

**El federalismo
argentino
en perspectiva
comparada**

El federalismo argentino en perspectiva comparada

Tulia G. Falletti,
Lucas González y
Martín Lardone (Eds.)



Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Falleti, Tulia G.

El federalismo argentino en perspectiva comparada / Tulia G. Falleti ; Lucas González ; Martín Lardone. - 1a ed. - Córdoba : EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba; Buenos Aires: Educa, 2012.

340 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-626-209-5

1. Política Argentina. 2. Federalismo. I. González, Lucas II. Lardone, Martín
CDD 320.82

Fecha de catalogación: 15/11/2012

De la presenta edición:

Copyright © 2012 by EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Diseño de tapa: Sofía García Castellanos

Está prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio electrónico, sin la autorización expresa y por escrito de los propietarios del copyright.

IMPRESO EN ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*

Todos los derechos reservados - Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723

ISBN 978-987-626-209-5



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CÓRDOBA

Universidad Jesuita

Obispo Trejo 323 - X5000IYG Córdoba - República Argentina

Tel. + (54 - 351) 428-6171

educc@uccor.edu.ar - www.ucc.edu.ar

A la memoria de nuestro amigo y colega Martín Lardone

Agradecimientos

En el año 2007, Martín Lardone y Lucas González convocaron a Tulia Falletti para dirigir una red de jóvenes investigadores argentinos que, desde Argentina y el exterior, trabajan sobre cuestiones de federalismo y política subnacional. Fue a partir de esa convocatoria que surgió el presente volumen.

Desde entonces hemos tenido el inmenso agrado de trabajar con los investigadores que contribuyen a este libro. Los artículos que aquí se compilan fueron presentados y revisados en dos oportunidades. Fueron presentados primero, en una conferencia que se llevó a cabo en junio de 2008 en la Universidad Torcuato Di Tella de Buenos Aires, Argentina, y luego, en una conferencia internacional que se llevara a cabo en julio de 2009 en la Universidad Católica de Córdoba en la ciudad y provincia de Córdoba, Argentina.

Una serie de instituciones y personas contribuyeron sobremanera a la concreción de este volumen. En primer lugar, cabe resaltar el financiamiento recibido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina, que a través de una beca del programa RAICES para el desarrollo de redes de investigación hizo posible la materialización de este grupo de investigadores. También cabe destacar el apoyo financiero de una beca Ford administrada por la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), que permitió la realización de la segunda conferencia. La Universidad Torcuato Di Tella y la Universidad Católica de Córdoba brindaron excelente apoyo logístico para la realización de las dos conferencias.

Los artículos que aquí se compilan fueron significativamente mejorados gracias a la participación en las conferencias y comentarios de Isabella Alcañiz, Sergio Berensztein, Valeria Brusco, Ernesto Calvo, Marcelo Capello, Oscar Cetrángolo, Carlos Gervasoni, Edward Gibson, Lucas Llach, Marcus Melo, Mauricio Merino, Ana Maria Mustapic, Gastón Mutti, Julio Saguir, Catalina Smulovitz, Celina Souza. A

todas estas personas e instituciones nuestro más sincero agradecimiento.

Los editores

INTRODUCCIÓN

Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada

*Tulia G. Falletti **

Desde finales de la década de 1970, y en un contexto de doble transición hacia la democracia y hacia economías de libre mercado, los países de América Latina adoptaron reformas tendientes a la descentralización de sus gobiernos centrales. Tanto en las áreas política, como fiscal y de administración de servicios públicos se implementaron políticas y reformas tendientes a la mayor devolución de recursos y autoridad hacia los niveles provinciales y locales de gobierno.

Fueron distintas causas las que impulsaron estas reformas: desde el gigantismo del estado, que en México, por ejemplo, conllevó a los tempranos intentos de reformar la administración de servicios públicos tales como el sistema de educación pública a fin de la década de 1970; pasando por problemas de legitimación política, que en Colombia, por ejemplo, dieron avance a la descentralización como una estrategia de apertura a nuevos actores políticos y de legitimación de los partidos tradicionales; y llegando hasta la reducción de los déficits de los gobiernos centrales y consiguiente achicamiento del estado central, que en Argentina incentivaron la transferencia del sistema de educación primaria a las provincias durante la última dictadura militar.

*Agradezco los valiosos comentarios de Carlos Gervasoni, Marcelo Leiras y Juan Cruz Olmeda a una versión preliminar de esta introducción.

Pero en todos los casos, las reformas de descentralización política, fiscal y administrativa fueron funcionales a gobiernos que impulsaban reformas económicas neoliberales (en especial si se trataba de la devolución de servicios, y en menor medida si se trataba de la transferencia de recursos fiscales) o que buscaban (re)democratizar sus sistemas políticos (especialmente a través de la adopción de medidas de descentralización de autoridad política hacia actores subnacionales, ya fuera a través de reformas constitucionales o electorales).

En algunos casos, tal como en Brasil, a una tendencia fuertemente descentralizante (que en ese país se vio plasmada en la reforma constitucional de 1988), siguieron medidas que buscaron recuperar parte del control de los recursos y autoridad (especialmente fiscales) por parte del gobierno central. En general, se trató de medidas que buscaron compensar el posible efecto macroeconómicamente desequilibrante de la descentralización fiscal, y que por lo tanto tendieron a ser adoptadas luego de coyunturas económicas críticas, tales como las de 1994 en Brasil o 2001 en Argentina¹. En otros casos, la transición hacia gobiernos centrales de izquierda coincidió con una recentralización del poder en las manos del ejecutivo nacional, tal como en el caso de Venezuela, y en menor medida Bolivia y Ecuador. En estos casos, las reformas de descentralización de la era neoliberal ya no son funcionales a los nuevos modelos de desarrollo económico que se propugnan y si acaso algunas de estas reformas se mantienen también se resignifican (como es en el caso de Bolivia con la discusión sobre autonomías regionales).

Es así que cabe preguntarse cuál es el efecto que ha tenido la descentralización de gobierno de la era neoliberal sobre los sistemas fiscales, administrativos y políticos de la región; y hasta qué punto es esperable que estos efectos perduren en contextos políticos y económicos distintos de aquellos en los que esas medidas fueron inicialmente adoptadas. Esta es una de las importantes áreas de investigación a las que, como se señalará más abajo, contribuyen los textos aquí compilados.

¹ Para un análisis de la recentralización en Argentina véanse los capítulos 4 y 5 en este volumen.

Descentralización y federalismo

Más allá de los efectos fiscales, políticos y administrativos específicos que haya podido tener el proceso de descentralización (y en algunos casos, recentralización) de gobierno característico de la etapa de políticas económicas neoliberales, un efecto innegable de tal proceso descentralizador es que revivió y acentuó los intereses territoriales de actores políticos y sociales, como muy posiblemente no había ocurrido desde los tiempos de consolidación de los estados-nación en América Latina, a comienzos del siglo veinte.

Con mucha visión de futuro, el sociólogo y politólogo norteamericano Sidney Tarrow escribió hace más de tres décadas (y en tiempos en que predominaban los estados centralizados y corporativos) que las cuestiones de política territorial no son solo una cuestión de luchas menores entre políticos y burócratas que tratan de definir cuánto recibirán de transferencias o qué impuestos cobrarán (Tarrow 1978). Según el autor, la política territorial no comprende solamente las luchas sobre relaciones intergubernamentales o de federalismo entendido en un sentido técnico o tecnocrático. En cambio, Tarrow sostiene que en la política territorial también se dirimen importantes conflictos de intereses y de clases.

Vale decir, y siguiendo a Tarrow, podemos decir que política territorial no es política sobre territorio o por territorio (no es, por ejemplo luchas por la definición de límites). Política territorial, tal como la entendemos aquí, es en cambio la política que se pelea *a través* del territorio. Tanto a través del territorio horizontal de las relaciones entre las subunidades territoriales y geopolíticas, como también del “territorio” vertical de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Conforme con esta concepción de política territorial, el *federalismo* puede ser definido como un tipo de arreglo institucional (en el que el poder político está dividido entre un gobierno central y gobiernos subnacionales) para el manejo de la política e intereses territoriales, entendidos estos como los intereses de actores políticos y sociales que

se basan en el nivel de gobierno (central, provincial y local) o en el tipo de la unidad geopolítica que ellos representan.²

Una gran parte de la literatura de ciencia política se centra en los intereses, incentivos, y acciones que se derivan de la afiliación partidaria o ideológica de los actores sociales y políticos. Sin embargo, en sistema federales de gobierno, toda vez que los representantes se eligen en unidades territoriales, estos vocalizan no solo los intereses de sus partidos o sectores (sociales, corporativos, etc.), sino también los intereses de los habitantes de esas regiones o localidades en las que han sido electos. Esto se pone particularmente de relieve en los capítulos de Leiras y Suárez Cao sobre correspondencia electoral entre los sistemas de partidos nacional y provinciales. Ambos autores muestran que la descentralización fiscal y administrativa y la organización constitucional federal permiten un mayor grado de autonomía a las esferas electorales subnacionales y, bajo ciertas condiciones, pueden estar asociados con la desnacionalización del sistema de partidos. También se ve claramente los intereses territoriales derivados de la representación de distintos niveles de gobierno y unidades geográficas en el capítulo de Olmeda que analiza las negociaciones fiscales intergubernamentales. Entre otras cuestiones, el tipo de unidad geográfica que representan los gobernadores define los recursos estructurales y la urgencia que estos puedan tener respecto de la resolución de un acuerdo y que afectan su capacidad de negociación con el nivel central de gobierno.

Aún más, este carácter dual de la representación de intereses en países federales, hace a la política de estos países—y todos aquellos en que hay elección de representantes en unidades subnacionales—extremadamente compleja, ya que los intereses de actores políticos y sociales están signados por este conflicto primordial entre afiliación partidaria o ideológica, por un lado, y afiliación territorial, por otro. Esta puja de intereses queda patentemente reflejada en los capítulos sobre federalismo fiscal de Bonvecchi y Lodola, de González y de Nazareno, Mazzalay y Cingolani. Como muestran estos tres capítulos, la distribución fiscal de distintos tipos de recursos tiene efectos electorales

² Esta definición incorpora una excelente sugerencia de Carlos Gervasoni.

discernibles. Pero la dualidad de la representación de intereses en sistemas federales también permite la distinción entre el régimen político de nivel nacional y la plétora de regímenes políticos provinciales, que aun dentro de un contexto nacional democrático, varían entre sí en su grado de democracia.

Como veremos, los conflictos por la redistribución de recursos, por definición de modelos de desarrollo, o modelos de estado (toda vez que esto puede ser discutido), dependen no solo de intereses partidarios, sino también territoriales. Son estos intereses los que han sido revitalizados por las reformas de descentralización de gobierno que se han llevado a cabo en América Latina desde fines de los años 70. Adicionalmente, el capítulo de Lardone, completa el análisis trayendo al centro de la escena la interacción con actores (e intereses) internacionales, tales como los de los bancos multilaterales de desarrollo.

Las contribuciones que siguen

Los efectos de la descentralización neoliberal y la centralidad de los intereses territoriales en sistemas federales de gobierno, son así los dos ejes que articulan los capítulos que siguen. En el Capítulo 1, Marcelo Leiras estudia los efectos de la descentralización administrativa y fiscal sobre el tipo y grado de nacionalización de los sistemas de partidos. En primer lugar, Leiras propone un refinamiento conceptual del concepto de nacionalización del sistema de partidos, distinguiendo entre la nacionalización horizontal, o grado de homogeneidad de los resultados electorales entre distritos subnacionales, y la nacionalización vertical, o grado de congruencia o integración existente entre los partidos y los resultados electorales de las arenas nacional y subnacional. Leiras distingue conceptualmente entre cuatro tipos de sistemas de partidos: nacionalizados (donde existe un alto grado de nacionalización, tanto horizontal como vertical), dispersos (donde ambos tipos de nacionalización es baja), federalizados (sistemas con alta nacionalización vertical y baja nacionalización horizontal) y segmentados (sistemas con alta nacionalización horizontal y baja nacionalización vertical). Empíricamente, Leiras compara los niveles de descentrali-

zación fiscal y administrativa y los índices de nacionalización horizontal partidaria en cinco países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México, y encuentra que la descentralización fiscal y administrativa pueden conducir a una creciente desnacionalización horizontal del sistema de partidos, pero que tal resultado está institucionalmente condicionado. Esto es especialmente evidente, cuando se consideran los cambios diacrónicamente y se observan importantes variaciones temporales entre la putativa causa (descentralización) y el efecto (desnacionalización del sistema partidario). Leiras profundiza este análisis a través del estudio del caso argentino y encuentra que la desnacionalización horizontal solo se produce si junto con la descentralización de recursos y autoridad existen incentivos políticos para reducir las estrategias partidarias nacionales (tal como una devaluación de las etiquetas partidarias nacionales).

En el Capítulo 2, Julieta Suárez Cao se dedica al análisis de las causas de la (des)nacionalización vertical del sistema de partidos en Argentina desde 1983 hasta el presente. El argumento central de Suárez Cao es que en un país federal, las reformas electorales llevadas a cabo en las provincias y que confirieron mayor autonomía electoral a los sistemas de partidos provinciales, tuvieron por consecuencia la desnacionalización del sistema nacional de partidos. Haciendo uso de teoría de sistemas y del concepto de difusión por contagio o aprendizaje de reformas institucionales, Suárez Cao propone el concepto de sistemas de partidos federalizados, cuyo grado de congruencia varía conforme a la dispersión entre el número efectivo de partidos en el nivel nacional y el número efectivo de partidos en las provincias. Suárez Cao resalta la disparidad territorial que existe entre sistemas electorales en Argentina.

En tanto los dos capítulos de la primera parte del volumen analizan las consecuencias políticas de la representación territorial de intereses en sistemas federales, los cuatro capítulos de la segunda parte se adentran en las cuestiones del federalismo fiscal argentino. En el Capítulo 3, Alejandro Bonvecchi y Germán Lodola presentan una desagregación conceptual de las transferencias intergubernamentales, a las que clasifican conforme al grado de discrecionalidad que tanto el presi-

dente como los gobernadores tienen sobre su manejo. Los autores señalan dos serios déficits de la literatura sobre federalismo fiscal. Por un lado, lo que ellos llaman un déficit de exhaustividad (consistente en analizar algunos tipos de transferencias omitiendo el resto) y, por otro lado, un déficit de agrupamiento (consistente en sumar transferencias diferentes desde el punto de vista de su discrecionalidad en un fondo común de recursos indiferenciados). Así, los autores presentan una detallada lista de transferencias que varían conforme al grado de discrecionalidad con que pueden ser manejadas por los ejecutivos del nivel nacional y provincial. Y para mostrar que tales diferencias en grado de discrecionalidad son empíricamente relevantes, Bonvecchi y Lodola replican el estudio de Remmer y Gélneau (2003) sobre comportamiento electoral a nivel subnacional en Argentina y encuentran que una vez que se desagrupan las transferencias fiscales entre aquellas que son de alta discrecionalidad y las de baja o media discrecionalidad, el efecto estadísticamente significativo que Remmer y Gélneau encontraron (de la distribución de transferencias sobre los resultados electorales para gobernador) desaparece y su magnitud absoluta se reduce muy significativamente. Es así que los autores advierten sobre el serio problema que puede ocasionar para estudios de federalismo fiscal la falta de desagregación de transferencias conforme al grado de discrecionalidad de las mismas.

En el Capítulo 4, Juan Cruz Olmeda se centra en la forma que adoptan las negociaciones entre ejecutivos nacionales y provinciales y propone un modelo en el cual la fortaleza de los actores en la negociación es una función de los recursos (políticos y fiscales), la información y la urgencia por alcanzar un acuerdo que estos tienen. Asimismo, especifica las diferencias que resultan de negociaciones de tipo bilaterales, de grupo o colectivas. Con este marco teórico, Olmeda analiza las negociaciones fiscales intergubernamentales durante las presidencias de Carlos Menem, Fernando De la Rúa y Néstor Kirchner, explicando las diferencias en fortaleza de negociación que tuvieron estos presidentes y los gobernadores en cada período.

Habiendo analizado la importancia de los distintos tipos de transferencias (y su nivel de discrecionalidad) entre el gobierno central y las

provincias (véase el Capítulo 3), como así también los determinantes de la capacidad de influir las negociaciones intergubernamentales que tienen presidentes y gobernadores (véase Capítulo 4), el Capítulo 5 de Lucas González analiza la variación en la distribución de recursos entre provincias tanto en períodos de descentralización como en períodos de recentralización fiscal. González distingue entre ejecutivos nacionales (fuerte o débil) y contextos fiscales (crítico o no) para explicar cuáles son los determinantes de la distribución de transferencias automáticas y discrecionales a las provincias. Aún más, González avanza significativamente el análisis teórico y empírico del federalismo fiscal en Argentina ya que distingue entre las preferencias de los gobernadores de las provincias según las características estructurales de las mismas y especifica las distintas estrategias que tienen presidentes y gobernadores para negociar reformas fiscales.

El estudio de la distribución horizontal de recursos continúa en el Capítulo 6, de Marcelo Nazareno, Víctor Mazzalay y Mónica Cingolani; pero en este caso, el nivel de análisis es municipal. En este capítulo, los autores analizan la distribución de recursos fiscales visibles (tal como infraestructura edilicia) y no visibles (recursos financieros) entre los municipios de la provincia de Córdoba. De forma similar a la propuesta de Bonvecchi y Lodola (en el capítulo 3), de desagregar las transferencias intergubernamentales conforme al grado de discrecionalidad que tienen tanto quienes las transfieren y como quienes las reciben; en el capítulo 6, Nazareno, Mazzalay y Cingolani agudamente proponen discriminar entre transferencias visibles e invisibles (a los ojos de los electores) a la hora de analizar el impacto que la distribución de estas transferencias tiene sobre el caudal electoral. Confirmando su hipótesis, los autores encuentran que existe una distribución sesgada de los recursos invisibles entre los municipios de Córdoba, que se direccionan en mayor medida hacia los municipios que pertenecen al mismo partido del gobernador (y este resultado se comprueba tanto en períodos de administraciones peronistas como radical). Sin embargo, no existe sesgo distributivo en el caso de recursos visibles, tales como la construcción de escuelas. Los autores, ponen así nuevamente de relieve la importancia de no agregar transferencias intergubernamentales de carácter diferente a la hora de analizar su

distribución horizontal e impacto electoral en los análisis de federalismo fiscal.

En el Capítulo 7, Martín Lardone trae a escena a los actores internacionales como condicionantes de los procesos de reforma y descentralización de los gobiernos provinciales. Lardone estudia en profundidad los procesos de reforma estatal en las provincias de Salta y Córdoba y encuentra que hay variables políticas y financieras que son centrales para explicar las relaciones que se establecen en el juego triangular entre los bancos multilaterales de desarrollo, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Lardone agrega, así, una importante dimensión al análisis de las relaciones intergubernamentales, pero sin perder de vista la centralidad que tienen las decisiones estratégicas de los actores provinciales en las reformas de sus estados.

Conclusión

En este volumen se define al federalismo como un tipo central de arreglo institucional para la coordinación y representación de intereses territoriales. Los distintos capítulos empíricos abordan el estudio del federalismo tanto en su dimensión política como fiscal. Seis de los capítulos aquí reunidos se centran en las relaciones que se establecen entre el gobierno central (o el sistema de partidos a nivel nacional) y los gobiernos provinciales o intermedios (o sistemas de partidos o regímenes provinciales). Sin embargo, también se analiza la distribución de recursos y su efecto electoral al interior de una provincia (véase el Capítulo 6), lo cual resalta la importancia del papel de los municipios en el andamiaje político del federalismo argentino (tema que se retoma en las conclusiones al volumen). Asimismo, se analizan los procesos de reforma en dos provincias y en ellos se refleja la importancia de actores internacionales, junto a la dinámica de las relaciones intergubernamentales. Vale decir, el lector tiene en sus manos un análisis exhaustivo del federalismo político y fiscal argentino en clave comparada, realizado por la más reciente camada de estudiosos del federalismo argentino, quienes—sirviéndose del andamiaje teórico y empírico de estudios anteriores—brindan propuestas conceptuales y

teóricas innovadoras y resultados empíricos importantes y atrapantes. Este volumen, sin duda, abrirá un extenso debate.

Finalmente, cabe destacar que para que el federalismo como un tipo de arreglo institucional para la representación de intereses territoriales funcione (y no sea solo una formalidad en la letra de la constitución nacional), es preciso que existan *actores provinciales y locales activos*, que estén directamente involucrados en el gobierno y en la administración de lo público. El proceso de descentralización neoliberal que transformó a los estados y gobiernos de Argentina y de la mayoría de los países de América Latina a partir de finales de la década del 70, puso de relieve la importancia de los gobernadores y más recientemente de los alcaldes o intendentes (aunque como veremos en la conclusión a este volumen, dicha importancia varía significativamente de un país a otro). Ya no se trata solo de una cuestión de relevancia política de estos actores para formar coaliciones territoriales (como había sido el caso en el pasado democrático de Argentina o Brasil), sino también que ellos adquieren relevancia como administradores de la cosa pública, como ejecutores de presupuestos y de obra, como articuladores—con gran visibilidad—de demandas locales y provinciales frente a los niveles superiores de gobierno e incluso frente a actores internacionales. La discusión respecto de qué hacen, cómo gobiernan y cómo deberían gobernar los actores nacionales, provinciales y locales, no solo es oportuna y relevante sino también políticamente importante. Pero para que los actores provinciales y locales puedan ser activos, es preciso que tengan autoridad, responsabilidades y recursos para ejecutar esas responsabilidades, y que existan asimismo mecanismos de control social para que sus poblaciones provinciales o locales puedan monitorear el desempeño de estos gobernantes. La medida en que esto es así en el período contemporáneo en Argentina, se revela parcialmente en los capítulos que siguen.

Referencias

ADDIN EN.REFLIST REMMER, Karen, and Francois Gélinau. 2003. "Subnational Electoral Choice. Economic and Referendum Voting in Argentina." *Comparative Political Studies* 36 (7): 801-21.

TARROW, SIDNEY. 1978. "Introduction." In *Territorial Politics in Industrial Nations*, ed. S. Tarrow, P. J. Katzenstein and L. Graziano. New York and London: Praeger Publishers, 1-27.

CAPÍTULO 1

Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina

*Marcelo Leiras**

¿Los procesos de descentralización inducen la desnacionalización de los sistemas de partidos? Para responder esta pregunta es necesario combinar el desarrollo teórico maduro y la abundante evidencia empírica de la literatura sobre la descentralización con la incipiente discusión teórica y más incompleta documentación de la nacionalización de los sistemas de partidos. Este estudio se propone contribuir a esa combinación a partir del análisis de las relaciones entre estos fenómenos en cinco casos latinoamericanos.

¿La descentralización afecta al sistema de partidos? Una concepción muy extendida postula que el mecanismo de influencia corre en el sentido opuesto. Esta concepción inspira los análisis sobre el alcance, la estructura (Willis, Garman et al. 1999; Eaton 2004; Haggard & Webb 2004; Diaz-Cayeros 2006), la estabilidad y la relativa eficiencia de los procesos de descentralización fiscal y administrativa (Riker 1964; Wibbels 2000; Rodden & Wibbels 2002; Filippov, Ordeshook *et al.*

*Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de San Andrés. Contacto: mleiras@udesa.edu.ar. Agradezco la colaboración de Guadalupe Tuñón en la recolección de información, la compilación de bases de datos y la construcción de tablas para este estudio. Valeria Brusco, Ernesto Calvo, Oscar Cetrángolo, Tullia Falleti, Germán Lodola, Marcelo Nazareno y Julieta Suárez Cao hicieron detallados y gentiles comentarios a una versión anterior de este texto. También resultaron de ayuda las observaciones de los participantes en las jornadas “Federalismo y política sub-nacional: Argentina en perspectiva comparada.”

2004; Rodden 2004; 2004; 2006). En estos análisis se afirma que cuando el carácter nacional de la competencia electoral y la organización partidaria está firmemente establecido, la descentralización es menos pronunciada o más lenta, el control de las autoridades nacionales sobre las subnacionales, más completo y la probabilidad de resolver eficazmente los problemas de coordinación, intercambio y credibilidad que plantea la división de atribuciones y recursos entre niveles de gobierno, más alta. En términos muy generales, la idea es que la solidaridad política derivada de la pertenencia a un mismo partido reduce la tensión resultante de la diferencias de preferencias e incentivos entre personas que ocupan cargos nacionales y subnacionales.

En los citados estudios, el “carácter nacional” de las elecciones y los partidos se estima a partir de distintos indicadores. Se lo asocia con el control de los líderes partidarios nacionales sobre el acceso a las candidaturas, con la pertenencia partidaria de presidentes y gobernadores y/o con el tamaño de los bloques oficialistas en las legislaturas nacionales, entre otros indicadores. Cada uno de ellos captura fenómenos que son parcialmente independientes y que tienen diversas relaciones con los procesos de descentralización. Más allá de esta diversidad, en todos los casos el carácter más o menos nacional de la estructura partidaria se presenta como variable independiente, como *explanandum*, como un fenómeno que no es determinado sino que determina a los procesos de descentralización. De allí, entonces, que en el contexto general de los estudios sobre descentralización, preguntarse por su impacto en las arenas electorales y en las organizaciones partidarias pueda parecer exótico.

Pero la descentralización en cualquiera de sus manifestaciones (administrativa, fiscal o política), puede, a su vez, inducir la desnacionalización de la competencia electoral y, entonces, retroalimentar las condiciones que la hacen posible. También es posible que tanto la descentralización como la desnacionalización partidaria reflejen fuerzas subyacentes que determinan a ambas. Considerar cualquiera de estas posibilidades es compatible con la aceptación de las explicaciones propuestas en los estudios sobre la descentralización. Preguntarse por su impacto electoral no implica refutar, sino extender o complementar el

conocimiento heredado acerca de las causas y las consecuencias de los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal.

Es fácil admitir como conjetura general que el traslado de facultades constitucionales, responsabilidades administrativas o control sobre recursos fiscales hacia niveles subnacionales puede hacer más relevantes el gobierno y la competencia electoral territoriales tanto para los candidatos como para los votantes. Así, es más probable que en distintas secciones de los territorios nacionales la competencia electoral siga distintos patrones y, como consecuencia de ello, que los sistemas de partidos se desnacionalicen. Esta conjetura aparece con frecuencia en los análisis sobre la nacionalización de los sistemas de partidos: en algunos casos, asociada con el federalismo como fenómeno más general (Cox 1999; Jones & Mainwaring 2003; Morgenstern & Swindle 2005); en otros, vinculada más específicamente con la descentralización fiscal y administrativa (Cox & Knoll 2003; Chhibber & Kollman 2004; Thorlakson 2007; Brancati 2008; Thorlakson 2009). De este modo el incipiente consenso de los estudios sobre la nacionalización partidaria justifica nuestra pregunta inicial. Hay motivos teóricos para esperar que la descentralización afecte el grado de nacionalización de los patrones de competencia partidaria y alguna evidencia empírica que confirma esta expectativa.

