal, Nueva Dirigencia, Ñande Gente, Popular, Proyecto Corrientes, Socialista.
6. Acción Chaqueña: partido del ex gobernador de facto José David Ruiz Palacios.
7. En Ballotage por una alianza con el FREPASO.
8. Alianza Frente de Todos: UCR, Frente Grande, Demócrata Cristiano, Bases y Principios del Chaco, intransigente, socialista y autonomista.
9. Frente Chaco Merece Más: Frente de la Victoria, Frente Grande, Causa Reparadora, Intransigente, Justicialista, Lealtad Popular, Movimiento de Bases, Nacionalista constitucional Unir, Pro, Proyecto Popular, entre otros.
10. Gracias a la introducción del balotaje.
11. Con un 78% de los votos, gracias a la introducción del sistema de lemas o DVS, porcentaje que subirá al 82% en la elección siguiente.
12. Alianza Frente Renovador, primero llamada Alianza Frente para el Cambio: Integrada por Autonomista, Conservador Popular, Federal, Frente de los Jubilados, Justicialista, Nacionalista Constitucional, Progreso Social (ex Social Republicano), Movimiento por la Dignidad y la Independencia, Movimiento Tierra Colorada y Unión de Centro Democrático
13. Movimiento para un nuevo país: Que postuló a M. Closs, junto a Movimiento de Concordia Social, Memoria y Movilización Social y Progreso Social. Luego adoptó el nombre de Frente Renovador de la Concordia.
14. Movimiento Popular Neuquino, creado en 1961, como partido neoperonista.
15. Desde 2007 en alianza con otras fuerzas como Opción Federal, Nuevo Neuquén, Movimiento de Integración y Desarrollo, Unión Popular.
16. Alianza para el Trabajo, la justicia y la Educación: UCR, MID, Socialista Popular, Demócrata Progresista, Socialista Democrático, Intransigente y Provincial Rionegrino.
17. Alianza Concertación para el Desarrollo: Integrada por la UCR y el Movimiento de Integración y Desarrollo, a los que luego se unirán otras agrupaciones como el partido Demócrata Cristiano, el Demócrata Progresista, el Provincial Rionegrino, el Intransigente, etc.
18. Partido Renovador de Salta.
19. Alianza por San Juan: UCR, Cruzada Renovadora, Bloquista, Democracia Cristiana, Socialista Popular, Frente Grande, Intransigente, MID, PAIS y Movimiento Democrático Independiente.
20. Con un 60% de los votos gracias a la introducción del sistema de DVS.
21. Partido Socialista de Santa Fe, en alianza con otras fuerzas como el ARI y el partido demócrata progresista.

22. Frente Cívico por Santiago, conformado luego de la intervención federal de 2004 que desplazó del poder al matrimonio Juárez.
23. Fuerza Republicana: Partido creado por el ex gobernador de facto, Gral. Antonio Bussi, antes Defensa Provincial Bandera Blanca.
24. Frente Unidad Provincial, coalición de la UCR y el Partido de la Unión y Libertad (peronista). Aliado al kirchnerismo.
25. Partido Social Patagónico.

Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones del Ministerio del Interior.

A pesar del aparente dominio del Frente para la Victoria, líderes provinciales como Rodríguez Saa en San Luis³⁷ se mantuvieron en la oposición sin perder sus respectivos distritos. También se hizo evidente la necesidad del kirchnerismo de cooptar ciertas líneas internas del partido con fuerza en su provincia –como el varias veces gobernador de la provincia de Chubut, Mario Das Neves– para consolidarse, que, no obstante, se mantuvieron relativamente independientes del presidente del partido.³⁸ De esta forma la división interna del Partido Justicialista incide en la provincialización de la competencia.

Este escenario ha favorecido que los gobiernos nacionales justicialistas negociaran alianzas para implementar políticas a las que se oponían fracciones de su propio partido. Como la alianza de Menem con partidos de la derecha y la de Kirchner con actores políticos del FREPASO, la UCR y otras fuerzas provinciales, para consolidar un bloque en el Congreso y en algunas provincias clave. Por su parte, los gobiernos radicales no contaron con mayorías propias en el Congreso ni en las provincias, por lo que también se vieron obligados a negociar y conceder a los líderes provinciales importantes gran parte de lo que demandaron. Alfonsín, por la oposición que encontró en el Senado y en la mayoría de las provincias, y De la Rúa, por la fragmentación de su coalición de apoyo al poco tiempo de acceder a la presidencia.

³⁷ Recuérdese que son distritos donde las líneas dominantes del justicialismo pueden rondar el 80% de los votos.

³⁸ Das Neves rompe con el Frente para la Victoria en 2009.

Conclusiones

Desde 1983 hasta la actualidad la tensión entre democratización, refederalización y factores centralizantes –principalmente los que se derivan de la asimetría regional, el control por parte del gobierno federal de los recursos fiscales y un diseño presidencial fuerte– ha marcado la pauta del funcionamiento del juego político en Argentina.