La confirmación de esta hipótesis de influencia tendría consecuencias relevantes para un entendimiento completo tanto de la evolución de los procesos de descentralización en sí como de sus consecuencias políticas más amplias.

La desnacionalización de los sistemas de partidos puede realimentar la descentralización, ofreciendo un mecanismo para arraigarla, sostenerla en el tiempo o profundizarla. El traslado de autoridad política, responsabilidades o recursos financieros hacia los niveles subnacionales de gobierno puede ofrecer herramientas valiosas a los partidos o facciones que tienen su apoyo electoral concentrado en algunas secciones del territorio. Puesto que la autoridad y el dinero son útiles para recompensar el apoyo político, es de esperar que esos partidos o facciones alienten algunas iniciativas de mayor descentralización y resis-

tan exitosamente intentos de recentralización. De este modo, si entendemos el impacto de la descentralización de recursos sobre las organizaciones y los patrones de competencia política, podríamos identificar un mecanismo a través del cual la descentralización se arraiga o se profundiza.

Pero afectando la relativa homogeneidad de los sistemas de partidos, la descentralización podría tener efectos más generales. La desnacionalización de los sistemas de partidos aumenta la fragmentación electoral en la escala nacional (Cox 1999; Jones & Mainwaring 2003). La fragmentación electoral puede traducirse en fragmentación legislativa. La fragmentación legislativa, a su vez, puede reducir el tamaño o la cohesión de los bloques oficialistas así como dificultar la formación de coaliciones opositoras en las legislaturas nacionales. En otras palabras, la desnacionalización de los sistemas de partidos incrementa la probabilidad de gobiernos divididos, de gobiernos unificados con altos costos de transacción o de oposiciones dispersas e irrelevantes.

Estos rasgos estructurales inciden sobre la calidad de las políticas. Un estudio reciente sobre 17 países latinoamericanos (Stein, Tommasi *et al.* 2006; Cap. 6) encuentra que la desnacionalización de los sistemas de partidos reduce la calidad de las políticas y atribuye esa reducción al hecho de que los funcionarios están menos inclinados a desarrollar políticas y bienes públicos de escala nacional cuando sus bases de apoyo político están concentradas geográficamente.³ Otro estudio comparativo encuentra que la desnacionalización de los sistemas de partidos aumenta los costos de transacción en la formación de coaliciones legislativas y, entonces, hace más rígidos y menos eficientes el manejo presupuestario y la política fiscal (Lago-Peñas & Lago-Peñas 2009). En síntesis, induciendo la desnacionalización de los patrones de representación y competencia políticas, la descentralización, como otras tendencias centrífugas en la arquitectura de los gobiernos democráticos (Gerring, Thacker *et al.* 2005) podría afectar negativamente

³El efecto de la desnacionalización postulado en estos estudios es semejante al que algunos modelos más generales atribuyen a los sistemas electorales mayoritarios (Persson & Tabellini 2006).

tanto la estructura como los resultados de los procesos de toma de decisiones.

¿Bajo qué condiciones los esquemas de descentralización se mantienen a lo largo del tiempo? ¿Descentralizando autoridad y recursos hacia los gobiernos provinciales o locales pueden producirse resultados no esperados ni deseados en el armado de la política nacional? Los resultados del estudio que aquí se presenta son relevantes desde el punto de vista práctico porque contribuyen a responder a estas preguntas.

Lo que resta de la exposición se organiza del siguiente modo. La primera sección propone un mapa conceptual. Presenta y discute definiciones de descentralización y de nacionalización partidaria. Presenta un nuevo análisis de este último fenómeno que distingue sus dimensiones componentes y propone una tipología a partir de las combinaciones posibles de ellas. Esta tipología ofrece un vocabulario más extenso y con mayor capacidad descriptiva para el análisis del fenómeno. La segunda sección discute los argumentos teóricos y la evidencia que justifican la convicción de que los esquemas de relativa centralización y la homogeneidad territorial de la competencia electoral están asociados. En la siguiente sección se amplían y precisan los argumentos teóricos anteriores considerando en detalle los efectos que la descentralización puede tener sobre las estrategias de los partidos políticos y los votantes. La cuarta sección deriva una serie de hipótesis de la discusión teórica anterior y evalúa su potencia interpretativa a partir de una muestra de cinco países latinoamericanos con niveles intermedios de gobierno electos y niveles comparativamente altos de descentralización: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México. La quinta sección complementa el análisis anterior considerando en detalle la evolución reciente del caso argentino. Las conclusiones del estudio se exponen en la sexta sección.

Descentralización y nacionalización partidaria: un mapa conceptual

Descentralización. De acuerdo con el uso habitual en los estudios contemporáneos, en este trabajo “descentralización” designa el tras-

lado de atribuciones o capacidades desde el nivel nacional hacia los niveles sub-nacionales de gobierno.⁴

La descentralización es un fenómeno multidimensional. En su dimensión política se refiere al establecimiento de instituciones y organizaciones de participación y representación territorialmente circunscriptas y autónomas. En el uso más frecuente, se entiende por descentralización política al reemplazo de la designación central por la elección directa como mecanismo de acceso a los cargos subnacionales de gobierno (Montero & Samuels 2004, 5). Otras definiciones refieren, más ampliamente, a toda apertura de nuevos espacios de representación para las unidades políticas o los electorados subnacionales (Falleti 2005, 329). Pero la descentralización política se manifiesta también en el plano de las organizaciones: por ejemplo, cuando las organizaciones provinciales de los partidos deciden sobre el acceso a las principales candidaturas, se sostienen con recursos financieros propios o definen las estrategias electorales. La descentralización política nombra, en síntesis, a la división territorial del poder en sus diversas manifestaciones. En este sentido, la desnacionalización de los sistemas de partidos también puede pensarse como una forma de descentralización política.

En el plano *administrativo*, la descentralización refiere al traslado hacia los gobiernos sub-nacionales de la autoridad para diseñar o implementar políticas públicas y para administrar los recursos asociados con ellas.

La descentralización *fiscal* refiere a la autoridad y las capacidades de las que disponen los gobiernos subnacionales para obtener recursos financieros y decidir su destino.

⁴ Por los motivos que se exponen más adelante, el análisis se concentra en el traslado hacia los niveles intermedios de gobierno (que, de acuerdo con la denominación usual en cada país, puede ser provincial, estadual o departamental), aunque la descentralización puede alcanzar también a los niveles locales (municipales o comunales).

En la medida en que en un país exista más de un nivel de gobierno y los gobiernos subnacionales dispongan de alguna atribución para decidir sobre la política pública en cualquiera de sus etapas, esto es, en tanto haya un mínimo de descentralización política, debe esperarse que exista alguna medida de descentralización administrativa y fiscal. Sin embargo, las dimensiones de la descentralización son independientes. Un grado de desarrollo en cualquiera de ellas no implica inmediata ni necesariamente un desarrollo similar en alguna de las otras. Un gobierno provincial puede ser políticamente autónomo (por ejemplo, con ejecutivo y legislatura electos y partidos políticos independientes del control de las autoridades partidarias nacionales), estar a cargo de la implementación de políticas públicas relevantes y sin embargo depender absolutamente de la transferencia de fondos desde el nivel central. Las dimensiones de la descentralización tienen condiciones y dinámicas propias. Por eso es conveniente distinguirlas analíticamente.

Los esquemas de descentralización pueden sostenerse mucho tiempo. Sin embargo, es conveniente concebir a cada esquema de descentralización no como una estructura, sino como un estado de un proceso (Montero & Samuels 2004; Rodden 2004; Falleti 2005). En su despliegue a lo largo del tiempo, las distintas dimensiones de este proceso se influyen mutuamente. Este trabajo explora una de las formas de esta influencia en un momento de este proceso. Como se expone en la introducción, la literatura sostiene que un determinado estado de la descentralización política puede condicionar el ritmo, la profundidad y la eficiencia de la descentralización fiscal o administrativa. Se indaga aquí en qué medida y a través de qué mecanismos la reasignación de recursos y atribuciones puede alterar los patrones de competencia electoral y, entonces, transformar la configuración de poder que le dio origen.

Nacionalización partidaria. A diferencia de lo que ocurre con la descentralización, el estudio de la nacionalización partidaria no dispone de un vocabulario uniforme y de uso generalizado.

Un primer conjunto de estudios, heredero de la rica discusión sobre los realineamientos partidarios en los Estados Unidos (de la que May-

hew 2000 ofrece una revisión exhaustiva), entiende por nacionalización a la relativa homogeneidad interdistrital en la evolución de los patrones de comportamiento electoral. Así, un electorado está nacionalizado cuando y en la medida en que los votantes se desplacen en el mismo sentido entre una elección y otra, repitiendo o alterando su comportamiento previo, independientemente de su lugar de residencia (Kawato 1987). Cuando, por el contrario, los residentes en distintos territorios alteren su comportamiento en distintas direcciones, el electorado está desnacionalizado. Diversos estudios sobre los sistemas de partidos latinoamericanos (Morgenstern & Potthoff 2005; Morgenstern & Swindle 2005; Alemán & Kellam 2008; Lupu 2008) y el más completo estudio sobre los europeos (Caramani 1996; 2004) adoptan variantes de la concepción y de la técnica de estimación estadística desarrolladas para el caso norteamericano.

Un segundo conjunto de estudios concibe a la nacionalización de acuerdo con la relativa homogeneidad inter-distrital en el apoyo electoral a los partidos políticos. Cuando la variación entre las proporciones de votos que obtiene un partido para una determinada categoría de candidatos en cada distrito sub-nacional es pequeña, puede afirmarse que ese partido está nacionalizado (Jones & Mainwaring 2003; Jones 2005). El grado de nacionalización descende a medida que esa variación aumenta. La nacionalización de los sistemas de partidos es el promedio de los coeficientes de nacionalización de cada partido ponderado por su peso en la distribución total de los votos.

Aplicando una lógica similar a la inmediatamente precedente, un tercer conjunto de trabajos concibe a la nacionalización de los sistemas de partidos en relación con la congruencia entre el nivel de fragmentación en el agregado nacional y el nivel de fragmentación promedio de los distritos subnacionales (Chhibber & Kollman 1998; Cox 1999; Cox & Knoll 2003; 2004; Moenius & Kasuya 2004). Los sistemas de partidos están más nacionalizados cuanto más se parezca la estructura nacional de la competencia a la estructura predominante en los distritos. Cuando los partidos políticos están desnacionalizados es muy probable que la estructura de la competencia provincial promedio difiera de la estructura de la competencia nacional. Hay entonces un vínculo con-

ceptual y empírico entre el modo en que el segundo y el tercer grupo de estudios piensan y miden la nacionalización partidaria.

En cada uno de estos grupos de estudios el término “nacionalización”⁵ designa fenómenos distintos. El primer grupo lo usa para referirse a la homogeneidad de las tendencias electorales y, en la medida en que requiere comparar por lo menos dos elecciones, ilumina un atributo de un proceso a lo largo del tiempo. Los otros dos conjuntos de estudios, en cambio, entienden a la nacionalización como un estado, una propiedad que un sistema partidario puede manifestar en distinto grado en cada momento del tiempo. El concepto de nacionalización, el método de estimación estadística⁶ y los resultados cuantitativos que se proponen en el segundo enfoque son más sencillos de interpretar y se prestan más fácilmente a su relación con los procesos de descentralización. Estos motivos no agotan la discusión conceptual pero ofrecen una justificación para el enfoque que se adopta en este estudio. De aquí en más, el término “nacionalización” se refiere a la relativa homogeneidad inter-distrital en el apoyo a los partidos políticos y a los impactos sobre la fragmentación partidaria derivados de esa homogeneidad.

Tipos de nacionalización partidaria en sistemas con múltiples niveles de gobierno. Los partidos y los sistemas de partidos pueden ser más o menos nacionalizados aun en los países que tienen elecciones para un solo nivel de gobierno. La existencia de elecciones para más de un nivel de gobierno agrega otra dimensión al problema de la nacionalización partidaria. Las definiciones analizadas hasta el momento se refieren a la relativa homogeneidad entre distritos, capturan la nacionalización en su dimensión horizontal. Un conjunto más pequeño

⁵ Así como las variantes semánticamente equivalentes “agregación” (usada en los estudios de Chhibber y Kollman) o “eslabonamiento” (usual en los trabajos de Cox).

⁶ En la mayoría de los estudios inspirados en la tradición de realineamiento partidario norteamericana, los modelos se aplican solamente a partidos que compiten en todos los distritos. Por motivos que se exponen más adelante, esta restricción técnica dificulta un tratamiento completo y adecuado de la nacionalización partidaria como fenómeno.

de estudios analiza las relaciones entre los partidos y la correspondencia entre los resultados electorales en la arena nacional y en las arenas subnacionales (Samuels 2003, cap. 5; Suárez-Cao en este volumen; Filippov, Ordeshook *et al.* 2004; Gibson & Suárez-Cao 2007; Thorlakson 2007; Lago-Peñas & Montero 2009; 2009; Gibson & Suárez-Cao en prensa).⁷ Ellas corresponden con la dimensión vertical de la nacionalización partidaria. Esta dimensión recibe distintos nombres. Los más frecuentes son “integración” y “congruencia.” Los partidos congruentes o integrados son aquellos que presentan candidatos, forman coaliciones o reciben proporciones similares de votos tanto en las elecciones nacionales como en las subnacionales. Los sistemas de partidos integrados o congruentes son aquellos que presentan patrones de competencia semejantes en las elecciones para cargos de distinto nivel.⁸

Las dimensiones horizontal y vertical de la nacionalización partidaria son conceptualmente independientes, aunque pueden estar asociadas empíricamente. Conviene distinguirlas utilizando nombres diferentes⁹ o, simplemente, “nacionalización vertical” y “nacionalización horizontal.” Los sistemas de partidos pueden adoptar cuatro formatos típicos de acuerdo con las combinaciones de valores horizontales y verticales de nacionalización, como se detalla en la tabla 1.¹⁰

⁷ La nacionalización vertical de los sistemas de partidos también puede analizarse a partir de las nociones e hipótesis propuestas en los estudios sobre corte de boleta. Al respecto, puede verse la discusión general de Burden y Helmke (2009), las numerosas referencias allí citadas y el resto de los artículos publicados en el número de *Electoral Studies* en el que se incluye ese ensayo.

⁸ Este concepto puede confundirse con la tercera noción horizontal de nacionalización partidaria comentada más arriba. Son conceptos distintos. La noción horizontal compara la fragmentación nacional con la fragmentación distrital promedio en elecciones para el mismo cargo de gobierno. La integración o congruencia compara los resultados que los partidos obtienen en elecciones para cargos de distinto nivel.

⁹ Siguiendo el uso propuesto por Filippov y sus coautores (2004) podemos llamar “integración” a la dimensión vertical. Siguiendo el uso de Chhibber y Kollman (1998) podemos llamar “agregación” a la dimensión horizontal.

Tabla 1

Dimensiones de nacionalización partidaria y tipos de sistemas de partidos

		Nacionalización vertical o integración	
		Alta	Baja
Nacionalización horizontal o agregación	Alta	Nacionalizado	Segmentado
	Baja	Federalizado	Disperso


El primer formato es el sistema de partidos *nacionalizado*. Corresponde con valores altos de nacionalización tanto vertical como horizontal. En un sistema nacionalizado los partidos obtienen proporciones semejantes de votos en *todos los distritos* y para *todos los cargos de gobierno*.

Desplazándonos hacia la derecha en la primera fila de la tabla encontramos el segundo formato: el sistema de partidos *segmentado*. En este caso, los partidos obtienen proporciones semejantes del voto en *todos los distritos* en las elecciones para *cargos nacionales* y proporciones distintas en cada distrito en las elecciones subnacionales.¹¹ Como lo sugiere el término “segmentación,” en este formato existe una sepa-

¹⁰ Naturalmente, la cantidad de combinaciones concebibles depende de la cantidad de niveles de gobierno a los que se acceda a través de elecciones. Los formatos típicos están contruidos asumiendo la comparación entre dos niveles de gobierno. El esquema se aplica más naturalmente a la comparación entre la arena nacional y las arenas intermedias (provinciales o estatales). También puede aplicarse dentro de cada estado o provincia comparando los resultados de ese nivel con los de los niveles locales. Para este segundo tipo de aplicación deberían reemplazarse las denominaciones “nacionalizado” y “federalizado” por otras más adecuadas a la escala provincial.

¹¹ Incluyendo la posibilidad de que el partido no compita por cargos de ese nivel, no lo haga en todos los distritos o lo haga bajo coaliciones integradas por distintas agrupaciones en cada distrito.

ración, una discontinuidad, entre la competencia electoral subnacional y la nacional. Factores institucionales, como los calendarios electorales, factores organizacionales, como la estructura de las carreras dentro de los partidos políticos o la autonomía de las organizaciones subnacionales de los partidos, factores sociales, como la relativa homogeneidad étnica de los electorados y factores coyunturales, como el desempeño de los partidos en el gobierno en distintos niveles, pueden contribuir a que esta separación sea más o menos pronunciada.

Una tercera posibilidad es que los partidos obtengan proporciones semejantes del voto en elecciones de *distinto nivel en cada distrito* pero que no compitan en todos los distritos, o lo hagan bajo coaliciones de distinta composición o que su proporción de votos para cargos nacionales *varíe entre distritos*. Esta descripción se  semeja a los sistemas de partidos que Gibson y Suárez Cao (en prensa) proponen denominar *federalizados*.¹² En este caso, la discontinuidad se da entre unidades geográficas y no entre niveles de gobierno. En los sentidos propuestos, la segmentación es un corte transversal, la federalización es un conjunto de cortes longitudinales.¹³

Un cuarto formato, teóricamente concebible aunque empíricamente improbable, es el sistema de partidos disperso. En este caso, distintos partidos compiten por cargos en cada nivel de gobierno y cada distrito. Dadas las “economías de escala” resultantes de la formación de partidos y dadas las “externalidades” resultantes de la acción de los go-

¹² Aunque es más probable, no es estrictamente indispensable que este resultado se obtenga en sistemas federales de gobierno. No obstante, para evitar la proliferación de términos, se conserva la denominación propuesta por los autores.

¹³ La segmentación equivale al corte que se hace en una torta para rellenarla; la federalización se parece a los cortes que se hacen en una torta para obtener porciones y servir las. La recurrencia de la metáfora de la torta, que este texto tampoco puede evitar, sugiere que hay una asociación fuerte entre, por un lado, el interés por los sistemas con múltiples niveles de gobierno y, por otro, la imaginación limitada y los hábitos alimenticios simples. El uso original de esta metáfora por parte de Morton Grodzins en sus estudios sobre la estructura del federalismo en los Estados Unidos (por ejemplo, Grodzins 1960) sigue siendo uno de los más sugerentes.

biernos en cada nivel, la absoluta separación de la competencia entre niveles y entre provincias parece bastante poco conveniente y, entonces, poco factible como un resultado regular. Pero en democracias jóvenes o sujetas a conmociones fuertes, la dificultad para armar alianzas políticas durables en cualquier nivel puede acercar a los sistemas de partidos al polo de la dispersión. Por eso, esta categoría, residual en apariencia, conserva relevancia descriptiva.

La tipología propuesta amplía y organiza el vocabulario para describir y entender el fenómeno de la nacionalización partidaria. Permite reconocer que un sistema puede estar “nacionalizado” o “desnacionalizado” en distintos sentidos. Cada formato corresponde con distintas interacciones entre los funcionarios de distinto nivel, los miembros de los partidos que compiten en distintas arenas y sus electorados. Distintas formas de relativa nacionalización pueden tener distintas consecuencias para la calidad de la representación democrática y distintos impactos sobre los procesos y los resultados de las políticas públicas. Un sistema de distinciones más amplio permite, entonces, describir más completamente el fenómeno e interpretar más claramente sus posibles consecuencias.

En lo que concierne a este estudio, la tipología y la discusión conceptual que la precede permiten analizar de un modo más completo y claro las relaciones entre la descentralización y la nacionalización partidaria. El análisis que se presenta aquí se ocupa del impacto de la descentralización sobre la nacionalización *horizontal* o agregación de los sistemas de partidos. Pero ese impacto depende del grado de nacionalización vertical. Como veremos, la descentralización puede hacer que los votos para cargos nacionales se distribuyan en cada provincia de modos semejantes o distintos de acuerdo con la relativa separación o asociación que exista entre las competencias electorales para cargos de distinto nivel.

Efectos de la descentralización sobre el grado de nacionalización de los sistemas de partidos: argumento teórico y evidencia empírica

El efecto de la descentralización. Casi toda la incipiente literatura que analiza las causas de la nacionalización partidaria en su dimensión

horizontal postula que la descentralización administrativa y la fiscal pueden reducirla.¹⁴ Se han propuesto dos mecanismos causales distintos para fundamentar esta conjetura.

El primero, elaborado por Chhibber y Kollman (1998; 2004) y extendido a otros casos por Thorlakson (2007), se concentra en el plano electoral y enfatiza el efecto de la descentralización administrativa. Sostiene que la nacionalización de los sistemas de partidos depende de una interacción entre legisladores, candidatos y votantes. De acuerdo con este argumento los funcionarios públicos se incorporan a los partidos políticos para estabilizar las decisiones en los cuerpos colegiados de gobierno y para informar a los votantes acerca de sus posiciones. Los votantes buscan información acerca de las políticas y se concentran en el nivel de gobierno que está a cargo de las que afectan más directamente su bienestar. Si las políticas o la provisión de servicios que los votantes valoran se adoptan en el nivel provincial, los votantes prestarán más atención y considerarán más relevantes las elecciones para los cargos en ese nivel de gobierno. Si esas políticas se definen en la arena nacional, prestarán más atención a las elecciones nacionales. Los candidatos y los partidos se concentran en el nivel de gobierno que más les importa a los votantes. De este modo, el incentivo para extender las organizaciones partidarias en el territorio gana o pierde fuerza de acuerdo con la relativa centralización de las facultades administrativas.

El segundo argumento causal es uno de los que consideran los trabajos de Cox (1999; Cox y Knoll 2003). Se concentra en los funcionarios

¹⁴Un amplio estudio comparativo reciente (Brancati 2008) encuentra que la descentralización política reduce la nacionalización partidaria. Este trabajo clasifica como políticamente descentralizados a los países que: a. eligen a las autoridades de por lo menos un nivel subnacional y, b. cuyas constituciones asignan jurisdicción exclusiva sobre por lo menos un área de políticas a los gobiernos subnacionales. Puesto que las capacidades efectivas de los gobiernos subnacionales muchas veces difieren de lo que prescriben los textos constitucionales, esta definición puede arrojar resultados poco confiables. De todos modos, el mecanismo causal que postula Brancati coincide con los expuestos en esta sección.

de gobierno y acentúa la descentralización fiscal. Como el anterior, parte de caracterizar la interacción entre legisladores, candidatos y votantes, pero les asigna a cada uno roles distintos de los propuestos en el caso anterior. Los funcionarios se incorporan a los partidos para estabilizar las decisiones en los cuerpos colegiados de gobierno, informar a los votantes acerca de sus posiciones políticas e intercambiar recursos de un modo eficaz. En tanto existan los cargos nacionales, existen incentivos para formar partidos de alcance nacional. Sin embargo, si existe alguna medida de descentralización fiscal el alcance de posiciones nacionales no es indispensable para la supervivencia de los partidos. Los partidos obedecen incentivos financieros: valorarían a los cargos provinciales aun cuando los votantes consideraran que la política provincial es poco importante o cuando no pudieran distinguirla claramente de la política nacional. De todos modos, para que ese esfuerzo por capturar recursos financieros afecte la nacionalización de los sistemas de partidos es necesario que los votantes apoyen a los partidos que eligen la “vía subnacional.” Esto puede ocurrir porque los votantes perciben de algún modo que la descentralización fiscal hace más relevantes a los gobiernos subnacionales o porque la disposición de recursos permite que los gobiernos subnacionales establezcan vínculos clientelistas (Kitschelt & Wilkinson 2007) con parte de sus electorados. De acuerdo con esta tesis hay un nivel de descentralización fiscal que permite sobrevivir como actores políticos relevantes a los partidos que son capaces de reproducir sus votos en alguna porción del territorio. Si la descentralización fiscal alcanza este nivel, el sistema de partidos se desnacionaliza.

Obsérvese que, de acuerdo con estos argumentos, el efecto de la relativa centralización administrativa o fiscal es reversible. Los sistemas de partidos tienden a desnacionalizarse si los gobiernos subnacionales ganan relevancia y pueden renacionalizarse si los gobiernos nacionales vuelven a concentrar funciones o recursos.

Varios análisis registran asociaciones empíricas entre el nivel de nacionalización partidaria y varias medidas de descentralización que son consistentes con los mecanismos expuestos. Cox y Knoll (2003, Tablas 1-3) encuentran que la descentralización fiscal tienen un leve efecto

negativo sobre la nacionalización de los sistemas de partidos (.44 partidos efectivos menos en el nivel nacional que en el caso promedio, en el caso con máxima descentralización fiscal incluido en su muestra). Chhibber y Kollman observan que: i) las fluctuaciones de largo plazo en la nacionalización de los sistemas de partidos de Gran Bretaña, Canadá, India y los Estados Unidos coinciden con cambios en el rol económico y el tamaño relativo de los gobiernos nacionales y provinciales (2004, Cap. 7); y ii) que los incrementos en la incidencia del empleo público nacional sobre el empleo público total reducen el número efectivo de partidos en la escala nacional como resultado de un efecto de nacionalización (2004, 235, Tabla 8.1) que es independiente de la estructura de clivajes sociales, el sistema de gobierno y el efecto del régimen electoral (Amorim Neto & Cox 1997). El estudio de Thorlaksson (2007) sobre seis federaciones confirma los resultados de Chhibber y Kollman. Pero Cox y Knoll no registran un impacto estadísticamente significativo de la descentralización administrativa y Brancati no detecta un impacto de la descentralización fiscal. Ambos estudios se apoyan en muestras más amplias y pruebas estadísticas más exigentes que los de Chhibber & Kollman y Thorlakson.

En síntesis, la hipótesis de que la descentralización administrativa y fiscal reduce el nivel de nacionalización horizontal de los sistemas de partidos es conceptualmente coherente y a primera vista persuasiva. Pero su respaldo empírico no es concluyente. Las comparaciones de pocos casos capturan un impacto negativo de la descentralización administrativa sobre la nacionalización horizontal de los sistemas de partidos. Los análisis sobre muestras más grandes no confirman este hallazgo aunque encuentran que la descentralización fiscal tiene un leve efecto desnacionalizador. La evidencia disponible no es suficiente para validar ni para descartar la idea de que la descentralización y la nacionalización partidaria están asociadas. Así las cosas, parece oportuno analizar con más detalle los argumentos teóricos propuestos y verificar empíricamente su potencia interpretativa. A eso dedicamos las secciones siguientes.

El efecto de la descentralización sobre las estrategias de los partidos y el comportamiento electoral

El razonamiento de los mecanismos propuestos en la literatura parte de una estimación de la importancia relativa, administrativa o fiscal, de los cargos de nivel provincial o estadual. Nos permiten entender por qué los partidos y los candidatos individuales desearían participar de comicios provinciales y por qué los votantes asignarían relevancia a esos comicios. Pero el fenómeno que tratamos de explicar es la homogeneidad en la distribución territorial de los votos en elecciones para cargos nacionales. Entender el resultado de competir simultáneamente por cargos de ambos niveles requiere una especificación más cuidadosa.

Si, por motivos fiscales o administrativos, los cargos provinciales ganan relevancia, pueden ocurrir dos cosas:

a. Los votantes obedecen tanto señales provinciales como señales nacionales. Dentro del grupo de partidos cercanos a sus preferencias, apoyan a los que son competitivos en la arena provincial cuando se trata de cubrir cargos provinciales y a partidos que son competitivos nacionalmente, cuando se trata de cubrir cargos nacionales. Si los partidos que son competitivos en cada arena son distintos, el resultado más probable es un sistema de partidos *segmentado*, con alta nacionalización *horizontal* y *baja* nacionalización *vertical*.

b. Los votantes privilegian la competitividad provincial: votan a los partidos que tienen mejores chances de ganar en ese espacio aunque no sean competitivos nacionalmente. Si ocurre esto, el resultado más probable es un sistema de partidos *federalizado*, con *alta* nacionalización *vertical* y *baja* nacionalización *horizontal*.

De este análisis sencillo derivan una serie de consecuencias importantes para este estudio. Primero, el impacto de la relativa descentralización sobre la nacionalización partidaria no es inexorable. Segundo, la descentralización puede incidir sobre distintas dimensiones de la na-

cionalización partidaria y, entonces, producir distintos tipos de desnacionalización del sistema de partidos.¹⁵ Hasta el momento la literatura no ha identificado claramente estas dos posibilidades. Finalmente, tal como sostienen los estudios previos, la descentralización puede reducir la nacionalización horizontal del sistema de partidos, pero lo hace solo bajo ciertas condiciones. Dentro de este conjunto de condiciones, la información, las alternativas de comportamiento de las que disponen los votantes y las estrategias de los partidos son clave.

Los mecanismos que fundamentan la asociación entre descentralización y nacionalización partidaria horizontal se ponen movimiento si:

- i. los votantes creen que la recepción de nuevas funciones o más recursos hacen al nivel de gobierno que los recibe no solo más relevante que antes sino al menos tan relevante como el otro nivel de gobierno;
- ii. el régimen electoral no permite o dificulta que los votantes elijan a distintos partidos para cargos nacionales y cargos subnacionales; o bien,
- iii. porque la descentralización lleva a o permite que las organizaciones subnacionales de los partidos a privilegien la competitividad en las elecciones para cargos subnacionales.

Las condiciones i y ii, por un lado, y la iii, por otro, son suficientes para que la descentralización produzca desnacionalización horizontal. Ninguna de ellas es necesaria.

Para hacer más accesible el análisis es necesario asociar estas condiciones generales y abstractas con fenómenos observables más concretos. Por ejemplo, si los gobiernos subnacionales toman a su cargo políticas amplias y visibles como la administración de la educación o de la salud, es probable que la acción de esos gobiernos y las elecciones para cargos de ese nivel ganen relevancia en la percepción y el juicio de los votantes. Esto puede llevar a que distintos partidos obtengan buenos resultados en las elecciones para cargos nacionales como resultado de su esfuerzo por llegar al gobierno en distintos distritos porque las reglas electorales no permiten el corte de las boletas o porque las elecciones para cargos de todos los niveles se realizan en la misma fecha. Tanto la fusión de los votos como la de los calendarios

¹⁵ O distintos “cortes de la torta” para volver a la metáfora anterior.

electorales son restricciones que mantienen verticalmente integrado al sistema de partidos. Cristalizando la integración vertical pueden debilitar la nacionalización horizontal. Alternativamente, la descentralización también puede producir desnacionalización horizontal si las organizaciones subnacionales de los partidos deciden competir solamente en uno o unos pocos distritos, o forman distintas coaliciones en distintos distritos. La descentralización opera aquí incrementando el valor político de los cargos provinciales. Ese incremento puede ser tan importante como para alentar per se la “vía subnacional” o simplemente puede ser suficiente para reducir el riesgo de una estrategia de este tipo generada por otros motivos. En cualquier caso, nuevamente, esto ocurre si *en cada provincia o estado* los partidos se mantienen verticalmente integrados.

A partir de este análisis se puede especificar la hipótesis de asociación entre centralización y nacionalización partidaria horizontal. La descentralización produce desnacionalización horizontal si los votos están fusionados o los calendarios electorales *de distinto nivel de gobierno* coinciden o si las organizaciones subnacionales de los partidos tienen motivos y autonomía para desarrollar estrategias electorales autónomas y distintas en cada distrito.

Para verificar la validez de esta línea de interpretación presentamos a continuación un análisis exploratorio de la relación entre los niveles de descentralización y los niveles de nacionalización partidaria horizontal en cinco casos latinoamericanos. Puesto que la relativa descentralización no es el único factor que afecta la nacionalización horizontal de los sistemas de partidos, el análisis considerará la influencia potencial de otros factores institucionales y sociales.

Descentralización y nacionalización partidaria en cinco casos latinoamericanos

La nacionalización horizontal del sistema de partidos depende de otros factores, además de la relativa descentralización administrativa y fiscal. Como hemos visto, el estudio de la nacionalización partidaria se

entronca con una rica tradición en la ciencia política contemporánea, pero la renovación del interés en este fenómeno es más bien reciente. Por ese motivo, el desarrollo teórico es incipiente. El ejercicio que se presenta en esta sección tiene como propósito explorar la capacidad interpretativa de estas herramientas, una de las cuales es la hipótesis de descentralización que hemos analizado en detalle.

Determinantes de la nacionalización partidaria. Las hipótesis propuestas en la literatura pueden ser leídas como respuestas a dos preguntas básicas: a. ¿Cuán vital es la nacionalización para alcanzar los objetivos partidarios?; y b. ¿Cuán pronunciadas son las diferencias sociales entre los electorados de los distritos?¹⁶ Sintetizando las respuestas a estas preguntas, la teoría vigente postula que dada cierta heterogeneidad social subyacente, la nacionalización horizontal de los sistemas de partidos será más pronunciada cuanto más vitales sean los premios políticos asociados con el acceso a posiciones nacionales de gobierno.

Los factores sociales considerados en la teoría refieren fundamentalmente a las diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas o culturales entre los electorados de distintos distritos. Estas diferencias pueden dar lugar a identidades y estrategias políticas geográficamente concentradas. Para algunos segmentos del electorado, la afirmación y la protección de la identidad de una región puede ser un valor político central. Frecuentemente, esos mismos segmentos confían la defensa de este valor en las legislaturas nacionales a partidos regionales. Por

¹⁶ Una tercera pregunta indaga acerca de la efectividad de los mecanismos partidarios que inducen a la cooperación entre organizaciones y candidatos que compiten en distintos distritos. Las hipótesis relacionadas con esta tercera pregunta han recibido menos atención que las vinculadas con las anteriores y el fenómeno es más difícil de capturar con indicadores fiables que permitan el análisis comparativo. Por este motivo, aunque se trata de un factor sumamente importante, el efecto de los mecanismos intra-partidarios no será incluido en esta exploración. Expongo una discusión más detallada de la teoría sobre la nacionalización partidaria horizontal en Leiras (2006, cap. 1) y en la versión de este texto presentada en las jornadas “Federalismo y política sub-nacional: Argentina en perspectiva comparada.”

este motivo, la teoría espera que la heterogeneidad étnica inter-distrital tienda a reducir el grado de nacionalización horizontal de los sistemas de partidos.

A partir de estas condiciones sociales fundamentales, la fuerza del incentivo para que las agrupaciones políticas y los votantes coordinen su comportamiento más allá de las fronteras distritales, depende de la relativa concentración en el plano nacional de valores políticos. Este último término refiere genéricamente a todos los factores que afectan la capacidad de influir en las decisiones políticas fundamentales y a los recursos financieros necesarios para solventar la actividad de gobierno y las tareas proselitistas de los partidos.

Tanto la relativa descentralización administrativa como la fiscal son parte de este esquema de distribución de valores políticos. Completan este esquema, el carácter presidencial o parlamentario del sistema de gobierno, el carácter unitario o federal de la constitución, el régimen electoral, los mecanismos de acceso a las candidaturas partidarias y los calendarios electorales. Para adecuar la exposición al espacio disponible y evitar una digresión extensa se omite la justificación teórica para la inclusión de cada uno de estos factores.¹⁷

De acuerdo con estas observaciones, un conjunto de hipótesis guía nuestra exploración. Se espera que la nacionalización partidaria horizontal sea más (menos) pronunciada:

1. Cuando las diferencias etno-culturales entre las poblaciones de distintos distritos son menos (más) pronunciadas.
2. Cuando la administración de las políticas públicas está más (menos) concentrada.
3. Cuando el control de los recursos fiscales está más (menos) concentrado.

¹⁷ Puede encontrársela en las referencias bibliográficas y en la discusión expuestas en los textos citados en la nota 15.

4. En los sistemas presidenciales más que en los sistemas parlamentarios de gobierno.
5. En los países unitarios más que en los países federales.
6. Cuando los regímenes electorales incluyen un segundo nivel de distribución de bancas nacionales u otras reglas que obligan o inducen a los partidos a presentar candidaturas u obtener votos en varios distritos.
7. Cuando las organizaciones nacionales de los partidos controlan el acceso a las candidaturas legislativas nacionales más que cuando ese control está a cargo de organizaciones subnacionales.
8. Cuando todas las elecciones legislativas nacionales se realizan en la misma fecha que las elecciones presidenciales.
9. Cuando las elecciones legislativas nacionales no se realizan en la misma fecha que las elecciones provinciales o estatales.


Los casos. La exploración se concentra en cinco casos latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México. Estos casos tienen dos rasgos comunes: el acceso a los niveles intermedios de gobierno subnacional (provincias, estados o departamentos) se dirime en elecciones generales y, de acuerdo con el consenso de los estudios empíricos recientes, tanto las responsabilidades administrativas como los recursos fiscales están más descentralizados que en el resto de los países de la región y llevaron adelante medidas de descentralización importantes durante los años 90.

Algunos rasgos de esta muestra señalan los alcances de esta exploración. Este es un sub-conjunto de los países latinoamericanos con niveles intermedios de gobierno electos. El acceso a esos cargos también se realiza a través de elecciones en Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela (Daughters & Harper 2007, 218-219). Limitaciones en el acceso a la información electoral para un período más o menos extenso han

impedido su inclusión en este estudio. Los casos para los que se dispone de información electoral más abundante son también los que registran los niveles más altos de descentralización fiscal y administrativa en la región. De este modo, se maximiza la probabilidad de encontrar bajos niveles de nacionalización partidaria horizontal si la hipótesis que estamos explorando es correcta. Si no encontráramos asociación entre descentralización y desnacionalización partidaria para este conjunto de casos, tendríamos motivos fuertes para descartarla. Puesto que no podemos compararlos con países menos centralizados, si encontráramos una asociación fuerte deberíamos tomarla con cautela y verificar su verosimilitud con análisis complementarios.

Operacionalización de la variable dependiente. Estimaremos empíricamente el grado de nacionalización de los sistemas de partidos de acuerdo con un indicador ponderado de Inflación partidaria (I_w) desarrollado por Moenius y Kasuya (2004).¹⁸ El indicador se calcula de acuerdo con la siguiente expresión:

¹⁸ El procedimiento de estimación es similar al que utilizan Chhibber y Kollman y Cox, por lo que los índices que se obtienen están fuertemente correlacionados y son, desde el punto de vista conceptual, equivalentes. En países en los que se utilizan fórmulas electorales proporcionales, como los que se incluyen en la muestra, los distritos más grandes tienden a registrar más altos números efectivos partidos y una incidencia más alta en la fragmentación calculada en la escala nacional. El uso del promedio inter-provincial ponderado permite filtrar este efecto y arroja una medida más adecuada a los fines de este estudio. La literatura ofrece varios otros métodos para estimar la nacionalización partidaria. Entre los que pueden calcularse aún para los partidos que no compiten en todos los distritos, el más adecuado a nuestros propósitos es el propuesto por Jones y Mainwaring. Aunque es conceptualmente distinto del indicador propuesto aquí, Chhibber y Kollman (2004) y Leiras (2006) encuentran que el coeficiente de Jones y Mainwaring tiene una alta correlación con los procedimientos que comparan niveles de fragmentación, de modo que puede considerarse empíricamente equivalentes. Puede entonces esperarse que su análisis arroje resultados similares a los obtenidos con la estimación de Moenius y Kasuya. Como esta es más sencilla de calcular, y en aras de la brevedad, la exploración estima la nacionalización horizontal del sistema de partidos de acuerdo con esta medida.

	$I_w = \left(\frac{NEP_{nac} - NEP_{wp}}{ENP_{wp}} \right) \cdot 100$	 ;
--	--	---

en la que NEP_{nac} representa el número efectivo de partidos en la escala nacional y NEP_{wp} representa el *promedio* interdistrital de fragmentación electoral *ponderado* por la incidencia de cada distrito sobre el total del electorado. El indicador representa, en síntesis, el porcentaje de desvío de la fragmentación electoral nacional respecto del parámetro dado por la fragmentación interdistrital típica en cada país en cada elección. El hecho de que ese desvío sea pronunciado indica que el sistema de partidos está desnacionalizado en la dimensión horizontal: cuanto más alta es la medida de I_w menor es el nivel de nacionalización partidaria.

El análisis que se presenta en esta sección calcula la media de Inflación partidaria en las elecciones para diputados nacionales en los países incluidos en la muestra entre 1989 y 2006. Este valor registra la tendencia general de nacionalización característica de cada sistema de partidos y permite compararla con la de los otros.

Indicadores de las variables independientes. Para estimar las *diferencias etnoculturales* se utilizará un índice de fragmentación etnolingüística propuesto por Annet (2001) basado en datos de 1982. La medida oscila entre 0 y 1 y estima la probabilidad de que dos individuos de una población pertenezcan a grupos etnolingüísticos distintos si se los selecciona al azar. Mayores valores indican mayor heterogeneidad. Para nuestros propósitos, la medida no es suficientemente sensible puesto que no incluye en el cálculo la concentración geográfica de los distintos grupos. El indicador comparte este problema con otros índices de fragmentación de este tipo pero, al igual que ellos, tiene la ventaja de permitir comparaciones internacionales. Se lo incluye por este motivo. De acuerdo con la hipótesis 1, se espera que los valores de este índice estén positivamente asociados con las medidas de desnacionalización partidaria.

Un índice de propensión institucional a la desnacionalización (IPDN) estima el efecto del régimen territorial y distintos aspectos del régimen

electoral.¹⁹ Se considera dicotómicamente a cada una de las variables consideradas en las hipótesis 5 a 9 expuestas más arriba. Cuando cada variable adopta un valor que, de acuerdo con las hipótesis expuestas, tiende a la desnacionalización horizontal del sistema de partidos, el índice suma un punto. Cuando en algún país el valor de alguno de estos atributos registra cambios a lo largo del período, el indicador adopta un valor entre mayor que 0 y menor que 1 que se aproxima a representar la tendencia predominante en el lapso considerado. La simple adición de estos puntos arroja el valor del índice para cada país y representa aproximadamente la propensión a la desnacionalización horizontal.²⁰

Para estimar el nivel de centralización vigente en cada país utilizamos los indicadores y valores expuestos en Daughters y Harper (2007)²¹. La descentralización administrativa se estima a partir de dos índices. El primero es un *índice de descentralización de actividades*. Adopta valores entre 0 y 1 y califica a los países de acuerdo con el nivel de gobierno que decide sobre: a) decide el monto a invertir en cada actividad, b) decide el destino de esas inversiones públicas, c) es res-

¹⁹ Puesto que todos los países incluidos en la muestra son presidenciales se excluye del índice a los factores asociados con el sistema de gobierno.

²⁰ Por ejemplo, Argentina es un país federal (1 punto) en el que las organizaciones provinciales de los partidos controlan el acceso a las candidaturas (1 punto), y en el que no existen reglas que induzcan a presentar candidaturas en varios distritos (no hay un segundo nivel territorial de asignación de bancas ni obligación legal de competir en varios distritos para presentar candidaturas a cargos legislativos nacionales, 1 punto). En el período analizado, aproximadamente el 60% de las elecciones de diputados nacionales se realizaron en la misma fecha que las elecciones para cargos provinciales (0.3 puntos) y el 70% de las elecciones legislativas nacionales no coincidieron con elecciones presidenciales (0.7 puntos). De este modo, la propensión institucional a la desnacionalización partidaria adopta en Argentina un valor de 4.3 puntos sobre un total de 5 puntos posibles. En otras palabras, dadas las reglas vigentes en Argentina, la probabilidad de que los partidos obtengan distintas proporciones del voto en distintas provincias cuando se eligen diputados nacionales es alta.

²¹ Este estudio toma datos de los relevamientos sobre descentralización que el Banco Interamericano de Desarrollo llevo adelante en 1996 y 2004.

ponsable inmediato de la ejecución de las políticas públicas, d) es responsable por la evaluación del alcance de las metas de las políticas públicas. Valores más cercanos a 1 indican que los niveles subnacionales de gobierno tienen más presencia en la administración de las políticas públicas. El segundo es un *índice de autonomía administrativa de los gobiernos subnacionales*. También oscila entre 0 y 1 y agrupa tres indicadores: uno que representa el grado de descentralización de las responsabilidades de gasto público sobre distintas políticas públicas, otro que considera la proporción del gasto público total que está a cargo de los gobiernos subnacionales y un tercero que registra el grado de discrecionalidad de las transferencias financieras desde el gobierno nacional.²² Valores cercanos a 1 indican que los gobiernos subnacionales son más autónomos respecto de las autoridades nacionales en la administración de las políticas que están a su cargo. Finalmente, se considera separadamente la proporción del gasto público total que está a cargo de los gobiernos subnacionales. Esta variable representa el nivel de descentralización fiscal.²³ Para los fines de esta indagación, tiene la ventaja de estar calculada para todos los casos.

Resultados. La tabla 2 que se incluye a continuación expone los valores correspondientes a los cinco países incluidos en la muestra para cada uno de los indicadores expuestos más arriba. Una primera mirada a la tabla confirma datos que resultarán familiares para quienes conocen los estudios sobre descentralización en América Latina. Aun den-

²² Estas son tres de las cinco dimensiones consideradas en el índice de madurez de la descentralización incluido en el estudio de Daughters y Harper. Para estimar discrecionalidad de la transferencias centrales este índice utiliza una codificación más simple y menos sensible que la que proponen Bonvecchi y Lodola en el capítulo incluido en este volumen. Se ha decidido incluirla de todos modos porque es la única medida disponible para los casos analizados. Desafortunadamente, el citado estudio no incluye valores de descentralización de actividades ni de autonomía de los gobiernos subnacionales para México.

²³ Aunque algunos estudios que ponen el acento en la independencia financiera de los gobiernos subnacionales, por ejemplo el de Falleti (2005) la interpreta como indicador de descentralización administrativa.

tro de este conjunto de países más bien descentralizados existen diferencias apreciables en términos del conjunto de actividades, la proporción de gasto público y la autonomía administrativa de la que gozan sus gobiernos subnacionales.

Descentralización y nacionalización partidaria

Descentralización administrativa y fiscal												
	Heterogeneidad etnolingüística	Índice descentralización de actividades		Gasto subnacional como proporción de gasto público total			Índices de autonomía administrativa		IPDN	Nacionalización horizontal del sistema de partidos, 1989-2006		
		1982	1996	2004	1990	1995	2004	1996		2004	Iw Promedio	Iw Desvío estándar
Argentina	0.41	0.67	0.81	45.8	49.3	49.3	0.73	0.78	4.3	30.3	30.6	9
Brasil	0.54	0.50	0.55	49.7	45.6	47	0.67	0.70	4	31.5	11.5	5
Colombia	0.67	0.35	0.45	23.1	39	44.7	0.51	0.61	2	27.4	26.6	3
México	0.59	s.d.	s.d.	17.2	25.4	31.8	s.d.	s.d.	2	15.7	16.1	6
Bolivia	0.71	0.30	0.39	25.9	26.7	25.1	0.34	0.49	0.5	14.1	5.0	6


Nota. s.d.: sin datos.

Fuentes:

Heterogeneidad etnolingüística, Annet 2001, p.573.

Descentralización administrativa y fiscal, Daughters y Harper 2007.

Índice de propensión institucional a la desnacionalización: elaboración del autor con base en las constituciones y leyes electorales de los países analizados.

Iw: elaboración del autor con base en datos electorales de: para Argentina, Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior; Bolivia, Corte Nacional Electoral; Brasil, Banco de dados eleitorais do Brasil (<http://jaironicolau.iuperj.br>); Political Data Base of the Americas, Georgetown University; México, Instituto Federal Electoral. 

Las distancias entre los países más descentralizados, Argentina y Brasil, y los menos, Bolivia, Colombia y México, se redujeron en alguna medida en el curso de los últimos quince años. Esta reducción obedece a que en ese lapso las políticas descentralizadoras adquirieron un ritmo más rápido y mayor profundidad en estos últimos países, especialmente en Colombia. Se arriba a esta conclusión considerando cual-

quiera de las tres medidas de descentralización que se incluyen en la tabla.

También son apreciables las diferencias entre los países en términos de relativa heterogeneidad etnolingüística. De modo interesante, y contrario a lo que suele encontrarse en otras regiones, los países más descentralizados son los más homogéneos desde el punto de vista socio-cultural.

También encontramos contrastes en términos del entorno institucional en que tiene lugar la competencia electoral. Las reglas de juego hacen más probable la desnacionalización horizontal del sistema de partidos en países como Argentina y Brasil. En ninguna de estas federaciones existen reglas que requieran a los partidos competir en varias unidades territoriales para presentar candidaturas legislativas nacionales. En ambos casos, el acceso a las candidaturas se define en los espacios subnacionales y la mayoría de las elecciones legislativas coincide temporalmente con los comicios para elegir autoridades de niveles intermedios de gobierno. La única diferencia entre ellas es que los diputados y los presidentes brasileños se eligen siempre en las mismas fechas. En el período considerado, ello ocurrió en Argentina solamente en un tercio de las elecciones incluidas en la muestra.²⁴ En, México, la otra federación que sometemos a análisis, las reglas de juego ofrecen incentivos más potentes para la extensión territorial de los partidos. Allí, sólo la mitad de las elecciones legislativas nacionales coincide con las presidenciales y las autoridades partidarias nacionales tienen más control sobre el acceso a las candidaturas (con variaciones de acuerdo con los partidos y la elección que se considere). Pero las elecciones de diputados nacionales se realizan en fechas distintas que las de cargos estatales, el régimen electoral requiere que los partidos

²⁴ De acuerdo con la reforma constitucional de 1994, el 50% de las elecciones legislativas deben ser concurrentes con las presidenciales, puesto que la mitad de las Cámara de Diputados se renueva cada cuatro años y cuatro años duran los mandatos presidenciales. Esta muestra registra una proporción menor porque antes de 1995 regía otra constitución y porque las elecciones legislativas de 2003 no coincidieron con las presidenciales.

presenten candidaturas en varios estados para acceder al reparto de diputados que se asignan en el nivel de distritos con varios miembros y, aunque no estuviera vigente esta obligación legal, la misma existencia de distritos electorales secundarios constituiría un aliciente para presentar candidaturas bajo el mismo sello partidario en distintos estados (Cox y Knoll 2003). Por eso, a pesar del carácter federal de la democracia mexicana, la propensión institucional a la desnacionalización partidaria es mucho menor que en las otras dos federaciones y semejante a la que se registra en países constitucionalmente unitarios como Colombia. Por último, Bolivia, a pesar de la profundidad del proceso de descentralización puesto en marcha a mediados de los 90s, presenta un entorno institucional muy poco favorable para los partidos que tienen su apoyo electoral concentrado en uno o unos pocos distritos. Existen distritos electorales secundarios, predominio de las autoridades nacionales en la determinación de las candidaturas, coincidencia temporal de las elecciones presidenciales con las legislativas nacionales y calendarios electorales diferenciados para las elecciones departamentales.

En términos de inflación partidaria media, la muestra se divide en dos grupos. Por un lado, Argentina, Brasil y Colombia, que presentan niveles cercanos al 30%.²⁵ Esto quiere decir que alrededor de un tercio de la fragmentación partidaria a nivel nacional puede atribuirse al hecho de que el apoyo electoral a los principales partidos políticos varía a lo largo del territorio. En México y en Bolivia el nivel de desnacionalización partidaria horizontal es la mitad del que se registra en los otros casos. En la columna que consigna las desviaciones estándar en el coeficiente de inflación, observamos que, como se expondrá con más detalle, estas tendencias centrales esconden dinámicas distintas. Las oscilaciones intertemporales son muy pronunciadas en Argentina y Colombia, todavía notables en México, y más suaves en Brasil y Bolivia. La atención de los factores dinámicos es importante para estimar en qué medida la descentralización genera o motiva la desnacionalización horizontal del sistema de partidos.²⁶

²⁵ El dato de Colombia debe tomarse con cautela porque la muestra incluye solamente tres de las elecciones legislativas realizadas en este país.

La cantidad limitada de datos disponibles no nos permite realizar un test estadístico exigente de las hipótesis consideradas. Pero un análisis apoyado en correlaciones bivariadas arroja resultados interesantes. Confirman lo que puede apreciarse a simple vista. Los casos en la tabla están ordenados de acuerdo con la proporción de gasto público a cargo de los gobiernos subnacionales. El ordenamiento hubiera sido muy semejante si hubiéramos considerado cualquiera de las otras medidas de descentralización o el IPDN. Este ordenamiento coincide también con el que resulta de considerar los promedios de inflación del sistema de partidos.