Los presidentes argentinos pueden concentrar una gran cantidad de atribuciones, y en algunos contextos cuentan con mayorías propias en el legislativo y muchas de las provincias. Estos presidentes mayoritarios han sido desde la transición miembros del Partido Peronista, ya que es el único partido argentino que ha logrado en este periodo consolidar su poder en la mayor parte del territorio, y desde 2001 ha conseguido mantener su caudal electoral. No obstante, estos presidentes poderosos no han podido gobernar unilateralmente. Todos ellos, radicales y peronistas, han debido negociar los apoyos de los líderes provinciales, ya que ellos controlan de manera informal la designación de los legisladores nacionales, por lo que su apoyo se hace necesario para conservar la cooperación del Congreso Nacional.

El entramado institucional que enmarca este juego político permite e incentiva alianzas entre élites provinciales y actores nacionales, y posibilita la disociación de la arena nacional y la provincial. En muchos momentos clave esta característica estructural del sistema político ha posibilitado que las crisis nacionales no afectaran los escenarios provinciales en la misma forma y magnitudes, lo que posibilitó ciertas continuidades, como la del peronismo tradicional bajo la reforma menemista, o la misma continuidad del régimen democrático, a pesar de la caída del ejecutivo nacional, y del quiebre de la coalición de gobierno, en 2001.

El desafío para la democracia argentina en la actualidad parece ser, entonces, la superación de la fragmentación política en el área no peronista, que permita al electorado contar con alternativas viables, y la formalización de algunos aspectos del funcionamiento del federalismo argentino, particularmente en materia fiscal, a fin de limitar

las desigualdades provinciales y los márgenes de discrecionalidad otorgados al presidente de la nación en ciertas áreas clave.

Bibliografía

- Aboy Carlés, G. (2005). “Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación”, en revista de Estudios Sociales, UNL, año XV, primer semestre.
- Alcántara Sáenz, M. (1999). *Sistemas políticos de América Latina*, Vol. I., Madrid: Tecnos.
- Beaud, O. (2007) *Théorie de la fédération*. París: PUF.
- Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (eds.) (2001). *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, régimen político y gobierno dividido en la Argentina*. , Buenos Aires: EUDEBA
- Calvo, E. y Escolar M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cao, H. y Rubins, R. (1994). “Las provincias periféricas argentinas”, en Realidad Económica N° 124.
- Cao, H. y Rubins, R. (1996). “El sistema tradicional clientelar y las administraciones publicas provinciales” en Cuaderno de trabajo n° 5, Consejo Directivo Departamental, UNLu, Buenos Aires.
- Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (comps.) (2002). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- Cetrangolo, O. y Jiménez, J.P. (2004). “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”, en revista de la CEPAL n° 84, diciembre.
- Colomer, J. (1999). *Las instituciones del federalismo*, México: Flacso.
- Dahl, R. (1986). *Democracy, Liberty and Equality*, Oslo: Norwegian University Press.
- Dalla Via, R.A. (2006). “El federalismo argentino: aportes para el debate en la constitucion europea”, en *Revista de Derecho Comparado* n° 12.
- _____ (2008). “El federalismo y los partidos políticos en Argentina: una tesis sobre la competencia territorial”. Tesis de doctorado, UBA.
- De Riz, L. (2008a). “Argentina, una vez mas en la encrucijada” en *Revista Temas y Debates* n°16, UNR, diciembre.
- _____ (2008b). “Reflexiones sobre el federalismo argentino”, en *Revista Aportes* n° 26, Año 14, noviembre.

- De Riz, L. y Adrogué, G. (1990). “Democracia y elecciones en Argentina: 1983-1989”, documentos del CEDES, Buenos Aires.
- Elzar, D. (1991). *Exploring Federalism*, Alabama: University of Alabama Press.
- Emiliozzi, E. et al.(comps.) (2007). *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Falletti, T. (2009). “El federalismo y los gobiernos locales en Argentina y Brasil” en *Espacios Políticos. Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, agosto.
- Falletti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Filippov, et al. (2004). *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grossi M. y Gritti R. (1989). “Los partidos frente a una democracia difícil: la evolución del sistema partidario en la Argentina”, en *Revista Crítica y Utopía* n° 18.
- Guiñazú, C. (2003). “The Subnational Politics of Structure Adjustment in Argentina: the Case of San Luis”. Tesis de doctorado MIT, septiembre.
- Jones, M. y Wonjae, H. (2005). “Provincial Party bosses: Keystone of the Argentine Congress”, en Levitsky y Murillo (eds.) *Argentine Democracy: The Politics of institutional weakness*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Levitsky, S. (2001). “Una des-organización organizada. Organización informal y persistencia de estructuras partidarias locales en el peronismo argentino”, en *Revista de Ciencias Sociales*, 12, Universidad Nacional de Quilmes, octubre.
- Melo, J. (2005). “Federalismo y democracia: un análisis en torno de la transición democrática y el debate constituyente de 1994”, en *Revista Política y Gestión* N° 8, Rosario.
- O’Donnell, G. (1993) “Estado, democratización y algunos problemas conceptuales”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 33, n° 130, julio-septiembre.
- Pírez, P. et al. (2002). “Una descripción de los estados provinciales en los ’90”, en *Cuaderno CEPAS* n° 12, Buenos Aires, julio.
- PNUD (2002). “Aportes para el desarrollo humano de la Argentina”.
- Quiroga, H. (2005). *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires: Edhasa.

- Tommasi, M. et al. (2001). "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform", *LACEA Economía*.
- Smulovitz, C. et al, (2004). "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina", en Clemente A. y Smulovitz, C. (comps.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, IIED-AL, 2004.