Previsiblemente, entonces, la medida de desnacionalización partidaria está fuertemente correlacionada tanto con las medidas de descentralización como con el índice institucional. El promedio de los dos datos de descentralización de actividades arroja un correlación de 0.68 con el promedio de inflación ponderada. La correlación del promedio de autonomía administrativa de los gobiernos subnacionales con la medida de desnacionalización horizontal es de 0.91. El promedio de los tres registros de descentralización del gasto (1990-2004) tiene una correlación de 0.95 con el índice de inflación partidaria. Y la correlación entre esta última medida y el índice de propensión institucional a la desnacionalización es de 0.86. De modo interesante y en contra de lo esperado, la fragmentación etnolingüística tiene una correlación fuerte pero negativa con la desnacionalización horizontal de los sistemas de partidos.

Estos resultados son consistentes con todas las hipótesis presentadas más arriba, excepto la de heterogeneidad social. Pero el procedimiento utilizado no permite aislar los impactos singulares de cada una de las variables. Mucho menos, por supuesto, postular efectos causales. Al contrario, las fuertes correlaciones que existen tanto entre las variables

²⁶ Lo cual es consistente con los estudios que postulan que los clivajes sociales no son independientes de las estrategias políticas (Chhibber & Torcal 1997; Mainwaring & Torcal 2003) y que en América Latina la movilización electoral basada en argumentos étnicos tienden a reducir y no a aumentar la fragmentación de los sistemas de partidos (Madrid, 2005).

independientes como entre cada una de ellas y el resultado que nos ocupa permitirían postular, inclusive, que todo este complejo de observaciones representa un conjunto de fuerzas más o menos centralizadoras subyacentes y que determinan a todas ellas.

Pero este análisis inicial basta para afirmar que la hipótesis de asociación entre nacionalización y centralización partidaria amerita una consideración más detenida. Aun en ausencia de una prueba estadística convincente, algunas consideraciones adicionales nos permiten avanzar unos pasos en este bosque de endogeneidad.

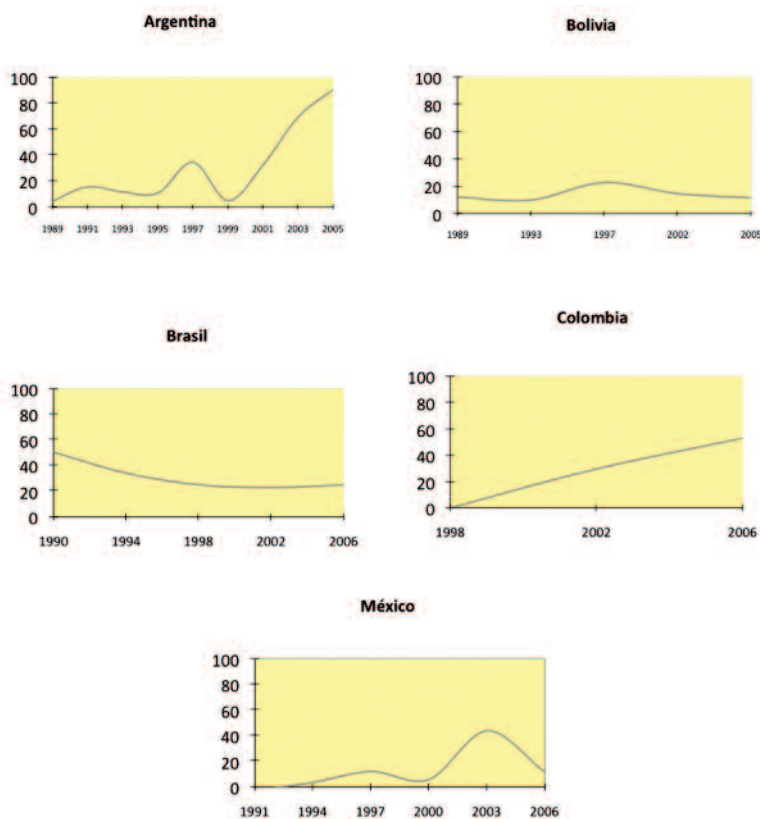
Con la ayuda de los datos presentados en el gráfico 1, discutimos, en primer lugar, las tendencias de variación intertemporal en los niveles de desnacionalización partidaria y la de secuencia entre la descentralización administrativa, la fiscal y sus posibles efectos sobre el sistema de partidos.

El gráfico distingue nítidamente a dos grupos. La inflación del sistema de partidos tiende a crecer en Argentina, Colombia y México. En estos tres casos, la desnacionalización horizontal sucede a las políticas de descentralización administrativa y fiscal. Pero la “velocidad de reacción” de los candidatos y los votantes a los cambios en los esquemas de descentralización parece variar entre los países. A fines de la década de los 80 Argentina ya exhibía niveles de descentralización fiscal superiores a los que hoy registran México y Colombia. No obstante, la nacionalización horizontal experimentó un descenso pronunciado recién en 2001. También parece haber una demora, aunque menor, entre la descentralización y la desnacionalización de los patrones de competencia electoral en Colombia y en México. Aunque en estos tres casos la tendencia de evolución a lo largo del tiempo es consistente con la idea que la descentralización genera o motiva la desnacionalización partidaria, coincidiendo con la exposición teórica de la sección 3, las demoras indican que la descentralización no es suficiente para que los sistemas de partidos se desnacionalicen.

En Bolivia y Brasil, los niveles de nacionalización horizontal son más estables. Este último país experimentó una ligera renacionalización horizontal durante los 90. En Bolivia se observa un pequeño desvío

respecto de la tendencia dominante en la elección de 1997. Considerando los datos de la tabla 2, ni la estabilidad ni la ligera tendencia decreciente registradas en Brasil son sorprendentes. A lo largo del período considerado, los parámetros administrativos, fiscales e institucionales variaron poco, lo que nos lleva a esperar que los resultados electorales se mantengan estables. La estabilidad del caso boliviano, en cambio desafía algunas de las expectativas teóricas.

Gráfico 1
Inflación partidaria ponderada en cinco países latinoamericanos
Elecciones de diputados nacionales, 1989-2006



Como hemos visto, en Bolivia, las reglas del juego político ofrecen poco espacio para los partidos que aspiran a ser influyentes en la arena nacional pero tienen su apoyo concentrado en alguna sección del territorio. Adicionalmente, los gobiernos de nivel intermedio controlan una porción comparativamente pequeña del gasto público total. Sin embargo, en el curso de los últimos quince años, primero, los gobiernos municipales y luego, aunque en menor medida, los departamentales, adquirieron relevancia significativa tanto en el plano administrativo como en el político (O'Neill 2004). Adicionalmente, como ha sido repetidamente informado en la prensa, los gobiernos departamentales del Oriente del país han sido refugios de la oposición al gobierno de Evo Morales, vehículos del profundo conflicto social y protagonistas de la disputa constitucional de los últimos años. No es sorprendente que Bolivia tenga un sistema de partidos más nacionalizado que el de los otros países. Si sorprende que los niveles de nacionalización no tiendan a reducirse a lo largo del período.

Hay una interpretación que hace lugar tanto a la fuerte correlación entre los niveles de centralización y los de nacionalización partidaria como a las demoras y anomalías citadas. Esta interpretación parte de concebir a los esquemas de relativa descentralización fiscal y administrativa como un factor contextual. La descentralización no es una fuerza exterior que interrumpe y altera drásticamente la dinámica del sistema de partidos sino un atributo del entorno de competencia electoral que puede dar lugar o no a tendencias centrífugas: a. dependiendo del grado de integración o nacionalización vertical del sistema de partidos y, b. si entra en contacto con un agente o fuerza catalizadora de otro origen. En otras palabras, la mera existencia de gobiernos subnacionales relevantes no es suficiente para que los votantes y los candidatos organicen su comportamiento en torno a ellos. La descentralización hace posible pero no inexorable la "vía subnacional." Esto también quiere decir que el potencial desnacionalizador de los esquemas de administración de recursos y políticas relativamente descentralizados puede activarse a través de distintos mecanismos. La próxima sección presenta y explica brevemente la operación de uno de ellos en la evolución política argentina reciente.

Descentralización y desnacionalización partidaria en la Argentina

Durante los 90 el gobierno argentino trasladó a los gobiernos provinciales la responsabilidad por la provisión de distintos servicios públicos que previamente estaban concentrados en la órbita nacional.²⁷ La distribución de ingresos públicos entre niveles de gobierno siguió caminos sólo parcialmente asociados con esta distribución de funciones. La democracia reinaugurada en 1983 heredó de la dictadura una estructura de distribución fuertemente sesgada a favor del gobierno nacional. Entre 1984 y 1987 este patrón de concentración se mantuvo. A partir de 1988, la participación de los gobiernos provinciales en la ejecución del gasto público total aumentó. En 1991 y 1992 el gobierno nacional y los provinciales suscribieron dos pactos fiscales que implicaron una parcial reconcentración de recursos en el nivel nacional pero no un retorno a los niveles prevalecientes hasta fines de la década anterior. Es difícil estimar el resultado neto de este proceso. La opinión más extendida es que la Argentina es una federación más bien descentralizada (Willis, Garman *et al.* 1999; Eaton 2004; Haggard & Webb 2004) pero que el proceso de descentralización no aumentó significativamente la autonomía política de los gobiernos subnacionales respecto del nacional (Falletti 2005).

Varios estudios han documentado la desnacionalización reciente del sistema de partidos argentino (Suarez-Cao 2003 y en este volumen; Calvo & Escolar 2005; Leiras 2006; 2007; Lupu 2007; Alemán & Kellam 2008). Como hemos observado, las tendencias fiscales y administrativas no coinciden exactamente con la evolución del indicador de nacionalización partidaria. De todos modos podemos preguntarnos si el nivel promedio y comparativamente alto de descentralización ha facilitado la provincialización de los patrones de competencia. La respuesta es que sí, pero no por los motivos que se consignan habitualmente en la literatura.

²⁷ En el caso de los servicios educativos, la traslación completó un proceso de devolución de responsabilidades administrativas que había comenzado a fines de la década de los '70.

Los análisis citados más arriba demuestran que la desnacionalización coincide con una caída en el caudal electoral de los grandes partidos nacionales. Esta caída afectó principalmente a la UCR y se manifestó de modo más agudo en las provincias con mayor número de electores. El espacio que los grandes partidos dejaron vacante fue ocupado por distintas agrupaciones en distintas provincias. Interpretaciones como las de Chhibber y Kollman o Thorlakson atribuirían el crecimiento de estas agrupaciones y su bajo grado de nacionalización a un esfuerzo de estas agrupaciones por competir eficazmente en las arenas provinciales. Si este fuera el caso, la fragmentación de las elecciones provinciales debería ser tan alta como en las elecciones nacionales y la proporción de partidos que compiten solo en uno o unos pocos distritos y ejercen gobiernos provinciales debería haber aumentado. No ocurrió ninguna de las dos cosas.

La tabla 3 compara los promedios interprovinciales de fragmentación en las elecciones de diputados nacionales con los de las elecciones para cargos ejecutivos y legislativos provinciales. Como se observa, la fragmentación en las elecciones de gobernador nunca es más alta y casi siempre es más baja que en las de diputados nacionales. Solamente en cuatro casos las elecciones legislativas provinciales arrojan niveles de fragmentación más altos que los de las legislativas nacionales. Cuatro de esos casos ocurrieron durante un período de relativamente alta nacionalización del sistema de partidos (1983-1987).

TABLA 3

**Número efectivo de partidos
Elecciones provinciales y nacionales
Promedios interprovinciales, Argentina, 1983-2003**

Año	Diputados nacionales		Gobernador		Diputados provinciales	
	Media	Desvío	Media	Desvío	Media	Desvío
1983	2.68	0.52	2.69	0.42	2.83	0.58
1985	2.86	0.58			2.91	0.71
1987	2.77	0.63	2.6	0.54	2.94	0.86
1989	3.06	0.65			3.03	0.7
1991	2.98	0.58	2.56	0.51	2.79	0.61
1993	2.92	0.61			2.94	0.81
1995	3.16	0.79	2.46	0.64	2.56	0.48
1997	2.77	0.70			2.64	0.54
1999	2.83	0.75	2.49	0.63	2.73	0.88
2001	4.02	1.83			3.63	1.45
2003	3.42	1.18	2.81	0.9	3.82	2.3

Fuentes: elecciones provinciales, Calvo y Escolar (2005); Elecciones nacionales, elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

La tabla 4, complementa y confirma la interpretación propuesta anteriormente. Mientras el grado de nacionalización de las elecciones legislativas nacionales decreció, la proporción de gobiernos provinciales en manos de partidos que compiten en una sola provincia no creció sino que se redujo. Solamente en 2007 tres agrupaciones contribuyeron a la desnacionalización del sistema de partidos nacional como resultado de su esfuerzo por acceder a ejecutivos provinciales (El Partido Nuevo de Córdoba, el Partido Socialista Popular de Santa Fe y Pro en la Ciudad de Buenos Aires). Antes de esa fecha, y en con-

tra de lo que sostiene la literatura sobre nacionalización partidaria, la disputa por los cargos provinciales ha sido un terreno en el que predominaron los grandes partidos nacionales; en particular, el Partido Justicialista. Antes de 2007, si la descentralización juega algún papel en la explicación de la desnacionalización del sistema de partidos argentino, ese papel debe estar asociado con las estrategias de las organizaciones provinciales de los grandes partidos nacionales, no con la orientación provincial de los nuevos partidos que aspiran a reemplazarlos.

TABLA 4

Distribución de gobernaciones por partido, 1983-2007

Periodo	PJ	UCR	Partidos provinciales
1983-1987	54.6	31.8	13.6
1987-1991	77.3	9.1	13.6
1991-1995	60.9	17.4	21.7
1995-1999	58.3	25	16.7
1999-2003	58.3	33.3	8.3
2003-2007	62.5	29.2	8.3
2007-2011	66.7	16.7	16.7
Fuente: elaboración propia con base en datos del República Argentina, Ministerio del Interior, República Argentina.			

En un estudio previo encontré que la asociación entre, por un lado, la contribución que las organizaciones provinciales realizan a la cosecha de los candidatos presidenciales de la UCR y el PJ y, por otro, la proporción de votos que obtienen los mismos partidos en las elecciones

para gobernador, cae desde 1983.²⁸ Esa caída se verifica tanto en la UCR como en el PJ (Leiras 2006, cap. 5). La interpretación que allí ofrezco postula que la caída refleja problemas de cooperación electoral entre candidatos a gobernador y candidatos presidenciales. Agrego aquí que la devaluación de las etiquetas partidarias nacionales refuerza estos problemas de cooperación. Cuando la gestión oficialista pierde apoyo en la opinión pública, como ocurrió con la de Carlos Menem a partir de 1997 o la de Fernando de la Rúa a partir de 2000, las agrupaciones provinciales de los grandes partidos tienen incentivos para desligarse de la competencia nacional. Las de los grandes partidos argentinos lo han hecho cada vez que lo encontraron necesario. La descentralización fiscal y administrativa hace factible pero no motiva estas estrategias. Tiene sentido proteger la competitividad en las provincias porque allí los partidos encuentran oportunidades de acceso a recursos financieros y de influencia en la orientación de las políticas que son independientes de la suerte de la agrupación en la escala nacional.

Esta tendencia interactúa con el carácter verticalmente integrado del sistema de partidos argentino. Si bien la asociación entre resultados provinciales y resultados nacionales se ha ido debilitando a lo largo del tiempo, casi todos los partidos presentan candidatos para todos los niveles de gobierno y la cosecha electoral en las elecciones provinciales es uno de los más precisos predictores de los resultados en las elecciones legislativas nacionales (Leiras 2006, 179, tabla 5.6). La devaluación de las etiquetas nacionales de los grandes partidos puso en movimiento dos dinámicas que, en conjunto, contribuyeron a la re-

²⁸ Estimo esta “contribución” en términos de la proporción del voto presidencial que cada uno de estos partidos obtiene en cada provincia ponderada por el peso del electorado provincial en el electorado nacional. Así, por ejemplo, si el PJ obtiene el 3% de sus votos en una provincia que representa el 1% del electorado nacional, estimo que esa provincia ha contribuido positivamente al voto presidencial por el PJ. Esta medida de contribución está siempre correlacionada positivamente con los votos que esos partidos obtienen en las elecciones a gobernador. La reducción en la intensidad de esa correlación es síntoma de que las elecciones provinciales van obedeciendo a dinámicas distintas de la de las elecciones presidenciales.

ducción en los niveles de nacionalización horizontal. Por un lado, las organizaciones provinciales de esos grandes partidos privilegiaron la competencia electoral subnacional. Por otro, se abrió un espacio para que nuevas fuerzas pudieran competir eficazmente con esos actores antes dominantes.²⁹

En resumen, este análisis del caso argentino sugiere que la descentralización administrativa y la fiscal facilitan pero no producen la desnacionalización del sistema de partidos. El traslado de recursos y funciones a niveles subnacionales de gobierno puede tener un impacto en la extensión territorial de los partidos solamente en caso en que algún factor independiente de la descentralización reduzca el incentivo o la capacidad de desarrollar estrategias nacionales exitosas. En este caso, ese factor es la devaluación de las etiquetas nacionales de los partidos. Cuando los grandes partidos nacionales adoptan cursos de política ideológicamente inconsistentes, se desvían de las tradiciones doctrinarias o fracasan en la implementación de políticas, sus etiquetas pierden potencia informativa y capacidad de motivar la identificación afectiva de los votantes. En estas condiciones, las organizaciones subnacionales de los partidos tienen motivos para privilegiar las problemáticas de escala provincial. La descentralización hace posible que ese privilegio no implique una renuncia al control de recursos financieros o a la influencia sobre las políticas públicas.

Conclusiones

La transferencia del control financiero o administrativo desde el gobierno nacional hacia los subnacionales puede inducir la desnacionalización de los partidos y los patrones de competencia interpartidaria. El análisis expuesto en este estudio confirma parcialmente esta extendida convicción de la literatura. La confirmación vale en la medida en que se tomen en cuenta ciertas calificaciones y aclaraciones previas.

²⁹ Como explica Suárez Cao en el capítulo incluido en este volumen, la amplitud de ese espacio depende de las condiciones sociales e institucionales de cada provincia.

En primer lugar, para entender de modo más completo la relación entre estos dos fenómenos es necesario ampliar y precisar vocabulario utilizado para describir la nacionalización partidaria. Este estudio contribuye a esta tarea. Distingue dos dimensiones independientes en la nacionalización de los partidos políticos y caracteriza a los formatos que pueden adoptar los sistemas de partidos de acuerdo con las combinaciones entre estas dimensiones.

La desnacionalización partidaria no es un resultado necesario de la descentralización. La descentralización puede inducir a la *federalización* o a la *segmentación* de los sistemas de partidos. Solamente en el primer caso se reduce lo que comúnmente se llama nacionalización de los sistemas de partidos y que este estudio ha propuesto llamar nacionalización horizontal o integración. La producción y la magnitud de este resultado dependen de la información, las alternativas de comportamiento de las que disponen los votantes y las estrategias de los partidos. La evolución de estos factores clave depende, a su vez, del entorno institucional. La descentralización de responsabilidades y recursos hacia los gobiernos subnacionales puede reducir la homogeneidad territorial en la distribución de votos, en la medida en que los votantes puedan reconocer claramente la importancia relativa de los gobiernos subnacionales, juzgar eficazmente los resultados de las políticas a cargo de cada nivel de gobierno pero el entorno institucional impida o dificulte votar a distintos partidos en elecciones para cargos de distinto nivel. El mismo resultado puede producirse si las organizaciones subnacionales de los partidos tienen incentivos para privilegiar la competitividad provincial o estadual a expensas de la nacional. Ambos resultados son suficientes para que se reduzca el nivel de nacionalización horizontal. Ninguno es necesario. La desnacionalización partidaria es un estado al que puede arribarse por distintos caminos.

De acuerdo con la incipiente teoría contemporánea, la descentralización afecta el valor relativo de los valores políticos que se asignan en la escala nacional y, en ese sentido, puede afectar los incentivos para que los partidos procuren extenderse a lo largo del territorio. Se postula que esos incentivos dependen también de otros atributos del entorno institucional y de la relativa homogeneidad socio-cultural entre los

electorados de distintos distritos. El análisis de cinco países latinoamericanos con comparativamente altos niveles de descentralización y gobiernos de nivel intermedio electos explora la potencia interpretativa de las hipótesis propuestas.

Los primeros resultados confirman todas las hipótesis propuestas menos una pero sugieren que es necesario desarrollar y aplicar indicadores y técnicas estadísticas de identificación que permitan descartar mecanismos endógenos de influencia y postular efectos causales de modo convincente. En particular, futuros estudios deberían desarrollar medidas de nacionalización vertical comparativamente fiables e instrumentos conceptualmente asociados con los niveles de descentralización e independientes de las dinámicas de nacionalización partidaria.

Dadas la teoría y la evidencia empírica disponible, la descentralización parece dar cuenta más eficazmente de las diferencias en los niveles de nacionalización partidaria horizontal que se registran entre los países que de los cambios en esos niveles que se registran a lo largo del tiempo en cada país. Este contraste sugiere que es conveniente concebir a la descentralización como un atributo del entorno de competencia electoral que puede dar lugar o no a tendencias centrífugas de acuerdo con el grado de integración vertical del sistema de partidos y de su interacción con agentes o fuerzas catalizadoras de otro origen. La descentralización no aparece como una fuerza exterior que, de por sí, altera los patrones territoriales de competencia política. Introduce una posibilidad de desnacionalización que puede actualizarse o no dependiendo de cómo evolucione, por otro motivos, la relación entre las arenas políticas de distinto nivel.

El análisis de la tendencia desnacionalizadora registrada recientemente en el sistema de partidos argentino confirma esta línea de interpretación. La existencia de gobiernos provinciales influyentes desde el punto de vista político y financiero no motivó pero hizo posible que las organizaciones territoriales de los partidos privilegiaran la supervivencia electoral en la arena subnacional.

Desde el punto de vista disciplinario, este examen sugiere que los estudios sobre la nacionalización partidaria están correctamente orien-

tados pero queda mucho trabajo para hacer tanto en el plano conceptual como en el metodológico. El avance en este terreno es indispensable para arribar a conclusiones más claras y relevantes desde el punto de vista práctico. Considerando lo que sabemos hoy, solamente en algunos casos y bajo condiciones especiales puede esperarse que la desnacionalización partidaria contribuya a arraigar los procesos de descentralización. En este sentido, puede esperarse que si las tendencias descentralizadoras registradas en América Latina en las últimas dos décadas se revierten, la regresión, al igual que el impulso descentralizador, tenga distinto ritmo y distinta magnitud en distintos países. En lo que refiere al impacto de la descentralización sobre los procesos y la naturaleza de las políticas, la posible desnacionalización del sistema de partidos no debe considerarse como una de sus principales desventajas. El potencial centrífugo de la descentralización de recursos y actividades de gobierno puede activarse o no dependiendo de otros atributos del sistema de gobierno y del régimen electoral así como de la evolución de la dinámica política. No obstante, cuando las reglas del juego aumentan la propensión a la desnacionalización de los sistemas de partido, la descentralización puede derivar en consecuencias partidarias negativas para la eficiencia y la equidad de las políticas de escala nacional. En esos casos, es conveniente llevarlas adelante tomando en cuenta sus posibles efectos político electorales y, entonces, con particular cautela.

Referencias

- ALEMÁN, E. Y M. KELLAM. 2008. "The nationalization of electoral change in the Americas." *Electoral Studies* 27(2): 193-212.
- AMORIM NETO, O. Y G. COX. 1997. "Electoral institutions, cleavage structures and the number of political parties." *American Journal Of Political Science* 41(149-174).
- ANNET, A. 2001. "Social Fractionalization, Political Instability, and the Size of Government." *IMF Staff Papers* 48(3): 561-592.

BRANCATI, D. 2008. "The Origins and Strengths of Regional Parties." *British Journal of Political Science* 38(01): 135-159.

BURDEN, B. C. Y G. HELMKE. 2009. "The comparative study of split-ticket voting." *Electoral Studies* 28(1): 1-7.

CALVO, E. Y M. ESCOLAR. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo / Pent Fundación para la Integración de la Argentina en el Mundo.

CARAMANI, D. 1996. "The nationalization of electoral politics: a conceptual reconstruction and a review of the literature." *West European Politics* 19: 205-224.

—. 2004. *The nationalization of politics: the formation of national electorates and party systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

COX, G. 1999. "Electoral rules and electoral coordination." *Annual Review of Political Science* 2: 145-161.

COX, G. Y J. KNOLL. 2003. *Ethnes, fiscs and electoral rules: the determinants of party-system inflation*. 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago.

CHHIBBER, P. K. Y K. W. KOLLMAN. 1998. "Party aggregation and the number of parties in India and the United States." *American Political Science Review* 92: 349-342.

—. 2004. *The formation of national party systems: Federalism and party competition in Canada, Great Britain, India and the United States*. Princeton: Princeton University Press.

CHHIBBER, P. K. Y M. TORCAL. 1997. "Elite strategy, social cleavages and party systems in a new democracy: Spain." *Comparative Political Studies* 30(1): 27-54.

DAUGHTERS, R. Y L. HARPER. 2007. Fiscal and political decentraliza-

tion reforms. *The state of state reform in Latin America*. E. Lora. New York: Inter American Development Bank / Stanford University Press: 213-261.

DIAZ-CAYEROS, A. 2006. Argentina: Regime change and fragile credibility. *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*: Cambridge University Press.

EATON, K. 2004. The link between political and fiscal decentralization in South America. *Decentralization and democracy in Latin America*. A. Montero y D. Samuels. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

FALLETI, T. G. 2005. "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective." *American Political Science Review* 99(03): 327.

FILIPPOV, M., P. ORDESHOOK, et al. 2004. Designing federalism: a theory of self-sustainable federal institutions. Cambridge: Cambridge University Press.

—. 2004. *Designing federalism: a theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

GERRING, J., S. THACKER, et al. 2005. "Centripetal democratic governance: a theory and a global inquiry." *American Political Science Review* 99(4): 567-581.

GIBSON, E. L. Y J. SUÁREZ-CAO. ENRIQUETA. "Competition and power in federalized party systems." *Comparative Politics*.

GRODZINS, M. 1960. "American Political-Parties and the American-System." *Western Political Quarterly* 13(4): 974-998.

HAGGARD, S. Y S. WEBB. 2004. Political incentives and intergovernmental fiscal relations. *Decentralization and democracy in Latin America*. A. Montero y D. Samuels. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

JONES, M. P. 2005. *The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process*, Rice University.

JONES, M. P. Y S. MAINWARING. 2003. "The nationalization of politics: an empirical measure and an application to the Americas." *Party Politics* 9(2): 139-166.

KAWATO, S. 1987. "Nationalization and partisan realignment in congressional elections." *American Political Science Review* 81: 1235-1250.

KITSCHOLT, H. Y S. WILKINSON. 2007. *Citizen-politician linkages: an introduction. Patrons, clients and policies*. H. Kitschelt y S. Wilkinson. Cambridge: Cambridge University Press: 1-49.

LAGO-PEÑAS, I. Y S. LAGO-PEÑAS. 2009. "Does the nationalization of party systems affect the composition of public spending?" *Economics of Governance* 10: 85-98.

LAGO-PEÑAS, I. Y J. R. MONTERO. 2009. "Coordination between electoral arenas in multilevel countries." *European Journal of Political Research* 48(2): 176-203.

LEIRAS, M. 2006. *Parties, provinces and electoral coordination: a study on the determinants of party and party system aggregation in Argentina, 1983-2005*. Ph.D. Dissertation, The Graduate School, University of Notre Dame.

—. 2007. *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

LUPU, N. 2007. *Continuity and Change in Argentine Elections, 1914-2003*. 27th International Congress of the Latin American Studies Association, Montreal, September 5-8, 2007.

—. 2008. *Nationalization and party institutionalization in Twentieth Century Argentina*. 2008 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.

MADRID, R. L. 2005. "Indigenous voters and party system fragmentation in Latin America." *Electoral Studies* 24(4): 689-707.

MAINWARING, S. Y M. TORCAL. 2003. "The political recrafting of social bases of party competition: Chile 1973-1995." *British Journal of Political Science* 33: 55-84.

MAYHEW, D. 2000. "Electoral realignment." *Annual Review of Political Science* 3: 449-474.

MOENIUS, J. Y Y. KASUYA. 2004. "Measuring party linkage across districts." *Party Politics* 10(5): 543-564.

MONTERO, A. P. Y D. SAMUELS. 2004. The political determinants of decentralization in Latin America: causes and consequences. *Decentralization and democracy in Latin America*. A. P. Montero y D. Samuels. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

MORGENSTERN, S. Y R. F. POTTHOFF. 2005. "The components of elections: district heterogeneity, district-time effects, and volatility." *Electoral Studies* 24(1): 17.

MORGENSTERN, S. Y S. M. SWINDLE. 2005. "Are Politics Local?: An Analysis of Voting Patterns in 23 Democracies." *Comparative Political Studies* 38(2): 143-170.

O'NEILL, K. 2004. Decentralization in Bolivia: electoral incentives and outcomes. *Decentralization and democracy in Latin America*. A. P. Montero y D. Samuels. Notre Dame: University of Notre Dame Press: 35-66.

PERSSON, T. Y G. TABELLINI. 2006. Electoral systems and economic policy. *Oxford Handbook of Political Economy*. B. R. Weingast y D. Wittman. Oxford: Oxford University Press: 723-738.

RIKER, W. H. 1964. *Federalism: origins, operation and significance*. Boston: Little Brown.

RODDEN, J. 2004. "Comparative Federalism and Decentralization. On

Meaning and Measurement.” *Comparative Politics* 36(4): 481-500.

—. 2006. *Hamilton's Paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

RODDEN, J. Y E. WIBBELS. 2002. “Beyond the fiction of federalism: macroeconomic management in multitiered systems.” *World Politics* 54: 494-531.

SAMUELS, D. J. 2003. *Ambition, federalism and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

STEIN, E., M. TOMMASI, et al. 2006. *La política de las políticas públicas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

SUAREZ-CAO, J. 2003. *It's the Economy, Stupid: the Provincialization of Electoral Politics in Argentina*, Northwestern University.

THORLAKSON, L. 2007. “An institutional explanation of party system congruence: Evidence from six federations.” *European Journal of Political Research* 46(1): 69-95.

—. 2009. “Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations.” *Party Politics* 15(2): 157-177.

WIBBELS, E. 2000. “Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance.” *American Journal of Political Science* 44(4): 687-702.

—. 2004. Decentralization, democracy and market reform: on the difficulty of killing two birds with one stone. *Decentralization and democracy in Latin America*. A. P. Montero y D. J. Samuels. Notre Dame: University of Notre Dame Press: 203-234.

WILLIS, E., C. D. C. B. S. GARMAN, et al. 1999. “The politics of decentralization in Latin America.” *Latin American Research Review* 37(1): 7-.

CAPÍTULO 2

Las transformaciones del sistema nacional de partidos: una visión federalista sobre la competencia partidaria en la Argentina

*Julieta Suárez Cao**

En los últimos años, el sistema nacional de partidos argentino ha venido sufriendo transformaciones importantes. Las más relevantes son, sin dudas, la creciente desnacionalización de la competencia, el colapso de la oposición a partir del 2001 y la concomitante predominancia electoral del Partido Justicialista (PJ). La trayectoria del sistema nacional de partidos argentino, entonces, difiere de lo que prescribe la literatura sobre sistemas de partidos en democracia. Con el correr del tiempo, el proceso de consolidación democrática no ha sido testigo de una competencia partidaria más cerrada y predecible; por el contrario, ésta se ha vuelto más abierta y, en cierta medida, impredecible. Impredecible no tanto en términos de ganadores de las contiendas electorales, sino en relación a los partidos políticos participantes en la competencia por los cargos electivos. De este modo, nuevos terceros

³⁰ Candidata doctoral del Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Northwestern, Estados Unidos (jsc@u.northwestern.edu). La autora agradece los comentarios y sugerencias de Tulia Falleti, Lucas González, Martín Lardone, Juan C. Olmeda, Marcelo Leiras, Edward Gibson, Ernesto Calvo y Flavia Freidenberg que contribuyeron a mejorar el artículo. Asimismo, agradece a los comentaristas y asistentes de las conferencias realizadas en la Universidad Torcuato Di Tella, en la Universidad de Salamanca y en la Universidad Católica de Córdoba donde se presentaron versiones anteriores de este trabajo.

partidos aparecen y desaparecen de la escena política aun después de haber realizado campañas exitosas.

El presente artículo busca explicar la reestructuración del sistema nacional de partidos en general, y del colapso de la oposición en particular, mediante un enfoque que incorpora la competencia partidaria a través del territorio nacional. En este sentido, sostenemos que en un régimen federal como el argentino la dinámica del sistema nacional de partidos debe ser entendida a través de la interacción de la competencia partidaria en sus diferentes niveles territoriales. Si bien esta observación puede ser válida para cualquier sistema en el cual la competencia por cargos políticos nacionales y subnacionales se realice en arenas institucionales diferenciadas, es aún más pertinente para el caso argentino, en el cual la capacidad legal de las provincias de dictar leyes que regulan sus propias prácticas electorales alcanza altos niveles de autonomía.

El objetivo principal del presente artículo es indagar acerca del efecto de los patrones de competencia partidaria subnacionales sobre el sistema nacional de partidos. En este sentido, se propone la hipótesis de que las transformaciones en el sistema nacional de partidos solo pueden entenderse a través de los cambios sufridos por la competencia partidaria a nivel provincial. A partir de la conceptualización avanzada en Gibson y Suárez Cao (2010) sobre los sistemas federalizados de partidos, se sostiene que las crecientes divergencias institucionales entre las distintas arenas territoriales de gobierno son causa de las transformaciones observadas en la competencia partidaria a nivel nacional. Así, se rastrean las causas de las transformaciones a nivel nacional a partir de las reformas institucionales subnacionales que, como se intentará mostrar más adelante, modificaron a los sistemas de partidos provinciales.³¹ Esta ampliación del foco de estudio –para incorporar las dinámicas competitivas en las arenas electorales subnacionales– nos permite encontrar, ya en las elecciones de 1999, los gérmenes de la reestructuración del sistema nacional de partidos evidente a partir de las elecciones de 2001.

³¹ En particular, el análisis se concentrará en aquellas reformas que fueron exitosas en aislar las arenas subnacionales de las presiones competitivas nacionales y lograr crearon distritos seguros para los partidos gobernantes. Para un análisis de la creación de distritos seguros en las legislaturas estatales en Estados Unidos, véase Jewell y Breaux (1988).

Asimismo, un objetivo teórico general de este artículo es incorporar la dimensión federal al análisis de la competencia entre partidos políticos. En los últimos años hemos asistido a una creciente producción de artículos de investigación relacionados con las arenas subnacionales de gobierno y la distribución territorial de las prácticas democráticas (Fox 1994; Gervasoni 2010; Gibson 2005; Mickey 2005; McMann 2006; Snyder 1999; Snyder y Samuels 2004). Sin embargo, los estudios comparados del impacto de las instituciones federales en los partidos y sistemas de partidos son relativamente recientes (Chhibber y Kollman 2004; Filipov *et al* 2004; Olmeda y Suárez Cao 2007). Es interesante señalar, no obstante, que los estudios del caso argentino han generado avances teóricos muy importantes en relación a esta temática (Calvo y Escolar 2006; Leiras 2007).

En parte debido a un enfoque metodológico de alcance medio generalmente concentrado en los casos de Europa occidental y Estados Unidos, la literatura clásica de partidos y sistemas de partidos ha tendido a concentrarse en el efecto de otras instituciones políticas, principalmente de los sistemas electorales pero también de los sistemas de gobierno (Duverger 1954; Sartori 1976 y 1994; Samuels 2002), a la vez que ha dejado de lado la organización territorial del poder político como variable clave. Aun en la literatura especializada en el caso de los Estados Unidos, la reflexión sobre el efecto de la dimensión federal está casi ausente (Aldrich 1995) o poco teorizada (Schlesinger 1991; Frymer 1999). Asimismo, en las ocasiones en las que la dimensión federal es incorporada en los análisis de partidos, la misma se ve comúnmente delimitada a discusiones acerca de su efecto sobre el número de partidos nacionales, más que sobre la dinámica o los incentivos que ofrecen a la política de partidos en general (por ejemplo, Chhibber y Nooruddin 2004).³²

³² Epstein critica dicha inclinación y sostiene que es complicado asociar directamente federalismo con número de partidos: “[e]xisten buenas razones para cuestionar la asociación entre el federalismo y el número de partidos [...] El sistema unitario en Europa continental no ha coincidido con el bipartidismo, y, por otro lado, los Estados Unidos, seguramente el país más federal después de Canadá, tiene el bipartidismo nacional más firmemente establecido” (1980, 61).

El presente artículo sostiene que los sistemas federales están caracterizados por un tipo particular de sistema de partidos: el sistema federalizado de partidos, compuesto por diferentes subsistemas de partidos a nivel nacional y subnacional. El federalismo es considerado entonces como una variable insoslayable a la hora de estudiar la estructura de la competencia partidaria a través del territorio. De esta forma buscaremos confrontar con el famoso adagio de Riker acerca del federalismo: “[n]o es importante cuán útil resulta ser la ficción del federalismo [...], no debemos pasar por alto el hecho de que es una ficción [...] [y] es siempre adecuado ir más allá de la ficción para estudiar las fuerzas auténticas [que operan] en un sistema político” (Riker 1969, 146).

En la próxima sección esbozaremos brevemente el concepto de sistema federalizado de partidos definido en un trabajo anterior (Gibson y Suárez Cao 2010). Asimismo desarrollaremos los mecanismos que conectan las diferentes arenas de competencia partidaria en un sistema como el argentino. La sección segunda expondrá la presentación empírica de las transformaciones en el sistema nacional de partidos y de los sistemas provinciales desde la última redemocratización. Finalmente, la sección tercera ofrecerá las conclusiones y delineará las posibilidades para una futura agenda de investigación.

La competencia partidaria en los sistemas federalizados de partidos

Como mencionábamos anteriormente, la literatura especializada ha tendido a descuidar la teorización de la competencia partidaria en circunstancias en las cuales esta no se limita a la elección de cargos nacionales. Por lo tanto, el impacto de los arreglos federales de poder sobre los partidos y los sistemas de partidos continúa siendo una agenda de investigación poco desarrollada.³³ La falta de atención del

³³ Por supuesto, existen excepciones notables como Chhibber y Kollman (2004) quienes analizan la manera en que la centralización de los procesos decisivos en sistemas federales impacta sobre la competencia partidaria a través de los diferentes distritos electorales que componen el sistema electoral nacional. Asimismo, Filippov, Ordeshook y Shvetsova (2004) observan el papel de los partidos y sistemas de partidos dentro de un sistema federal.

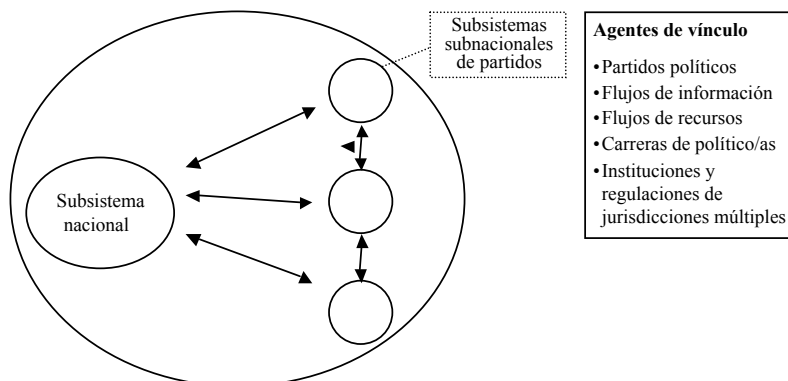
impacto del federalismo en la política de partidos es aún más sorprendente en el contexto latinoamericano, donde esta variable institucional está siendo profundamente estudiada en relación a otros fenómenos políticos, económicos y sociales. Entre ellos, el efecto del federalismo en los procesos de democratización (Samuels y Abrucio 2000; Ochoa-Reza 2004; Gibson 2005); en las políticas de descentralización y reformas económicas (Gibson y Calvo 2000; Eaton 2004; Falleti 2005; Wibbels 2005); y el impacto de gobiernos subnacionales poderosos en las políticas públicas promovidas desde el gobierno central (Ward y Rodríguez 1999; Spiller y Tommasi 2005). Por el contrario el análisis del federalismo sobre los partidos y sistemas de partidos se ha focalizado más en el efecto del balance de poder entre presidentes y gobernadores (Figueiredo y Limongi 2000; Palermo 2000; Samuels 2003; Langston y Diaz-Cayeros 2003; Hwang y Jones 2005).

En su mayor parte, las teorías generadas y las conceptualizaciones ofrecidas han sufrido de un “sesgo nacional” (Rokkan 1970) que se extiende además hacia la metodología propuesta en términos de índices e indicadores. Así, la atención que la literatura especializada brinda a la competencia partidaria se centra exclusivamente en el nivel nacional de gobierno y, por lo tanto, descansa sobre los supuestos implícitos de que o bien la arena nacional y las subnacionales operan de manera independiente entre ellas, o que la arena subnacional resulta un mero reflejo de la nacional. Este sesgo nacional es un problema porque la desatención a los sistemas subnacionales nos lleva a ignorar el papel de la competencia subnacional, la cual, como sostendremos más adelante, es relevante no sólo porque determina la estructura del poder local, sino también porque afecta de manera crucial a la competencia por cargos nacionales.

Un objetivo particular del presente análisis es argumentar teóricamente y demostrar empíricamente que tanto el supuesto de independencia como el de reflejo de las arenas electorales es erróneo. En otro artículo señalamos las ambivalencias en las que caen importantes teóricos de los sistemas de partidos y los inconvenientes de esta miopía conceptual resultante. Asimismo, acuñamos una propuesta teórica para entender los casos en los que los partidos políticos compiten por cargos en diferentes niveles de gobierno que se ve retratada por el concepto de

“sistema federalizado de partidos” (Gibson y Suárez Cao 2010). En pocas palabras, un sistema federalizado de partidos es aquél en el cual operan más de un sistema *territorial* de partidos; esto es, además del sistema nacional de partidos, existen sistemas subnacionales de partidos que se organizan en torno a la captura de cargos subnacionales. La Figura 1 presenta una ilustración de este concepto.

Figura 1
El sistema federalizado de partidos



Fuente: Gibson y Suárez Cao (2010)

Así, los diferentes subsistemas territoriales de partidos se encuentran regulados, o susceptibles de ser regulados, por reglas propias de competencia partidaria. La relevancia teórica y empírica de esta nueva conceptualización radica en que para obtener una acabada interpretación de los cambios y continuidades a través del tiempo, la política de partidos y la competencia electoral deben ser entendidas a partir de las dinámicas que se dan en la totalidad de las arenas territoriales. De este modo, nuestro enfoque permite analizar diferentes fenómenos: las transformaciones de los sistemas de partidos; los casos en los que co-

existen diferentes niveles de competencia, o de ausencia de la misma, dentro de un mismo estado-nación; y la distribución territorial de las instituciones democráticas asociadas a los sistemas de partidos.

Sin embargo, los estudios que versan sobre los dilemas originados por la competencia electoral, que incluyen desde la decisión de entrar a las contiendas políticas hasta la integración a través de los distritos electorales (Cox 1999), se centran en problemas de coordinación “horizontales” –en tanto se refieren al sistema nacional de partidos, entendido como la sumatoria de las contiendas locales en cada distrito electoral. Así, cuando los partidos presentan patrones de competencia similares en los distritos que componen el sistema electoral nacional, se entiende que el sistema de partidos está perfectamente agregado o nacionalizado (Jones y Mainwaring 2003; Ordeshook y Shvetsova 1994; Cox 1997 y 1999; Chhibber y Kollman 2004; Moenius y Kasuya 2004). Sin embargo, en los sistemas federalizados de partidos existen dilemas de coordinación adicionales, tales como la integración de partidos a través de los diferentes niveles de gobierno, que son producto de la necesidad de coordinarse “verticalmente.” En este sentido, el análisis de la dinámica de los subsistemas de partidos dentro del sistema federalizado de partidos se torna aún más importante. En el presente artículo, nos referimos a sistemas federalizados congruentes cuando los patrones de competencia son similares a través del territorio, e incongruentes cuando son disímiles.

En un sistema congruente la competencia partidaria tendrá no solo como protagonistas a los mismos partidos en contiendas nacionales y subnacionales, sino que también presentará patrones de competencia similares. Por el contrario, en un sistema incongruente, diferentes combinaciones pueden darse al nivel subnacional: mientras algunos partidos pueden ser contendientes importantes en todos los distritos, otros solo tendrán un papel relevante en determinadas circunscripciones. Asimismo, los patrones de competencia también varían territorialmente. Esto es, el formato de un sistema de partidos –sea de un partido, bipartidista o multipartidista– no nos provee información acerca de la distribución territorial de las bases de apoyo de los partidos políticos y, por ende, de su capacidad de coordinarse a través del territorio na-

cional. El análisis de la totalidad de los sistemas de partidos que conviven en un sistema federalizado de partidos nos permite echar luz sobre la homogeneidad o heterogeneidad de las bases de apoyo territoriales de los partidos políticos que compiten en las diferentes arenas electorales.

Federalismo: contagio institucional y efectos sobre la organización partidaria

Los partidos políticos pueden, y en su mayor parte así lo hacen, participar de diferentes subsistemas de partidos a la vez. De este modo, los partidos son los principales agentes de vinculación entre los diferentes subsistemas en los sistemas federalizados de partidos y contribuyen (1) diseminando información a través de los diferentes subsistemas; (2) promoviendo el contagio de prácticas institucionales y leyes electorales; y (3) conectando las arenas de gobierno a través de las carreras de los políticos, el control de las nominaciones y, eventualmente, de las delegaciones parlamentarias.³⁴

En un sistema federal, las políticas o instituciones que resultaron exitosas en un determinado gobierno pueden ser prontamente emuladas por otro gobierno dentro del mismo contexto nacional. Así, se suele hablar de difusión o transferencia de políticas entre diversas entidades políticas –ya sea a nivel subnacional, nacional o supranacional (Meseguer 2005)– y también es común señalar que las provincias actúan como laboratorios de innovaciones políticas (Volden 2006). En el caso argentino, como veremos más adelante, las reformas institucionales provinciales se han dado por olas de contagio institucional a partir de unos primeros casos exitosos y los partidos políticos han jugado un papel importante en la diseminación de instituciones a través de las diferentes arenas electorales. En este sentido, los procesos de aprendizaje han sido centrales para la adopción paulatina de reglas similares en diversas entidades de gobierno subnacional. Podemos sostener entonces que otra razón por la cual es relevante entender la política par-

³⁴Hwang y Jones (2005) analizan el control que poseen los gobernadores argentinos sobre las delegaciones partidarias de sus provincias al Congreso nacional.

tidaria nacional en el marco más amplio del sistema federalizado de partidos estriba en que el federalismo promueve efectos sistémicos sobre la competencia partidaria a lo largo del territorio.

Por último, un argumento teórico adicional apunta a vincular los incentivos estructurales del trazado de la competencia en los sistemas federales con los efectos de dichos sistemas sobre los costos que enfrentan los partidos políticos en tanto organizaciones partidarias. En un contexto federal, los partidos se ven enfrentados a una importante decisión estratégica adicional: dónde especializarse territorialmente. En un sistema con múltiples arenas electorales, podemos sostener que existen tres estrategias principales de organización territorial, a saber, (1) una estrategia distrital en la que los partidos se especializan regionalmente –por ejemplo, los partidos provinciales y los etnoregionales (De Winter y Türsan 1998); (2) una estrategia metropolitana en la que los partidos se especializan en las zonas urbanas más densamente pobladas y más visibles nacionalmente; y (3) una estrategia federalista en las que los partidos se organizan a través del territorio nacional³⁵ (Olmeda y Suarez Cao 2007).

Este dilema organizativo es muy importante a la hora de obtener una eficiente traducción de votos a escaños en sistemas federales, ya que la existencia de una cámara legislativa de representación de entidades subnacionales, el Senado, tiende a penalizar a aquellos partidos que no poseen un amplio anclaje territorial.³⁶ La disponibilidad que tienen los nuevos partidos políticos al momento de llevar a cabo su estrategia organizativa va a estar dada por la estructura de costos de organización que depende de otras características institucionales y –lo que resulta especialmente relevante para el presente artículo– de la organización de la competencia al interior del sistema federalizado de partidos.

Así, este artículo propone que para entender cambios y continuidades

³⁵ Si bien las primeras dos estrategias son excluyentes, la tercera estrategia puede ser complementaria o representar un momento posterior en la organización del partido.

³⁶ Asimismo, la cámara baja se suele regir por leyes electorales que implican también una dimensión territorial.

a nivel del sistema nacional de partidos, por ejemplo, se debe aumentar el foco de análisis e incorporar los diferentes niveles de competencia partidaria al interior del sistema federalizado de partidos. Un enfoque como el propuesto nos posibilita ver fenómenos que perspectivas más tradicionales no nos permitirían observar y, en definitiva, comprender de una manera más acabada las razones que puedan estar detrás de transformaciones de largo plazo.

La trayectoria de la competencia partidaria en la Argentina

Desde la última redemocratización el sistema nacional de partidos ha sufrido diversas transformaciones, tanto desde el punto de vista de la dinámica del sistema como de los partidos políticos y su importancia electoral. En sus aspectos sistémicos o de competencia entre partidos, podemos observar en la tabla 1 que el sistema nacional de partidos en la Argentina no solo se ha fragmentado sostenidamente desde 1983, sino que además ha perdido uniformidad geográfica.

Tabla 1:
Transformaciones del sistema nacional de partidos (elecciones presidenciales desde 1983)

	1983	1989	1995	1999	2003	2007
Partido 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)³⁷	2.32	2.95	2.74	3.18	5.65	3.41
Nacionalización (PSNS)³⁸	0.84	0.76	0.57	0.78	0.33	0.40

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

La “desnacionalización” del sistema nacional de partidos se ve aprehendida en los valores que asume el índice PSNS. En este sentido, los valores contemporáneos son muy bajos a pesar de que las elecciones computadas son las presidenciales. Esto es, en el caso argentino, la creciente desnacionalización del sistema nacional de partidos se observa de manera concreta aun en las elecciones uninominales, en las cuales debería ser más difícil encontrar evidencias de desnacionalización.³⁹ Asimismo, es interesante resaltar que la continuidad democrática no produjo una progresiva estabilización de los patrones de cooperación y competencia entre los partidos políticos (Abal Medina y Suárez Cao 2002). Si bien las elecciones del 2007 parecen desacelerar el ritmo de descomposición observado luego del 2001, no hay indicios de recomposición de la uniformidad territorial del sis-

* Suma de los porcentajes de votos del primer y segundo partido.

³⁷ El número efectivo de partidos electorales está calculado con el índice de Laakso y Taagepera (1979) cuya fórmula es $(\sum vi^2)^{-1}$ donde vi representa la proporción de votos obtenidos por cada partido político en un distrito determinado. Una interesante discusión de la utilización de diferentes indicadores de fragmentación partidaria se puede encontrar en Kuster y Botero (2008). En este artículo, se computan los porcentajes obtenidos por cada partido en votos y no en bancas legislativas. El objetivo de esta decisión es para controlar por los efectos diferenciales del sistema electoral en cada distrito –los cuales se encuentran bien documentados en Calvo et al (2001).

³⁸ El índice de nacionalización de los sistemas de partidos (PSNS- Party System Nationalization Score) fue propuesto por Jones y Mainwaring (2003) y consiste en la sumatoria de los productos entre el índice de nacionalización de cada partido (PNS- Party Nationalization Score) y su porcentaje nacional de votos. A su vez, el PNS es un coeficiente Gini invertido. Para mayores especificaciones, véase Jones y Mainwaring (2003).

³⁹ En palabras de Jones y Mainwaring, quienes abogan por medir la nacionalización de los sistemas de partidos en las elecciones legislativas para las cámaras bajas, “... las elecciones presidenciales en sistemas multipartidistas poseen una lógica idiosincrática debido a la importancia de las candidaturas individuales, de las coaliciones partidarias, y a que existen mayores incentivos para ejercer un voto estratégico. Un partido puede estar bastante nacionalizado en las elecciones presidenciales debido al poder de tracción de un candidato en particular o debido a la presencia de coaliciones entre partidos, pero estar débilmente nacionalizado en las elecciones legislativas para la cámara baja.” (2003, 145).

tema de partidos en tanto agregación de partidos institucionalizados.⁴⁰

Sin embargo, los valores expuestos en la tabla 1 no terminan de aprehender los aspectos más cualitativos de los cambios acontecidos en el sistema nacional de partidos. Entre otros, la específica distribución geográfica del apoyo a los diferentes partidos, la creciente fragmentación de candidaturas al interior del partido mayoritario, los *flash parties* que no terminan de institucionalizarse a pesar de obtener buenos resultados electorales, el deterioro electoral de la Unión Cívica Radical (UCR), y la combinación de la férrea predominancia del PJ con la importancia en aumento de sus estructuras territoriales internas (Levitsky 2003).

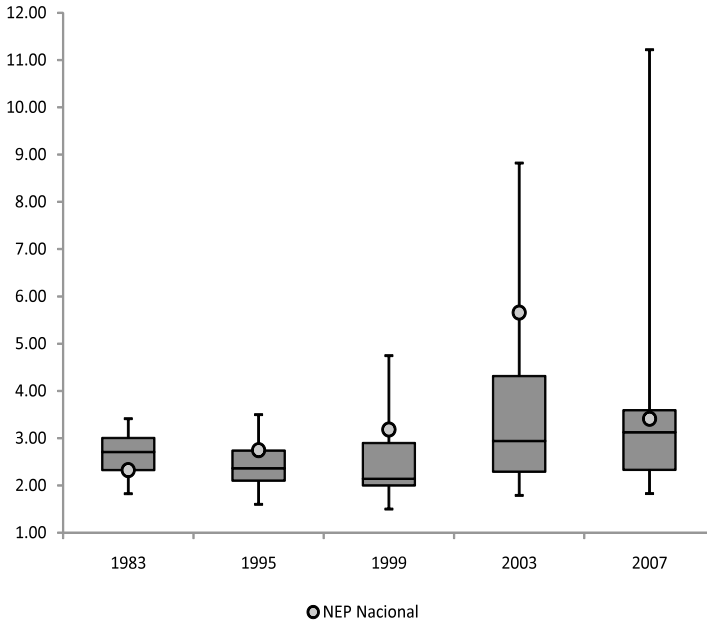
Los valores del PSNS señalan que el cambio del sistema nacional de partidos en la Argentina no se produjo de manera uniforme a través del territorio. Por el contrario, los elementos de continuidad y ruptura son fácilmente rastreables geográficamente. Así, es en las zonas metropolitanas donde se encuentran las transformaciones más significativas (Escolar *et al* 2002). Los fundamentos de las diferencias geográficas de apoyo partidario que definen en parte la reestructuración del sistema nacional de partidos se encuentran en la competencia partidaria provincial, la cual, como veremos más adelante, presenta altos niveles de variabilidad tanto entre provincias, como en una misma unidad a través del tiempo.

El presente estudio sugiere que para entender estas transformaciones resulta útil analizar la competencia partidaria a través de las distintas arenas electorales, esto es, al interior del sistema federalizado de partidos. Con este objetivo, la figura 2 grafica el sistema federalizado de partidos argentino desde 1983 hasta 2007.⁴¹

⁴⁰ Como muestra la tabla 1, el valor del PSNS para el 2007 es de 0.40, el cual es muy inferior al promedio de 0.72 que registran Jones y Mainwaring (2003, 148) para las elecciones a la Cámara baja en el período 1983-2001.

⁴¹ Para calcular los valores de los NEP provinciales y el nacional fueron tenidas en cuenta las elecciones presidenciales y las de gobernador. De esta forma, al mantener constante la magnitud del distrito electoral a través de las distintas arenas de gobierno, buscamos minimizar la influencia de los distintos sistemas electorales sobre la coordinación de las elites partidarias y los votantes.

Figura 2
El sistema federalizado de partidos (variación de número efectivo de partidos, NEP, nacional y provinciales en elecciones ejecutivas), 1983-2003.



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

Debido a los diferentes mandatos del presidente (seis años) y de los gobernadores (cuatro años) con anterioridad a 1995, se incluyen solamente los años con elecciones presidenciales y de gobernador.

Como es posible observar en la figura 2, existe una creciente dispersión entre los subsistemas de partidos en Argentina. Desde 1995, la mayoría de los sistemas de partidos provinciales cae debajo del promedio nacional, con algunos casos por debajo de un sistema de dos partidos. Asimismo, unos pocos casos provinciales también se ubican muy por

encima del promedio nacional, presentando una alta fragmentación del sistema de partidos provincial. Como vemos, son los casos de los sistemas de partidos provinciales los que muestran una mayor transformación a través del tiempo. La congruencia (e incongruencia) de los sistemas federalizados de partidos se puede medir a través del índice de congruencia (Gibson y Suarez Cao 2010) que es una medida de las divergencias cuadradas (que en inglés llamamos *Mean of Squared Divergence*, o MSD). Este índice captura la diferencia promedio en el número efectivo de partidos entre los sistemas nacionales y subnacionales, al igual que la varianza entre los sistemas de partidos subnacionales.⁴²

Tabla 2
Índice de congruencia (MSD), 1983-2007

	1983	1995	1999	2003	2007
Diferencia promedio entre los sistemas de partidos provinciales y el sistema nacional	0.13	0.14	0.49	5.52	0.01
Varianza entre los sistemas de partidos provinciales	0.18	0.20	0.62	1.61	5.37
Índice de congruencia	0.31	0.34	1.12	7.13	5.38

Fuente: Gibson y Suárez Cao (2010).

Así, al observar la competencia partidaria a través del territorio obtenemos información adicional a la reportada en la tabla 1. Por ejemplo, si bien las elecciones legislativas del 2001 son frecuentemente mencionadas como el punto de inflexión en la transformación del sistema nacional de partidos,⁴³ el MSD muestra el primer incremento marcado

⁴² La fórmula es $MSD = [1/N * \sum (s_i - n)]^2 + 1/(N-1) * \sum [(s_i - \text{promedio}(s))^2]$; 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.

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 ya habían empezado a distanciarse del sistema nacional—esto es, a volverse más incongruentes. Puesto que, como discutíamos anteriormente, la reestructuración del sistema nacional de partidos en Argentina posee un innegable componente territorial, los cambios producidos a nivel de la competencia partidaria provincial resultan ser clave para entender dicha reestructuración.

De este modo, una perspectiva federalista permite echar luz sobre fenómenos empíricos—los sistemas de partidos provinciales y su interacción tanto entre ellos como con el sistema nacional— que pasaban desapercibidos al utilizar las herramientas teóricas tradicionales. La pregunta ahora se traslada hacia las causas de las alteraciones en la competencia partidaria a nivel provincial, ¿qué procesos pueden dar cuenta de esta creciente diferenciación de los sistemas de partidos provinciales? La respuesta que sugiere este artículo es que las transformaciones más evidentes están asociadas al ritmo acelerado de reformas institucionales que experimentaron las arenas provinciales. Como sosteníamos en la introducción, el sistema federal argentino permite una amplia autonomía provincial. Esta autonomía de los subsistemas puede generar un aumento de los costos de integración a través de las diferentes arenas electorales territorialmente delimitadas; ya que los partidos políticos se pueden ver en la situación de tener que competir simultáneamente en distintos contextos regidos por reglas electorales diversas.⁴⁴

⁴³ Según Escolar et al, “[la] fragmentación partidaria, [el] alto voto en blanco y nulo, [el] gran número de 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” (2002, 40).

⁴⁴ Esta potestad de los regímenes provinciales de dictarse sus propias leyes electorales ha sido utilizada con asiduidad desde la última redemocratización. De acuerdo con Calvo y Micozzi (2005), en las provincias se dieron 32 reformas constitucionales y 38 alteraciones de las leyes electorales entre 1983 y el 2003. Del 2003 a la actualidad, las provincias de Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, Santiago del Estero y Tucumán modificaron sus cartas magnas y la provincia de Santa Fe su sistema electoral.

En Argentina, los sistemas políticos provinciales representan una muestra variada de fórmulas electorales;⁴⁵ composiciones del legislativo;⁴⁶ y mandatos ejecutivos.⁴⁷ Así, la multiplicidad de reglas y estructuras institucionales es producto en parte de la agencia de líderes provinciales quienes, en su mayor parte, utilizaron las reformas para “desanudar la competencia provincial de la competencia electoral nacional” (Calvo y Escolar 2006, 59). Principalmente, el aislamiento de las arenas de competencia provinciales se logró por medio de reformas que buscaron mantener a los gobernadores en el poder indefinidamente y el diseño de regímenes electorales que establecieron fuertes sesgos a favor de los partidos de gobierno (Calvo y Escolar 2006).⁴⁸

⁴⁵ Los ejecutivos provinciales se eligen a mayoría relativa en la mayoría de las provincias. En la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Corrientes y Tierra del Fuego, por el contrario, utilizan un sistema de doble vuelta electoral. Entre los diferentes sistemas electorales proporcionales para la elección de diputados están los de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Formosa (con ley de lemas), Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. Las provincias de Córdoba, Río Negro, San Juan (con ley de lemas para diputados uninominales) y Santa Cruz utilizan un sistema mixto que combina dos métodos de asignación de escaños. Por su parte, las provincias de Chubut y Entre Ríos aplican sistemas de lista incompleta.

⁴⁶ Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe son las provincias que cuentan con congresos bicamerales.

⁴⁷ Las únicas provincias que no contemplan la posibilidad de reelección o de reelección inmediata del gobernador son Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe. Por el contrario, las provincias de San Luis, Catamarca, Formosa y Santa Cruz permiten la reelección indefinida.

⁴⁸ La utilización de reformas institucionales con miras a aislar las arenas institucionales de presiones competitivas nacionales no es algo novedoso del caso argentino. Durante la consolidación del Solid South Demócrata en los Estados Unidos, reformas electorales que incluían la determinación del cuerpo electoral, el trazado de los distritos y la proporción de población-bancas, fueron mecanismos comunes que promovieron los sistemas hegemónicos en los estados (Kousser 1974). Es interesante resaltar que en el caso de los Estados Unidos también se trate de un sistema con un alto grado de autonomía subsistémica, gracias al cual los estados se dictan sus propias leyes electorales y, a diferencia de las provincias argentinas, no pueden ser sujetos a la intervención de parte del gobierno federal en sus asuntos de gobierno.

Como se observa en la tabla 3, las olas de reformas institucionales provinciales han estado fuertemente interconectadas. En la misma se puede percibir el contagio institucional entre las arenas subnacionales de gobierno; así como también de la arena nacional a la subnacional.⁴⁹ Tal fue el caso de la introducción de la reelección del gobernador en varias provincias de manera simultánea o inmediatamente posterior a la reforma nacional de 1994.⁵⁰ Esto ayuda a comprender por qué el efecto combinado de las reformas provinciales que se vienen dando desde mediados de los años 80 recién afecta al sistema nacional a fines de los años 90. Como discutimos anteriormente, la competencia partidaria provincial en su conjunto empieza a exhibir patrones de heterogeneidad en 1999. Así, las reformas institucionales provinciales tuvieron los efectos esperados por la literatura especializada sobre los sistemas de partidos de sus provincias. Esto alteró el paisaje competitivo de las arenas subnacionales y terminó sentando las bases territoriales de las transformaciones del sistema nacional de partidos.

⁴⁹ Es interesante remarcar que, a pesar del contagio institucional, en la tabla 3 también observamos la alta heterogeneidad institucional que existe tanto entre provincias como en una misma provincia a través del tiempo.

⁵⁰ Muchos estudios de casos documentan los mecanismos por los cuales los principales actores políticos de una provincia impulsaron reformas institucionales ya probadas en otros distritos. La mayoría de estos trabajos encuentran no sólo que existe una clara intencionalidad política en la adopción de ciertas reformas, sino que la misma es fruto de un proceso de aprendizaje e imitación de otras realidades provinciales y nacionales. A tal efecto véase Cabrera (2000), Carrera (2001), Fuertes (2001), Micozzi (2001) y Suárez Cao (2001).

Tabla 3
Reformas provinciales 1983-2008.

Reelección del gobernador	Cambios del sistema electoral en el legislativo			Cambios estructura del legislativo
	Hacia mayoritario y mixtos con efectos mayoritarios	Hacia proporcional	Ley de lemas	
1986 La Rioja (indefinida hasta 2007)	1985 La Rioja (lista incompleta)	1985 Corrientes (D'Hondt)	1986 San Luis (sólo por la elección extraordinaria de senador nacional)	1987 San Luis (creación del Senado)
Jujuy (no inmediata)	Salta (lista incompleta)	1987 Buenos Aires (Cuota Hare)	1987 Formosa	
San Juan (inmediata)	1986 San Juan (mixto)	Córdoba (55% al ganador)***	1988 Santa Cruz	
1987 San Luis (indefinida)	1987 San Luis (Senado)	Formosa (D'Hondt)	Tucumán (hasta 2004)	
Córdoba (inmediata)	Jujuy (umbral 5%)	1989 La Rioja (D'Hondt)****	1989 Misiones (hasta 1997)	
1988 Catamarca (indefinida)	1988 Catamarca (60% para el ganador, el 40% restante entre los demás partidos)	Misiones (elimina el umbral)		
Río Negro (inmediata)				
1989 Misiones (una sola inmediata o no)				
1991 Formosa (inmediata)	1991 Río Negro (mixto)	1991 Catamarca (D'Hondt -después de la intervención federal)	1990 Chubut (hasta 1994)	1991 Tucumán (disolución del Senado)
Tierra del Fuego (inmediata)	1997 Santiago del Estero (mixto)	1993 Corrientes (Senado)	1991 Jujuy (hasta 2001)	
1994 Buenos Aires (inmediata)	1998 Santa Cruz (mixto)	1995 Chaco (elimina el umbral)	La Rioja (hasta 1997)	
Chaco (inmediata)	1999 San Luis (umbral 3%)	Neuquén (D'Hondt)	Río Negro Salta (hasta 2002)	
Chubut (inmediata)		1996 Ciudad de Buenos Aires (elimina el umbral)	Santa Fe (hasta 2003)	
Santa Cruz (inmediata hasta 1998)			Santiago del Estero (hasta 2005)	
Neuquén (inmediata)			1994 San Juan	
1998 Santa Cruz (indefinida)				
2003 Formosa (indefinida)	2001 Córdoba (mixto)	2004 Misiones (D'Hondt)	2000 La Rioja (hasta 2007)	2001 Córdoba (disolución del Senado)
2007 Corrientes (una inmediata)	2003 Misiones (lista incompleta)	2005 Santiago del Estero (D'Hondt -después de la intervención federal)		
La Rioja (inmediata)		2008 La Rioja (Número máximo de escaños para partido ganador)		
2008 Entre Ríos (una sola inmediata o no)				

*Cámaras bajas provinciales (con la excepción de lo consignado como Senado).

** Solo se autoriza la reelección consecutiva por un período.

*** La constitución anterior asignaba el 60% al partido más votado.

**** El efecto proporcional se encuentra morigerado por la magnitud pequeña de los distritos electorales.

***** La constitución incorpora un máximo establecido de bancas al que puede acceder el partido ganador los distritos más grandes.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema Argentino de Informática Jurídica (SAIJ) del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la República Argentina; y de los siguientes textos: Cabrera (2000), Calvo y Escolar (2006), Calvo y Micozzi (2005), Carrera (2001), Fuertes (2001), Micozzi (2001), Reynoso (2004), Suárez Cao (2001).

Las consecuencias de estas transformaciones provinciales sobre la competencia por cargos nacionales pueden resumirse en dos tendencias opuestas: por un lado, el aislamiento de las arenas electorales en las provincias periféricas y de menor población; y el otro, una fragmentación creciente en las provincias metropolitanas. Los subsistemas provinciales de partidos que lograron desanudarse con éxito aumentaron los costos de integración de los partidos políticos que actúan a través de las diferentes arenas territoriales. Esto abrió la puerta además a la encarnación de regímenes subnacionales hegemónicos en contextos de competencia nacional (Gibson 2005; Gibson y Suárez Cao 2010)⁵¹ y la territorialización de las estructuras partidarias nacionales (Levitsky 2003). Dicha territorialización de los partidos en particular y de la política en general tiene un impacto importante en las lógicas de competencia a nivel nacional; en palabras de Leiras, “[las coaliciones nacionales son] muy dependientes de las lógicas territoriales de acumulación de poder de los integrantes de esas coaliciones.” (2007, 102).

⁵¹ Es interesante resaltar que, en teoría, la baja integración de un sistema federalizado de partidos también puede promover el resultado opuesto. Esto es, arenas subnacionales que se desanidan de presiones nacionales y promueven la liberalización política en sus distritos. El proceso de democratización gradual en México es un ejemplo de esta tendencia (Ochoa-Reza 2004).

Si articulamos nociones de competencia partidaria y de organización territorial de partidos individuales, observamos que en sistemas federales de gobierno, las arenas subnacionales suelen servir como plataformas electorales y de gobierno para partidos políticos nuevos.⁵² Sin embargo, el exitoso aislamiento de una importante cantidad de sistemas provinciales de las presiones competitivas nacionales reseñados anteriormente dificulta que los partidos nuevos, o hasta la oposición a los gobiernos subnacionales, hagan pie en dichas arenas territoriales. Esto se ve claramente en el caso de las nuevas fuerzas electorales que surgieron desde 1999, algunas de las cuales, a pesar de un importante caudal electoral en las elecciones nacionales, se mantienen geográficamente concentradas (ver tabla 4).

Tabla 4
Nacionalización de nuevas organizaciones partidarias (PNS)⁵³

	1999	2001	2003	2005	2007
APR/REC/PRO ¹	0.35	0.39	0.14	0.18	0.29
ARI/CC ²		0.18	0.40	0.36	0.43

¹ Acción por la República, Recrear para el Crecimiento, Propuesta Republicana.

² Afirmación para una República Igualitaria, Coalición Cívica.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior para elecciones legislativas nacionales.

Como anticipábamos en la sección previa, el federalismo enfrenta a los partidos políticos con dilemas organizativos adicionales que son

⁵² Como puede observarse en relación con otros casos latinoamericanos, partidos que luego se convirtieron en importantes contendientes a nivel nacional consolidaron su poder primero a nivel subnacional. Los casos del Partido Acción Nacional (PAN) en México y el *Partido dos Trabalhadores* (PT) en Brasil ilustran este fenómeno.

⁵³ Véase la nota número 8.

particularmente relevantes en sistemas presidenciales. Los partidos políticos que compiten en elecciones nacionales, si buscan ser alternativas viables de gobierno, deben no sólo concentrarse en la que es la elección nacional por antonomasia, la presidencia, sino también en las elecciones legislativas que se basan mayoritariamente en criterios de asignación de bancas territoriales. De este modo, dichos partidos políticos, además de ganar votos, pueden conseguir los escaños necesarios para estar representados en el congreso nacional. Un sistema de partidos federalizado caracterizado por una cantidad de arenas subnacionales que se encuentran cerradas a la competencia gracias a la creación de distritos seguros para el partido en el gobierno provincial –y en varias ocasiones, para el individuo en el poder– impactan al sistema de partidos nacional limitando la posibilidad de nuevas fuerzas, o de alternativas de gobierno, de hacer base en estos territorios y, como consecuencia, dificultan la obtención de resultados electorales que les aseguren presencia institucional a nivel nacional.⁵⁴

Otra forma de ver este fenómeno es analizar la estructura territorial de los partidos nuevos; ya que en la mayoría de los casos provinciales que lograron aislarse exitosamente es el PJ quien se beneficia de esta situación. La tabla 3 ya nos señalaba que los mismos no encontraban sus bases de apoyo uniformemente organizadas a través del territorio nacional. El índice de nacionalización, sin embargo, no nos permite aprehender en qué zonas se especializan estos partidos. En las elecciones presidenciales del 2007, por ejemplo, la oposición hizo pie en las provincias que cuentan con sistemas partidarios provinciales más competitivos, tal es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.⁵⁵ Así, se pueden ver los efectos sistémicos incentivados por

⁵⁴ En el caso argentino, la estructuración de la competencia en los subsistemas provinciales de partidos mencionada anteriormente se suma a los sesgos inherentes a los sistemas electorales para cargos legislativos nacionales (Calvo *et al* 2001).

⁵⁵ Las listas opositoras al partido de gobierno obtuvieron en conjunto el 76% de los votos en Ciudad de Buenos Aires y Córdoba, y un 65% en Santa Fe. En San Luis, las listas opositoras se agenciaron el 88% de los votos pero esto se debe principalmente a la candidatura del ex-gobernador de la provincia, Adolfo Rodríguez Saá.

un sistema federalizado incongruente que promueve la especialización de la oposición en electorados metropolitanos. Coincidimos con Leiras en que “[l]a orfandad de representación de los segmentos no peronistas del electorado urbano es [uno de los] fenómeno[s] que registran los estudios electorales recientes [y] [e]sta orfandad refleja un problema de coordinación tanto entre los partidos como entre los votantes.” (2007, 30). Sin embargo, el presente artículo también sostiene que parte de esta “orfandad de representación” del electorado urbano no peronista está dada por las mismas estrategias de organización territorial perseguida por los partidos que se especializan en dicho electorado. Así, los costos para perseguir una estrategia federalista aumentan y los nuevos partidos políticos en Argentina se abocan a seguir una estrategia organizativa metropolitana, es decir, suelen centrar sus esfuerzos en las arenas electorales más densamente pobladas y visibles en la política nacional.⁵⁶ Una consecuencia de esta organización territorial es que algunos de estos partidos suelen ser exitosos en términos de votos, ya que se especializan en las zonas más pobladas, pero no en términos de escaños legislativos (Olmeda y Suárez Cao 2007).

De este modo, dos importantes características del sistema nacional de partidos contemporáneo, la predominancia del Partido Justicialista y las dificultades de la oposición de construir alternativas sólidas y duraderas, solo pueden ser entendidas cuando comprendemos a la competencia partidaria en Argentina a través del marco de un sistema federalizado. Solo así podremos percibir que el Partido Justicialista ha sido el principal beneficiario de las reformas provinciales –tanto a nivel nacional, como al subnacional– y también podemos entender los obstáculos que enfrenta la oposición a la hora de organizarse territorialmente, así como la dificultad de institucionalizarse y obtener representación en los órganos de gobierno.⁵⁷ De esta manera, la

⁵⁶ Por ejemplo, Compromiso para el Cambio, a pesar de estar al frente del gobierno local de la Ciudad de Buenos Aires -uno de los distritos más importantes del país- solo tiene oficinas partidarias en nueve distritos electorales nacionales y una dirección de correo electrónico de contacto en otras seis provincias (información disponible en <www.cpcambio.org.ar>).

estructuración del sistema federalizado de partidos argentino afecta los incentivos de los partidos políticos y resignifica la dimensión territorial de la política. En contextos federalizados como el argentino, las perspectivas que entienden las transformaciones de los sistemas nacionales de partidos a partir de lentes teóricos y metodológicos enfocados nacionalmente corren el riesgo de dejar fuera del análisis aspectos relevantes para comprender los cambios acontecidos y para predecir el rumbo de las futuras dinámicas políticas.

Conclusiones preliminares

Este artículo procura entender a la competencia partidaria en Argentina y sus transformaciones recientes a partir de una nueva conceptualización de la política de partidos en sistemas federales. Así, se presenta el concepto de “sistema federalizado de partidos” y se analizan las interrelaciones entre las diferentes arenas de competencia territorial. Del mismo modo, se busca mostrar los efectos a través de los distintos subsistemas y de las estructuras de incentivos para los actores involucrados, en este caso, los partidos políticos.

Con respecto al caso argentino, se sostiene que la reestructuración de la competencia partidaria nacional debe ser entendida a partir de las transformaciones en los subsistemas provinciales de partidos y de sus continuos esfuerzos para la construcción institucional de distritos seguros para sus propias autoridades. En este sentido, los efectos sistémicos de una competencia partidaria federalizada cada vez menos integrada se relacionan con los incentivos específicos del trazado electoral en los sistemas federales y potencian la brecha entre votos y bancas obtenidas en elecciones nacionales.

⁵⁷ En otro artículo sostenemos que estos impedimentos no son necesariamente insuperables. Si bien es cierto que, entre otras condiciones, el sistema federalizado argentino aumenta los costos que nuevos partidos deben afrontar al momento de organizarse territorialmente, existe también una renuencia de parte de las élites partidarias argentinas a correr con dichos costos y a dedicarse a una estrategia territorial de mediano o largo plazo (Olmeda y Suárez Cao 2007).

Los efectos sobre los partidos políticos son también relevantes. Las estrategias organizativas que los nuevos partidos poseen a su disposición se ven afectadas por la estructuración de la competencia a través del territorio nacional. Esto ayuda a entender la dificultad de la oposición para formar estructuras territoriales que permitan la institucionalización de su oferta electoral y, por ende, la alta rotación de etiquetas partidarias que capitalizan un electorado opositor del Partido Justicialista pero que aparece como incapaz de organizarse y sostenerse en el tiempo.

Para una futura agenda de investigación deberían relevarse el comportamiento de los votantes en sistemas federalizados de partidos, en qué sentido se ven afectados sus costos de coordinación electoral y los efectos psicológicos de participar en contiendas electorales con reglas y resultados diferentes. Los estudios sobre el caso argentino dentro de los modelos de voto económico arrojan resultados mixtos acerca de la primacía de fenómenos nacionales a la hora de entender el comportamiento político subnacional y no consiguen producir, en nuestra opinión, una explicación convincente del papel de los votantes en elecciones de niveles múltiples (Remmer y Gelineau 2003, Gelineau y Remmer 2006). Así, muchas preguntas sobre los microfundamentos de estos procesos quedan aún sin respuesta, ¿es posible pensar que, parafraseando los célebres efectos de Duverger (1954), la limitación de la competencia a nivel subnacional afecta la percepción de candidaturas viables en otros niveles, esto es, el voto estratégico en la arena nacional? A un nivel más general, ¿cuáles serían los efectos sobre la competencia partidaria, y la democracia en general, de un votante escindido?

Asimismo, creemos que el marco propuesto es útil para evaluar cuestiones relacionadas con temas de calidad de la democracia y de la representación. La disparidad de penetración de las instituciones y prácticas democráticas a lo largo del territorio puede ser aprehendida por medio de enfoques que contemplen la competencia partidaria en sus distintas arenas territoriales. Si acordamos en que los partidos políticos son herramientas indispensables para la democracia moderna, entonces la comprensión de las dinámicas que generan y a las que se

ven expuestos es una tarea importante tanto en términos teóricos como de política real.

Referencias

ABAL MEDINA, J. Y J. SUÁREZ CAO. 2002. “La competencia partidaria en la argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático.” En *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neo-liberal*, eds. M. Cavarozzi y J. Abal Medina. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.

ALDRICH, J. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.

BURGESS, K. Y S. LEVITSKY. 2003. Explaining Populist Party Adaptation in Latin America. *Comparative Political Studies* 36: 881-911.

CABRERA, D. 2000. Programa de reforma política: informe final sobre las provincias de de Formosa y La Rioja. Jefatura de Gabinete de Ministros – PNUD.

CARRERA, L. 2001. Procesos de reforma electoral en las provincias de Catamarca y Jujuy: 1983 – 1999. Paper presentado al Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D.C., septiembre 6-8.

CALVO, E., M. SZWARCBERG, J. MICOZZI Y J. LABANCA. 2001. “Las Fuentes Institucionales del Gobierno Dividido en la Argentina: Sesgo Mayoritario, Sesgo Partidario y Competencia Electoral en las Legislaturas Provinciales Argentinas.” En *El Federalismo Electoral Argentino*, eds. E. Calvo y J. Abal Medina, 53-98. Buenos Aires: Eudeba.

CALVO, E. Y M. ESCOLAR. 2005. *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Prometeo: Argentina.

CALVO, E. Y J. P. MICOZZI. 2005. The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multi-Party Races.

The Journal of Politics 67 (4): 1050-1074.

CHHIBBER, P. Y K. KOLLMAN. 2004. *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. New Jersey: Princeton University Press.

CHHIBBER, P. Y I. NOORUDDIN. 2004. Do Party Systems Matter? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States. *Comparative Political Studies* 37: 152-187.

COX, G. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.

Cox, G. 1999. Electoral Rules and Electoral Coordination. *Annual Review of Political Science* 2:145-61.

DE WINTER, L. Y H. TÜRSAN. 1998. *Regionalist Parties in Western Europe*. London: Routledge.

DUVERGER, M. 1954. *Political Parties, Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: John Wiley and Sons.

EATON, K. 2004. *Politics Beyond the Capital*. Stanford: Stanford University Press.

EPSTEIN, L. 1980. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick: Transaction Publishers.

ESCOLAR, M., E. CALVO, N. CALCAGNO, Y S. MINVIELLE 2002. Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina. *Desarrollo Económico* 42 (165): 25-43.

FALLETI, T. 2005. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review* 99: 327-346.

FIGUEIREDO, A. Y F. LIMONGI. 2000. Presidential Powers, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics* 32 (2):151-170

FILIPPOV, M., P. ORDESHOOK Y O. SHVETSOVA. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

FOX, J. 1994. Latin America's Emerging Local Politics. *Journal of Democracy* 5 (2): 105-116.

FRYMER, P. 1999. *Uneasy alliances: Race and Party Competition in America*. Princeton: Princeton University Press.

FUERTES, F. 2001. Ni mayoritario ni proporcional: nuevos sistemas electorales. Los casos de Santa Cruz, Río Negro y Santiago del Estero. Paper presentado al Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D.C., septiembre 6-8.

GELINEAU, F. Y K. REMMER. 2006. Political decentralization and electoral accountability: the Argentine experience, 1983-2001. *British Journal of Political Science* 36 (1): 133-57.

GERVASONI, C. 2010. Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces. *Journal of Politics in Latin America*, 2, 2, 13-52.

GIBSON, E. 2005. Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics* 58 (1):101-132.

GIBSON, E. Y E. CALVO. 2000. Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina. *Studies in Comparative International Development* 35: 32-55.

GIBSON, E. Y J. SUÁREZ -CAO. 2010. Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. *Comparative Politics* 43 (1).

HWANG, W. Y M. JONES. 2005. "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress." En *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*, eds. V. Murillo y S. Levitsky, 115-137. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.

JEWELL, M. Y D. BREAUX. 1988. The Effect of Incumbency on State Legislative Elections. *Legislative Studies Quarterly* 13 (4): 495-514

JONES, M. Y S. MAINWARING. 2003. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics* 9 (2): 139-166.

KEY, V.O. 1949. *Southern Politics in State and Nation*. Knoxville: University of Tennessee Press.

KOUSSER, J. 1974. *The Shaping of Southern Politics: Suffrage Restriction and the Establishment of the One-Party South, 1880-1910*. New Haven: Yale University Press.

KUSTER, S. Y F. BOTERO. 2008. How many is Too Many? Assessment of Party System Fragmentation Measurements with Data from Latin America. Presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Boston, 28-31 de agosto.

LAAKSO, M. Y R. TAAGEPERA. 1979. The Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.

LANGSTON, J. Y A. DIAZ-CAYEROS. 2003. The Consequences of Competition: Gubernatorial Nominations in Mexico, 1994-2000. *Documento de Trabajo N° 160* División de Estudios Políticos. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Mexico.

LEIRAS, M. 2007. *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo Libros - Pent.

LEVITSKY, S. 2003. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAINWARING, S. Y M. SHUGART. 1997. Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics* 29: 449-471.

MCMANN, K. 2006. *Economic Autonomy and Democracy: Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan*. Cambridge: Cambridge University Press.

MESEGUER, C. 2005. Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598(1):67-82.

MICOZZI, J. 2001. Procesos de reforma institucional en las provincias de Chaco, Chubut y La Pampa. Paper presentado al Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D.C., septiembre 6-8.

MICKEY, R. 2005. "Paths Out of Dixie: The Decay of Authoritarian Enclaves in America's Deep South, 1944-1972." Manuscript. Department of Political Science. The University of Michigan.

MOENIUS, J. Y Y. KASUYA. 2004. Measuring Party Linkage across Districts. *Party Politics* 10: 543-564.

PALERMO, V. 2000. ¿Cómo se gobierna Brasil? El Debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno. *Desarrollo Económico* 40 (159): 493-518.

OCHOA-REZA, E. 2004. "Multiple Arenas of Struggle: Federalism and Mexico's Transition to Democracy." En *Federalism and Democracy in Latin America*, ed. Edward Gibson, 255-296. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

OLMEDA, J. Y J. SUÁREZ CAO. 2007. The Federal Connection: Organizational Strategies and the Development of Conservative Parties in Mexico and Argentina. Presentado en la Reunión Anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 20-23 de abril.

ORDESHOOK P. Y O. SHVETSOVA. 1994. Ethnic Heterogeneity, District Magnitude and the Number of Parties. *American Journal of Political Science* 38: 100-23.

REMMER, K. Y F. GÉLINEAU. 2003. Subnational Electoral Choice: Eco-

conomic and Referendum Voting in Argentina, 1983-1999. *Comparative Political Studies* 36 (7): 801-21

REYNOSO, D. 2004. Las desventajas del doble voto simultáneo. Argentina en perspectiva comparada. *Perfiles latinoamericanos* 12: 67-83.

RIKER, W. 1969. Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does it Matter? *Comparative Politics* 2(1): 135-146.

ROKKAN, S. 1970. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. New York: David McKay Company.

SAMUELS, D. 2002. Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior. *Comparative Political Studies* 35: 461-483.

SAMUELS, D. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

SAMUELS, D. Y F. ABRUCIO. 2000. Federalism and Democratic Transitions: The 'New' Politics of Governors in Brazil. *Publius: The Journal of Federalism* 30: 43-62.

SARTORI, G. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press.

SARTORI, G. 1994. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press.

SCHLESINGER, J. A. 1991. *Political Parties and the Winning of Office*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

SHUGART, M. Y J. CAREY. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SNYDER, R. 1999. *Politics After Neoliberalism: Reregulation in Mexico*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

SNYDER, R. Y D. SAMUELS. 2004. "Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives. En *Federalism and Democracy in Latin America*, ed. Edward L. Gibson. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

SPILLER, P. Y M. TOMMASI. 2005. "The Institutional Foundations of Public Policy: A transaction cost approach and its Applications to Argentina." En *The Politics of Institutional Weakness in Argentine Democracy*, ed. V. Murillo y S. Levitsky, 45-60. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.

SUÁREZ CAO, J. 2001. Arquitectura Institucional del Legislativo: los Casos de San Luis y Tucumán. Paper presentado al Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D.C., septiembre 6-8.

VOLDEN, C. 2006. States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children's Health Insurance Program. *American Journal of Political Science* 50 (2): 294-312.

WARD, P. Y V. RODRIGUEZ. 1999. New Federalism, Inter-governmental relations and Co-governance in Mexico. *Journal of Latin American Studies* 31: 673-710.

WIBBELS, E. 2005. *Federalism and the market*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAPÍTULO 3

La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino

*Alejandro Bonvecchi y Germán Lodola**

¿Qué herramientas fiscales y financieras tienen los presidentes y los gobernadores en una federación para construir coaliciones políticas? ¿Cómo afectan las instituciones la capacidad de estos líderes para manipular estratégicamente el dinero público con fines coalicionales? La literatura de economía política sobre el federalismo fiscal ha señalado que las transferencias intergubernamentales constituyen un instrumento poderoso para ganar, ejercer y retener el poder. Los estudios previos, sin embargo, típicamente han omitido el hecho de que las instituciones del federalismo fiscal otorgan a los ejecutivos nacionales y subnacionales diferentes grados de discrecionalidad sobre dichas transferencias. Si bien existe un intenso debate sobre el impacto del federalismo en las decisiones de política pública, las negociaciones legislativas, el desempeño y los resultados macroeconómicos, y la calidad de la democracia, hay poca investigación sistemática sobre la cuestión de la discrecionalidad de las transferencias intergubernamentales. Esta laguna en la literatura es seria porque sin una comprensión completa de cómo las instituciones condicionan la capacidad de los presidentes y gobernadores para utilizar el dinero público, el estudio del federalismo resulta incompleto. Concretamente, adolece de una

* Los autores agradecen a Ernesto Calvo, Oscar Cetrángolo, Tulia Falletti, Lucas González, Martín Lardone, Marcelo Leiras, Lucas Llach, and Mariano Tommasi por sus comentarios, sugerencias e información.

visión adecuada sobre la estructura de incentivos que opera sobre los políticos en funciones a la hora de construir y mantener poder.

Este artículo apunta a llenar ese significativo vacío en la literatura. Para ello, desarrolla una teoría de doble nivel sobre las transferencias intergubernamentales que explica la variación en el grado de discrecionalidad de los ejecutivos nacionales y provinciales sobre las transferencias provenientes del nivel federal. Nuestro argumento tiene tres aspectos fundamentales. Primero, sostenemos que el marco institucional determina el valor de uso político asociado a cada transferencia intergubernamental al establecer qué pueden y qué no pueden hacer los funcionarios con los recursos federales. Segundo, sostenemos que la utilidad política asociada a cada transferencia varía de un nivel de gobierno a otro. Según la naturaleza de las instituciones fiscales o financieras de cada nivel, una cierta transferencia puede resultar una poderosa herramienta política para conseguir apoyo en un nivel de gobierno, pero a la vez puede ser un instrumento débil en otro nivel. Tercero, proponemos una distinción teórica entre el monto y la discrecionalidad de las transferencias. Esta distinción subraya que el valor político asociado a cada transferencia no es necesariamente equivalente a su relevancia económica en un determinado sistema de transferencias. Las transferencias económicamente voluminosas pueden, por consiguiente, ser políticamente inútiles, mientras que transferencias modestas pueden contribuir de forma significativa para la obtención de apoyo político. Enfatizamos, así, la necesidad de desplazar el análisis del volumen de las transferencias a las condiciones institucionales específicas que regulan su funcionamiento.

Nuestro análisis se concentra en Argentina principalmente por dos razones. Primera, el país tiene una estructura federal de gobierno altamente descentralizada en la cual tanto el presidente como los gobernadores ejercen considerable influencia sobre las asignaciones de fondos. Segunda, tradicionalmente estos actores han negociado sobre los montos de los recursos federales a distribuir y sobre las reglas formales que determinan quién tiene poder para decidir cómo han de gastarse esos recursos. Desafortunadamente, los investigadores han tendido a concentrarse en el primer punto y a ignorar el segundo. Ar-

entina es, por consiguiente, un caso crucial para evaluar la importancia analítica y empírica de la variable que nos interesa – discrecionalidad – y las consecuencias de no tenerla en cuenta.

El resto del artículo se organiza del siguiente modo. La segunda sección revisa críticamente la literatura sobre transferencias intergubernamentales en Argentina. La tercera sección propone un marco teórico para identificar y medir el nivel de discrecionalidad presidencial y gubernatorial sobre las transferencias provenientes del gobierno central. La cuarta sección aplica este marco teórico para estudiar la mayoría de las transferencias intergubernamentales existentes en el país desde el retorno a la democracia. La quinta sección ilustra los problemas de investigar empíricamente los efectos del federalismo fiscal sobre la construcción de coaliciones políticas cuando se ignora el tema de la discrecionalidad de las transferencias. Con tal objetivo, replicamos algunos estudios previos sobre el efecto de las transferencias federales en las elecciones a gobernador en Argentina entre 1983 y 2001. Demostramos que cuando se incorpora la variable discrecionalidad de las transferencias federales en el análisis, los resultados estadísticos difieren sustantivamente de los reportados en la investigación original. La última sección discute las implicancias de nuestro estudio y plantea una serie de interrogantes para una futura agenda de investigación.

La literatura previa sobre transferencias intergubernamentales en Argentina: los déficits de agrupamiento y de exhaustividad

Buena parte de las investigaciones sobre el federalismo fiscal argentino adolece de un marco teórico que de cuenta de la discrecionalidad de las transferencias de un nivel de gobierno a otro. Los estudios previos, efectivamente, han tendido a concentrarse en el monto de las transferencias federales distribuidas a cada nivel de gobierno o unidad territorial, pero han omitido evaluar la discrecionalidad política formalmente concedida para su uso. Por consiguiente, no sabemos todavía cómo las diferentes transferencias afectan la capacidad de los ejecutivos nacionales y subnacionales para manipular estratégicamente

el dinero transferido con fines de construcción coalicional. Por eso desarrollamos en las próximas secciones una teoría empíricamente testeable para explicar la variación en el margen de maniobra política que los presidentes y gobernadores tienen sobre el uso de las transferencias intergubernamentales. Pero antes de exponerla resulta necesario discutir en detalle los problemas de la literatura existente que nuestra teoría se propone resolver.

Nuestro argumento es que la literatura académica sobre federalismo fiscal se encuentra típicamente expuesta a alguno de los siguientes déficits: el déficit de exhaustividad o el déficit de agrupamiento. El déficit de exhaustividad consiste en analizar algunos tipos específicos de transferencias y omitir el resto. Esta limitación genera un doble problema. Primero, ofrece una visión engañosa sobre cómo está compuesto y cómo funciona el sistema de transferencias. Segundo, conduce a desdénar el hecho de que los fondos excluidos del análisis pueden hacer una contribución más decisiva que los incluidos para construir apoyo político. El déficit de agrupamiento, por su parte, consiste en agregar transferencias esencialmente diferentes en un fondo común de recursos indiferenciados. Al incurrir en este problema, se trata como irrelevante el que las transferencias sean regímenes de coparticipación, fondos no automáticos, recursos fiscales o financieros; y aparece también como irrelevante quién —el gobierno central o los provinciales— ejerce discrecionalidad sobre las diferentes dimensiones correspondientes a cada transferencia. Puesto que estos recursos son frecuentemente remitidos a niveles inferiores de gobierno, se presupone equivocadamente que los políticos de los niveles superiores disfrutaban de mayor discrecionalidad sobre los fondos que sus receptores. Sin embargo, como observaremos en detalle más abajo, las instituciones fiscales federales asignan a los presidentes y a los gobernadores distintos niveles de discrecionalidad sobre el uso de las transferencias federales.

El déficit de agrupamiento es evidente en el innovador estudio de Gibson y Calvo (2001) sobre el papel de las coaliciones subnacionales de bajo mantenimiento (*low-maintenance*) en la adopción de reformas de mercado bajo la administración de Carlos Menem (1989-1999). Los autores argumentan que el gobierno central utilizó un portafolio de transferencias

de alta discrecionalidad para comprar el apoyo legislativo de las provincias de bajo mantenimiento (i.e. sobrerrepresentadas) en lugar de utilizar esos recursos para asegurarse el apoyo de los distritos urbanos subrepresentados y de alto mantenimiento (*high-maintenance*). El conjunto de transferencias intergubernamentales analizado en ese estudio incluye los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), el Fondo para Desequilibrios Fiscales Provinciales, y una serie de “subvenciones y créditos para obras de vivienda, agua potable, salud y educación” (Gibson y Calvo 2001: 43). Es inadecuado, sin embargo, agrupar todos estos fondos federales porque las instituciones que determinan su lógica asignativa (y por ende su valor político) distan de ser similares. Específicamente, como apreciaremos en detalle más adelante, mientras que el presidente tiene una considerable autonomía para distribuir ATN, su latitud para asignar fondos para obras de infraestructura ha variado considerablemente en el tiempo, y su capacidad para asignar discrecionalmente recursos para las áreas de salud y educación es virtualmente nula.

Un problema similar afecta al estudio de Jones (2001) sobre la influencia ejercida por el Congreso argentino sobre el proceso presupuestario. Este autor sostiene que cuanto mayor es la contribución de una provincia al bloque legislativo del presidente, mayor es la proporción de recursos presupuestarios que dicha provincia recibe. Para testear empíricamente este argumento, Jones construye una variable que abarca tanto los créditos presupuestarios como “el monto total de transferencias asignadas por el gobierno federal” (Jones 2001: 176).⁵⁸ Los problemas de agrupamiento son obvios: el autor incluye todos los fondos federales en un pozo común independientemente de la naturaleza de las transferencias. Además, dado que la variable utilizada por Jones captura bastante más que los créditos presupuestarios, deja de ser útil para capturar la dinámica subyacente de la política presupuestaria.⁵⁹

⁵⁸ Además, el autor no provee en el texto las fuentes de estos datos.

⁵⁹ Puesto que la contribución de una provincia a la formación del bloque legislativo del presidente explica la distribución geográfica de los fondos federales, la política que produce esta distribución sobrepasa la que tiene lugar en el área presupuestaria. En este punto, por lo tanto, los problemas de medición devienen en problemas conceptuales.

El déficit de agrupamiento también pone en cuestión la validez empírica de algunos trabajos que vinculan a las transferencias intergubernamentales con los resultados electorales subnacionales. En un artículo frecuentemente citado, Remmer y Gélinau (2003); también Gélinau y Remmer (2005) usan datos de nivel individual y de nivel agregado para testear las hipótesis del voto económico y del referéndum presidencial en las elecciones a gobernador y a diputados provinciales celebradas en Argentina entre 1983 y 2001. Los autores sostienen que la proporción de votos de los candidatos del partido del Presidente fluctúa de acuerdo con el ascenso y la caída de la aprobación presidencial, el desempeño de la economía nacional antes que de la provincial, el color partidario vertical (presidentes-gobernadores), el fenómeno de castigo en las elecciones intermedias, y el monto de transferencias federales recibidas por las provincias – medido por la relación entre ingresos de origen provincial e ingresos de origen nacional. En palabras de los autores, la operacionalización de la variable transferencias está “diseñada para capturar los esfuerzos del partido del presidente para influenciar las elecciones provinciales”(Gélinau and Remmer 2005: 133). Se espera, entonces, que los candidatos que pertenecen al partido del presidente se desempeñarán mejor electoralmente en las provincias con menor proporción de ingresos propios sobre ingresos federales. Sin embargo, los autores no discuten si las transferencias federales en cuestión son manejadas discrecionalmente por el presidente o administradas con alguna fórmula distributiva preestablecida o por medio de acuerdos entre niveles de gobierno. El problema crítico para nuestras preocupaciones en este trabajo es que Remmer y Gélinau construyen su variable de transferencias intergubernamentales presuponiendo incorrectamente que el Presidente tiene un control exclusivo sobre la torta de recursos federales. Pero este presupuesto, como se demuestra en la sección tercera, es insostenible porque el Presidente sólo tiene discrecionalidad absoluta sobre una pequeña proporción de las transferencias. En la sección quinta replicamos el análisis estadístico desarrollado por Remmer and Gélinau y mostramos que cuando el déficit de agrupamiento es corregido, no hay evidencia sistemática de que las transferencias intergubernamentales afecten el resultado electoral de los candidatos del partido del Presidente en las provincias argentinas.

El déficit de exhaustividad, por su parte, afecta el análisis de Wibbels (2005; ver también Remmer y Wibbels 2000) sobre los efectos de la armonía partidaria en las relaciones fiscales intergubernamentales. El autor sostiene que la década de 1990 trajo consigo un proceso de recentralización de la autoridad fiscal pues el gobierno central consiguió restringir el poder de gasto de las provincias a través de transferencias cofinanciadas y, además, condicionó los rescates financieros del gobierno federal y la distribución de fondos frescos a la implementación de reformas administrativas promercado. La riqueza del argumento de Wibbels, sin embargo, se debilita cuando el autor cuantifica el proceso de recentralización a través de las clásicas distinciones entre transferencias automáticas y no automáticas, condicionadas y no condicionadas, sin especificar qué transferencias están incluidas en cada una de esas categorías. Aun cuando el autor intenta vincular diferentes tipos de transferencia con diferentes estructuras de incentivos institucionales, carece de una conceptualización explícita y rigurosa del sistema de transferencias intergubernamentales argentino. Esta limitación obviamente impide evaluar la fortaleza real de sus resultados empíricos.

Finalmente, existe una tendencia en parte de la literatura a concentrarse exclusivamente en la transferencia financieramente más relevante: el régimen de distribución de la recaudación impositiva conocido como *Coparticipación Federal de Impuestos* (CFI).⁶⁰ Debe tenerse presente que la CFI es una transferencia automática distribuida a las provincias de manera periódica (diaria, semanal o mensual según la época) de acuerdo con coeficientes fijos. Fuertemente constreñida por ley y vigilada de cerca por las autoridades provinciales, la transferencia financieramente más importante es también, por consiguiente, una de las herramientas políticamente más estériles para la construcción de coaliciones políticas por parte del presidente. Así pues, pese a que los funcionarios nacionales y provinciales han entablado históricamente arduas disputas por la determinación de los coeficientes de

⁶⁰ Véase Saiegh y Tommasi (1999) para una excelente presentación del “laberíntico” régimen de coparticipación y sus múltiples fuentes de financiamiento.

distribución primaria y secundaria, los gobiernos nacionales de diferente signo político han sido incapaces de manejar esta transferencia de manera discrecional. Al estudiar exclusivamente la CFI e ignorar la variedad institucional y la importancia diferencial de otras transferencias federales, la investigación sobre el federalismo fiscal argentino se debilita de dos maneras significativas. Primero, el análisis se limita a aquellas pocas instancias en las cuales el régimen de coparticipación fue redefinido (Eaton 2001a, 2004; Diaz-Cayeros 2006; Porto y Sanguinetti 2004). Segundo, se concluye que la CFI es una perfecta ilustración de un régimen fiscal federal con reglas inestables y altos costos de transacción política (Tommasi, Saiegh y Sanguinetti 2001). La siguiente sección apunta a resolver estos importantes déficits. Para ello, propone una teoría de doble nivel sobre las transferencias intergubernamentales que explica la variación en la capacidad institucional del presidente y de los gobernadores para manipular los fondos federales con la finalidad de construir coaliciones políticas.

La lógica dual de las transferencias intergubernamentales

Los países federales difieren notablemente en las reglas fiscales con las que asignan poderes de recaudación impositiva y de gasto a cada nivel de gobierno. Para corregir las brechas existentes entre la centralización de la recaudación y la descentralización del gasto (balance fiscal vertical) y las emergentes de las diferentes capacidades impositivas de sus unidades constitutivas (balance fiscal horizontal), estos países crean transferencias que asignan recursos desde el gobierno central a las entidades subnacionales y/o municipales. Estos regímenes de transferencias intergubernamentales varían de un país a otro, pero frecuentemente comportan distintos usos políticos para los funcionarios nacionales (en adelante, los donantes) y los subnacionales (en adelante, los receptores) involucrados en su operación.⁶¹

⁶¹ Nótese que en sistemas federalizados con tres niveles de gobierno, las unidades estatales subnacionales típicamente actúan como donantes para los receptores del nivel municipal.

Sobre la base de argumentos institucionalistas de elección racional, postulamos la existencia de un *efecto de incentivo* del federalismo fiscal sobre los actores políticos.⁶² Las instituciones crean diferentes incentivos para que los líderes nacionales (presidentes) y regionales (gobernadores) manipulen las transferencias federales con fines políticos. El punto fundamental de esta proposición es doble. Por una parte, sostenemos que el marco institucional determina el valor de uso político asociado con cada transferencia intergubernamental al establecer qué pueden hacer y qué no pueden hacer los funcionarios con el dinero de la federación. Por otra parte, sostenemos que un mismo conjunto de transferencias provee incentivos diferentes para la manipulación estratégica a los donantes y a los receptores de fondos federales. Una transferencia específica puede ser una herramienta poderosa para obtener apoyo político en un nivel gobierno y, al mismo tiempo, puede ser un instrumento débil en otro nivel de gobierno. Para analizar el vínculo entre la distribución de fondos federales y la construcción de coaliciones políticas proponemos, entonces, una taxonomía estilizada de transferencias intergubernamentales construida sobre la base de los poderes y restricciones que las instituciones fiscales asignan tanto a los donantes como a los receptores. Denominamos *discrecionalidad de las transferencias* a las reglas formales e informales que definen el poder de los presidentes y los gobernadores sobre el uso de estos recursos federales. Cuanto mayor es tal discrecionalidad, mayor es el poder para manejar arbitrariamente las transferencias federales con fines coalicionales.

Las negociaciones fiscales entre actores nacionales y subnacionales típicamente involucran disputas sobre el monto de los recursos asig-

⁶² Los enfoques basados en incentivos han sido utilizados para estudiar las condiciones bajo las cuales las instituciones fiscales descentralizadas promueven políticas pro-mercado y de buena gobernanza (Careaga y Weingast 2003; Montinola, Qian y Weingast 1995; Weingast 1995), o estimulan perturbaciones económicas y corrupción (Rodden y Wibbels 2002; Triesman 2000; Wibbels 2000). Nuestro objeto de interés en este trabajo, sin embargo, no son los resultados de política pública o macroeconómica que se derivarían de diferentes marcos institucionales de federalismo fiscal, sino más bien su impacto sobre la construcción de coaliciones políticas.

nados a cada nivel de gobierno (y a cada subunidad territorial) y sobre el margen de maniobra política otorgado a dichos actores para el uso de esos recursos. Desafortunadamente, los analistas han tendido a estudiar el primer aspecto de las transferencias intergubernamentales y a desdeñar el segundo. Un buen motivo que explica la existencia de esta laguna en la academia es que el grado de discrecionalidad de las transferencias es difícil de identificar con información cuantitativa. La importancia de la distinción entre el monto de las transferencias y su discrecionalidad radica en el hecho de que el valor político de una transferencia federal no es necesariamente equivalente a su relevancia económica dentro de un determinado esquema de transferencias. En efecto, transferencias importantes desde el punto de vista económico pueden ser políticamente inútiles mientras otras económicamente más modestas pueden contribuir de manera decisiva para sumar apoyo político. Además, la utilidad política asociada a cada transferencia varía de un nivel de gobierno a otro. Según la naturaleza de las instituciones fiscales, una transferencia federal pueden ser discrecional tanto para los actores nacionales como para los subnacionales, otra puede ser discrecional solo para actores ubicados en un nivel de gobierno, y otra para ninguno. Estos aspectos específicos de los regímenes de transferencias sugieren que para elucidar su impacto en la construcción de coaliciones políticas es necesario desplazarse del análisis del monto de las transferencias al estudio de las condiciones específicas impuestas por las instituciones fiscales que regulan su funcionamiento. En suma, sostenemos que los presidentes y los gobernadores tienen diferentes preferencias sobre la naturaleza y el manejo de las transferencias intergubernamentales. Denominamos a estas lógicas conflictivas la *lógica de la discrecionalidad* y la *lógica de la seguridad*.

Los presidentes tienden a privilegiar la discrecionalidad sobre la centralización de fuentes impositivas porque los fondos discretionales tienen un potencial para la construcción de coaliciones políticas mayor que las transferencias basadas en fórmulas fijas de distribución. Debido a que las subunidades que componen una federación extraen recursos de un fondo común, los presidentes suelen preferir el manejo discrecional de esos recursos a su incremento a través de la centrali-

zación de la recaudación.⁶³ Si ninguna de estas dos opciones es viable, los presidentes buscan incrementar la dependencia fiscal de las provincias controlando el gasto y el endeudamiento de los gobiernos subnacionales y/o creando transferencias federales con asignación específica para incorporar así condicionalidades al uso del dinero.

Los gobernadores, por su parte, también valoran la discrecionalidad pero priorizan la seguridad en la recepción de las transferencias. Esta preferencia por la seguridad sobre la discrecionalidad se explica por tres razones. En primer lugar, los recursos federales contribuyen a estabilizar la posición política de los gobernadores al interior de sus propias organizaciones partidarias y en relación a otros políticos tales como los caciques locales y los intendentes de grandes ciudades. Segundo, buena parte del dinero federal es “inelástico” en el sentido de que simplemente no hay suficiente dinero para todos. Los funcionarios subnacionales que usualmente experimentan una fuerte demanda por efectivo intentan por consiguiente apropiarse de cualquier recurso disponible en el mercado de las transferencias. En palabras de un exsecretario de Hacienda de la provincia del Chaco: “La ayuda nacional que tiene destino específico es siempre inelástica. Si usted no lo hace en el momento oportuno, pierde el turno. Ahí sí juegan factores políticos, porque yo puedo llamarlo antes y decirle ‘mire que va a salir tal cosa, prepárese’. Esto es diferente de llamarlo para decirle ‘salió tal cosa, arréglese para conseguirla’”.⁶⁴ Tercero, los gobernadores suelen tener algún nivel de discrecionalidad (aunque sea mínimo) sobre los fondos federales recibidos, mientras que el impacto político de la discreción en ausencia de fondos es nulo.⁶⁵ En resumen, los gobernadores intentan primero obtener transferencias presupuestarias que puedan ser utilizadas de manera

⁶³ Este orden de preferencias es contingente al estado de la macroeconomía. En contextos de crisis fiscal, los líderes políticos están preocupados simultáneamente por obtener más fondos para estabilizar sus cuentas —centralizar— y por manejar discrecionalmente esos fondos de tal manera de moderar el gasto por parte de las autoridades subnacionales.

⁶⁴ Entrevista con Carlos Soporsky, Resistencia, Diciembre 11, 2006.

⁶⁵ Adicionalmente, en la medida en que las transferencias “seguras” sean de libre disponibilidad, reducen la dependencia provincial respecto del gobierno nacional.

extrapresupuestaria (es decir, fondos incluidos en el presupuesto nacional pero no previstos ni obligados a ser incluidos en los presupuestos provinciales). Luego, prefieren recibir fondos con asignación específica. Finalmente, como última preferencia los gobernadores buscan negociar pagos laterales informales con el gobierno central.

La taxonomía de transferencias intergubernamentales propuesta en esta sección está basada en el grado de discrecionalidad de los funcionarios federales y provinciales sobre el uso de los recursos fiscales y financieros federales. Captura aspectos cualitativos vitales del diseño institucional de las transferencias no tenidos en cuenta por variables cuantitativas tales como los coeficientes de distribución o la centralización del nivel de gasto. Asimismo, nuestra taxonomía explícitamente excluye otras dimensiones importantes de estos esquemas institucionales, cuya conexión con la construcción de coaliciones políticas es más difusa, tales como los incentivos para la equidad y la eficiencia del desempeño macroeconómico.

Definimos la discrecionalidad del donante sobre las transferencias federales como una variable continua con tres valores: alta, media y baja. Estos valores se operacionalizan identificando si el presidente ejerce control sobre cinco dimensiones presentes en la mayoría de los sistemas de transferencias intergubernamentales: el *monto*, el *timing*, la *distribución geográfica*, el *pago*, y la *asignación específica*. El monto se refiere a la cantidad o al volumen total de recursos asignados por medio de una determinada transferencia: puede ser un monto fijo, un porcentaje variable dentro de un rango predeterminado, un crédito presupuestario, o una suma enteramente discrecional. El timing indica el orden temporal en que una transferencia es adjudicada a sus receptores. La distribución geográfica refiere a la asignación de una proporción de una transferencia a niveles inferiores de gobierno. El pago concierne al acto de depositar el dinero de la transferencia en la cuenta bancaria de los receptores. La asignación específica indica las restricciones formales existentes a la libre disponibilidad de los fondos transferidos.

Sobre la base de estas cinco dimensiones, clasificamos a una transferencia intergubernamental como de alta discrecionalidad para el donante

cuando está regulada por un esquema institucional que permite a ese donante controlar el monto, el timing, la distribución geográfica, el pago y la asignación específica del dinero. Una transferencia con nivel medio de discrecionalidad es aquella regulada por instituciones que confieren al donante control completo sobre el monto, el timing y el pago de los recursos, pero no sobre su distribución geográfica o su asignación específica. Estas dimensiones están en general determinadas por legislación especial o cláusulas constitucionales emergentes de negociaciones bilaterales o multilaterales. Por último, una transferencia con bajo nivel de discrecionalidad está institucionalmente diseñada de tal modo que la legislación solo concede al donante control sobre el timing y el pago de los recursos, frecuentemente porque tanto la recolección como el manejo del dinero están bajo responsabilidad del gobierno federal.

Respecto de la operacionalización de la discrecionalidad del receptor, las dimensiones refieren a la autoridad de este para decidir sobre la ejecución de los fondos federales. En cierta medida, el margen de manobra política del receptor varía con el tipo de transferencia. Las transferencias de libre disponibilidad, sea por mandato legal o basadas en reglas discrecionales, proveen apoyo presupuestario a los gobernadores sin restricciones. Como tales, esas transferencias incrementan los recursos de los receptores al otorgarles considerable discreción sobre la ejecución de los fondos. En cambio, las transferencias con asignación específica, sean legales o discrecionales, son típicamente distribuidas para llevar a cabo programas o tareas previamente determinadas. La capacidad del receptor para manejar la ejecución de tales fondos es, por consiguiente, mucho menos amplia. Estas transferencias, sin embargo, son también importantes herramientas de política pública porque el receptor puede decidir cuándo y cómo utilizarlas dentro del área de política específica en que se inscriben, y porque su uso – en especial si no está atado al pago de salarios públicos – es difícil de monitorear.

La discrecionalidad del receptor en la ejecución de los fondos se operacionaliza identificando si ejerce control sobre cuatro dimensiones: reasignación, timing, compras y monitoreo. La reasignación se refiere a la capacidad del receptor de modificar el destino de los recursos. Esta dimensión a su vez tiene dos subdimensiones: reasignación dentro de

un área de política y entre áreas de política. En la primera subdimensión, el receptor es capaz de introducir variaciones en el gasto dentro de un área específica de política. Por ejemplo, puede dedicar recursos de transferencias federales en el área de educación para la construcción de escuelas o para la capacitación de maestros. En la segunda subdimensión, el receptor tiene poder para reasignar fondos de un área de política a otras. Especialmente importante es si los recursos federales pueden utilizarse indistintamente para financiar gastos corrientes o de capital. El timing, por otra parte, corresponde a la capacidad formal de los receptores para determinar libremente cuándo puede gastarse el dinero de las transferencias. Las compras se refieren a los actos específicos de contratación de personal y licitación de empresas para la implementación de proyectos financiados con estos recursos. El monitoreo designa la existencia de actores y procedimientos que supervisan, de manera más o menos independiente, las decisiones de gasto donante.

Sobre la base de esta operacionalización, clasificamos como transferencias intergubernamentales con alto nivel de discrecionalidad para los donantes a aquellas cuyas reglas permiten a estos controlar las cuatro dimensiones de la ejecución de fondos. Inversamente, una transferencia es de baja discrecionalidad si los receptores carecen de ese margen de maniobra política y están en cambio forzados a gastar el dinero de una manera específica, en un área de política predeterminada, sin poder de contratación y bajo la supervisión de actores externos (nacionales o provinciales). Las transferencias con atributos que se ubican entre estos polos tienen un nivel intermedio de discrecionalidad que varía según la legislación específica.

Aplicando la taxonomía: las transferencias intergubernamentales en Argentina

Esta sección aplica la taxonomía discutida anteriormente a la mayoría de las transferencias fiscales y financieras del nivel nacional al nivel provincial de gobierno existente en Argentina desde el retorno de la democracia. Solo clasificaciones las transferencias realizadas de manera regular y basadas en esquemas institucionales formales o infor-

males. Excluimos, pues, del análisis a los programas presupuestarios nacionales ejecutados en las provincias en áreas como educación, salud, alimentación, apoyo al ingreso y generación de empleo. Estos programas no constituyen transferencias intergubernamentales que asignan de manera permanente fondos a las subunidades territoriales, sino programas temporarios orientados a alcanzar objetivos políticos y de política pública de los sucesivos gobiernos nacionales.

El Cuadro 1 presenta la tabulación cruzada de todas las transferencias analizadas en función del grado de discrecionalidad del donante y receptor. Debido a la gran variedad de formatos institucionales y administrativos que afectan el modo en que se procesan los fondos federales cuando ingresan a los tesoros provinciales, discutimos la clasificación de las transferencias de acuerdo con el nivel de discrecionalidad del donante.

Presidencial Gubernatorial	Alta	Media	Baja
Alta	ATNs FDR	Promoción industrial Promoción no industrial Adelantos de coparticipación	Coparticipación federal (CFI) Fondos para desequilibrios fiscales FONAVI Fondo especial del tabaco FEDEI Regalías petroleras y gasíferas
Media	Redescuentos Banco Central Fondo para reforma del sector público provincial Programas de financiamiento ordenado	Presupuesto para obras públicas Coparticipación vial Autorizaciones de endeudamiento	Fondos de transferencia educativa Fondo de infraestructura social básica Fondo del comurbano bonaerense Fondos para subsidios y compensaciones tarifarias
Baja	BOTESO	Esquemas de consolidación de deudas (BOCON) Rescates de sistemas previsionales	

Transferencias con alto nivel de discrecionalidad presidencial

Aportes del Tesoro Nacional (ATN)

Los ATN son una de las dos transferencias intergubernamentales con status constitucional. Estas transferencias no automáticas tienen su origen en el artículo 67, inciso 8 de la Constitución de 1853 y han sobrevivido a todas las reformas constitucionales ocurridas desde entonces. En ese artículo, la Constitución confiere al Congreso la autoridad para “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Sobre esta base legal, el Ejecutivo nacional creó los ATN. Históricamente, el monto y la distribución de esta transferencia fue negociado en el Congreso o arbitrariamente decidido por los diferentes gobiernos civiles y militares. Hasta el establecimiento de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) en 1935, los ATN fueron la principal transferencia fiscal federal a las provincias (Porto 1990). Entre 1985 y 1988, en ausencia de un acuerdo fiscal federal que había expirado por ley en 1984, los ATN virtualmente reemplazaron a la CFI como el esquema de transferencias del federalismo fiscal argentino. De acuerdo con la actual legislación de Coparticipación (ley 23.548), los ATN se componen del 1% de todos los impuestos coparticipables y su asignación se encuentra bajo la absoluta discreción del Ministerio del Interior. La adopción de un monto fijo para esta transferencia ciertamente transformó su distribución geográfica en un juego de suma cero, pero no afectó la discrecionalidad que el presidente tiene sobre su uso. El marco legal estableció algunos límites sobre la libre disponibilidad de los ATN. En teoría, solo pueden ser utilizados para “atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales (Ley 23.548, artículo 5). En la práctica, sin embargo, el presidente, con el consentimiento de las administraciones provinciales y municipales, ha utilizado estos fondos para una variedad de propósitos que abarca desde el apoyo a diócesis católicas hasta el financiamiento de competencias deportivas. El carácter altamente discrecional de los ATN se ilustra con el hecho de que entre 1990 y 1999 la provincia de La Rioja, patria del entonces presidente Carlos Menem, recibió el 33% de los fondos distribuidos. En términos de nuestra

operacionalización, el donante controla las cinco dimensiones de la discrecionalidad de los ATN. Podría discutirse que no maneja verdaderamente el monto ya que este varía con la masa de la recaudación coparticipable. Pero, aun cuando el presidente no puede modificar el monto total de los ATN, puede decidir discrecionalmente sobre el monto a adjudicar a cada provincia o municipio.

En manos de los líderes políticos regionales, los ATN también son una transferencia de alta discrecionalidad. No existen restricciones formales sobre la reasignación de estos fondos y las compras que con ellos pueden realizarse. De hecho, los ATN son legalmente definidos como “de libre disponibilidad”. En algunas provincias, tales como Santa Fe y Mendoza, el Tribunal de Cuentas establece un plazo flexible para que los gobiernos provinciales/municipales comuniquen la recepción de estos fondos. Si bien este procedimiento puede potencialmente afectar el timing del gasto, en rigor responde a propósitos contables antes que de supervisión técnica o institucional. Por su monto relativamente bajo, los ATN han servido de manera primordial para financiar redes políticas en el nivel municipal. Tradicionalmente, el gobierno federal financiaba el mantenimiento de su coalición a través de transferencias directas de ATN a los gobernadores. Estos decidían luego cómo y cuándo reasignar los fondos a los municipios. Si, por cualquier motivo, los ATN eran directamente concedidos a las municipalidades, los funcionarios del Ministerio del Interior comunicaban esta decisión a las autoridades provinciales.⁶⁶ Esta lógica distributiva, sin embargo, cambió bajo los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007 al presente), quienes para eludir la intervención política de algunos gobernadores poderosos transfirieron los ATN directamente a municipios bajo el formato de fondos para asistencia social.

⁶⁶ El caso de Chaco bajo el gobierno radical de Ángel Rozas (1994-2002) es ilustrativo de esta dinámica. En el contexto de una fuerte dispute entre municipios radicales y peronistas sobre la reasignación de ATN, el Ministerio del Interior intervino en el conflicto argumentando que el gobierno provincial no debía beneficiar exclusivamente a los intendentes de su propio partido. Entrevista con Eduardo Gabardini, secretario de Gobierno de Chaco (1996-2000), Resistencia, Noviembre 28, 2006.

Rescates con bonos del Tesoro

Los rescates son decisiones extraordinarias, no predeterminadas, de cambiar las reglas para sostener la situación financiera de un distrito o empresa. Entre 1992 y 1994, el gobierno federal argentino emitió series de bonos del Tesoro (BOTESO) por un total de 800 millones de dólares con el propósito de rescatar a siete provincias pobres que experimentaban severas dificultades fiscales y creciente endeudamiento público; y eran incapaces de obtener capitales frescos en los mercados financieros privados porque tenían una elevada proporción de sus ingresos por coparticipación de impuestos ya comprometidos para el repago de deudas previas (Nicolini *et al.* 2002). Los rescates se concedieron por medio de acuerdos entre el Ministerio de Economía de la Nación y los diferentes gobiernos provinciales, los cuales accedieron a cumplir con un conjunto de condicionalidades tales como reducir el déficit fiscal, congelar el número de empleados públicos y prohibir la emisión de nueva deuda. Aunque no existían mecanismos legales para que el gobierno federal asegurara el cumplimiento de estas condicionalidades, el presidente controlaba las cinco dimensiones de la discrecionalidad. Puesto que los BOTESO eran en rigor deuda del gobierno federal, su monto, distribución geográfica, timing y pago estaban enteramente bajo su discreción. La asignación específica también era determinada por las autoridades federales en tanto estas decidían en qué mercados financieros podían colocarse los títulos.

Como la mayoría de las transferencias financieras manejadas por el gobierno federal, los BOTESO fueron poco susceptibles a la discrecionalidad de los gobernadores. Una vez firmados los acuerdos, la provincia receptora debía depositar los bonos con un agente financiero privado, quien debía a su vez colocarlos gradualmente para asegurarse una absorción normal y eficiente de los títulos por parte del mercado. Los acuerdos, además, explícitamente establecían que los préstamos debían ser cancelados por medio del retiro automático (o “goteo”) de fondos de las cuentas de coparticipación de la provincia receptora en el Banco de la Nación Argentina. Esta cláusula garantizaba el repago de los préstamos en las fechas establecidas. Una vez que los préstamos vencían, el gobierno nacional retiraba las sumas correspondientes de

esas cuentas (Nicolini *et al.* 2002). Los rescates con BOTESO, sin embargo, no fueron una simple operación de crédito público puesto que el repago de los mismos se realizó a un costo financiero menor al de mercado, el cual fijaba tasas de interés más altas para las provincias que para el gobierno nacional. Además, las condicionalidades requirieron la implementación por parte de los gobiernos provinciales de reformas estructurales que no fueron efectivamente puestas en práctica. En numerosas provincias, el empleo público y el endeudamiento continuaron creciendo durante la segunda parte de la década de 1990, y los resultados fiscales provinciales fueron contingentes a las condiciones macroeconómicas antes que a las decisiones de política fiscal.

Redescuentos del Banco Central a los bancos provinciales

Desde su creación en 1935, el Banco Central (BCRA) ha sido institucionalmente capaz de conceder redescuentos a los bancos con problemas de liquidez.⁶⁷ Esta capacidad fue extensa e intensamente utilizada para asistir a los bancos provinciales, particularmente durante las décadas de 1970 y 1980 (Lorenzutti 1996). Hacia principios de los noventa, sin embargo, los redescuentos fueron prácticamente eliminados. La Ley de Convertibilidad explícitamente prohibió la emisión de dinero no respaldado en las *reserves* internacionales del BCRA. Esta regla implicó que la base monetaria solo podía ser expandida *pari passu* con esas reservas, con lo que se estableció un límite al uso de los redescuentos por parte de los bancos provinciales para financiar el gasto de las provincias. También se prohibió al BCRA garantizar depósitos bancarios, lo cual forzó a los bancos provinciales a depender de la confianza de los depositantes para mantener su liquidez. Estas medidas limitaron el acceso de los gobiernos provinciales al señoreaje y al impuesto inflacionario, redujeron el papel del BCRA como prestamista de última instancia, y endurecieron la restricción presupuestaria de las provincias al limitar su capacidad para fondearse

⁶⁷ Los redescuentos son préstamos de corto plazo garantizados por el patrimonio neto de los deudores.

indirectamente con el Banco Central. Pero como consecuencia del rápido crecimiento de la recaudación impositiva posterior a la estabilización generada por la Convertibilidad, estos constreñimientos no fueron del todo eficaces para encauzar las finanzas provinciales (Dillinger y Webb 1998). Esto recién ocurrió cuando el estallido de la crisis mexicana en 1995 disparó una corrida sobre el sistema bancario argentino que afectó el nivel de reservas del BCRA y las carteras de los bancos provinciales. Para evitar una crisis bancaria sistémica, el gobierno federal negoció un préstamo extraordinario con el Banco Mundial y el Banco Inter-Americano de Desarrollo orientado a sanear los bancos provinciales. Este préstamo fue la base del denominado *Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial* (FFDP). Formalmente controlado por el BCRA pero bajo la autoridad política del Ministerio de Economía, el FFDP fue utilizado para financiar la privatización de catorce bancos provinciales entre 1995 y 1999. Luego, el fondo se utilizó para reestructurar la deuda pública provincial a través de los Programas de Financiamiento Ordenado (PFOs). Estos programas proveen al directorio del BCRA con autoridad discrecional para manejar el monto, el timing, la distribución geográfica y el pago de los nuevos mecanismos de financiamiento provincial.

La cuestión de la independencia del BCRA permanece en disputa. Formalmente, el banco es una entidad autárquica, pero en rigor ha dependido del Ministerio de Economía durante casi toda su historia. En 1992, la carta orgánica del BCRA fue reformada (Ley 24.144) y la institución obtuvo independencia del gobierno nacional en todos los asuntos concernientes con la formulación y la ejecución de la política monetaria. Esta reforma redujo el margen para las decisiones con criterios políticos, pero no disminuyó el poder discrecional del directorio del banco para decidir sobre todos los aspectos concernientes a los redescuentos. La composición del directorio cambió tres veces en los últimos treinta años. Entre 1973 y 1977, estaba formado por un núcleo de funcionarios expertos en finanzas, dos representantes de los bancos públicos, uno de la Confederación General del Trabajo (CGT) y otro de asociaciones empresarias. Estos puestos políticos fueron eliminados por la Reforma Financiera de 1977. Actualmente, el directorio se compone por completo de expertos en finanzas con mandato fijo, designados por el Se-

nado sobre la base de recomendaciones del Ejecutivo. Por consiguiente, el presidente conserva alguna influencia sobre la toma de decisiones.

Fondo de desarrollo regional (FDR)

El Fondo de desarrollo regional fue creado en 1973 por el artículo 16 de la Ley de CFI 20.221 para financiar proyectos de obra pública en las provincias. El FDR fue diseñado como sucesor del Fondo de Integración Territorial creado en 1961 por el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962). Financiado con el 3% de la masa coparticipable de impuestos, algunas contribuciones del gobierno federal y el producto de la administración de sus propios recursos, el FDR promovió obras de infraestructura de interés provincial o regional. Para definir la lista de los proyectos a ejecutar, las autoridades debían tomar en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo diseñado enteramente por agencias del gobierno federal. Cuando este plan cayó en desuso durante la última dictadura militar, el dinero del FDR fue asignado discrecionalmente por el Ministerio del Interior. En 1985, el Ministerio de Economía recuperó cierto control sobre el FDR y lo administró hasta su virtual desaparición en 1988. Algunas obras públicas con plazos prolongados continuaron siendo parcialmente financiadas con los remanentes del FDR.

Fondo para la reforma del sector público provincial

Este fondo fue creado en 1993 por un decreto presidencial con el objeto de asistir a la reforma del sector público en las provincias. Su arquitectura financiera estuvo conformada por el 50% del producto de las privatizaciones de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, la Casa de Moneda y el Banco Nacional de Desarrollo, además de préstamos de organismos multilaterales y de contribuciones del gobierno central a través de los bonos para la creación de empleo (BOCEP).⁶⁸ Admi-

⁶⁸ Los BOCEP fueron un esquema financiero diseñado para estimular la creación de empleo en el nivel local.

nistrado por la Secretaría para la Asistencia a la Reforma Económica Provincial (SAREP), una agencia formada con tecnócratas del Ministerio de Economía pero residente en el Ministerio del Interior, este fondo ha sido asignado de acuerdo con el costo de la reforma del sector público propuesta por los gobiernos provinciales y acordada con la SAREP, y el coeficiente de CFI. El gobierno federal tiene, entonces, capacidad para determinar el monto, la distribución geográfica, el timing, el pago y la asignación específica de estos recursos en tanto los programas de reforma a los cuales son destinados los fondos eran objeto de la negociación entre las autoridades nacionales y provinciales.

Transferencias con nivel medio de discrecionalidad presidencial

Promoción industrial

De acuerdo con la legislación argentina, la promoción industrial es un conjunto de créditos impositivos concedidos a empresas con proyectos de desarrollo industrial radicados en las provincias. Desde que el gobierno de la Revolución Libertadora (1955-1958) lanzó el primer régimen de promoción industrial en 1956 para establecer una zona franca en la Patagonia, numerosos esquemas fueron promulgados en diferentes provincias (Eaton 2001a; Sawers y Mazzacane 2001). Desde la Nación se han ofrecido varios tipos diferentes de subsidios impositivos, pero el más importante ha sido el crédito fiscal sobre el IVA. Como los bienes producidos en cualquier etapa del proceso de producción exentos de este impuesto en virtud de la promoción, muchas empresas optaron por llevar adelante mínimas actividades en las provincias beneficiadas con estos regímenes. En términos económicos, la promoción industrial condujo entonces a un patrón ineficiente de localización industrial, diversificación de la producción y costos de transporte (Aspiazu 1988; Schvarzer 1990). Políticamente, se convirtió en un recurso de tipo *pork-barrel* distribuido por el gobierno central para satisfacer demandas provinciales o para comprar apoyo político de las élites regionales habilitando la posibilidad de que estas realizaran negocios privados con las empresas beneficiarias.

En 1983, cuatro provincias (Catamarca, San Luis, La Rioja y San Juan) tenían sus propios programas de promoción industrial.⁶⁹ Los créditos para las provincias promovidas eran distribuidos de acuerdo con un mecanismo originalmente diseñado por la Secretaría de Hacienda en 1977: cuotas con un techo establecido por el gobierno central en cada presupuesto nacional.⁷⁰ La Secretaría de Industria y la Dirección General Impositiva (DGI) estuvieron desde el comienzo a cargo de aprobar la asignación de créditos fiscales a las empresas sobre la base de estimar el costo fiscal teórico de sus inversiones. Tradicionalmente, la Secretaría de Industria mostró mayor disposición para aprobar proyectos, mientras que la DGI estuvo más inclinada a rechazarlos. El gobierno federal controla entonces el monto, el timing, y el pago de la promoción industrial pero no ejerce influencia alguna sobre su distribución geográfica y su asignación específica.

Desde la introducción del régimen de promoción industrial, los gobiernos provinciales tuvieron la autoridad exclusiva para determinar qué proyectos eran sometidos a la aprobación del gobierno federal y cómo se implementan los créditos fiscales obtenidos. El régimen generó entonces fuertes incentivos para la colusión entre gobernadores, empresas beneficiarias y legisladores nacionales. Una estrategia usualmente empleada por las provincias para maximizar las cuotas de promoción e incrementar así el número de empresas promocionadas fue subestimar el costo fiscal teórico de las inversiones. Otro mecanismo común fue estimular la fragmentación de los proyectos empresarios cuyos costos se aproximaban al techo de las cuotas. Los

⁶⁹ Las primeras tres provincias habían sido incluidas en el *Acta de Reparación Histórica*, un decreto emitido por el gobierno de Juan Domingo Perón en 1973. Seis años después, el gobierno militar extendió los mismos beneficios a San Juan. No está claro por qué el gobierno eligió solo a esta provincia para ello.

⁷⁰ En 1985, el gobierno de Raúl Alfonsín extendió los beneficios de la promoción industrial a un conjunto de provincias, pero ningún proyecto de promoción se aprobó bajo este régimen ampliado (Eaton 2001a). En 1996, cuando el presidente Carlos Menem decidió apostar fuerte por su segunda reelección, el gobierno federal retomó la práctica de conceder beneficios de promoción industrial a proyectos radicados en estas cuatro provincias.

legisladores nacionales eran luego incitados a introducir más fondos en el presupuesto para ampliar las cuotas y así favorecer a un mayor número de iniciativas. Debido a la complejidad y ambigüedad de la legislación, el monitoreo de la promoción industrial era una tarea prácticamente imposible. Ninguna agencia federal tenía información suficiente para supervisar el programa o autoridad para imponer sanciones cuando las empresas promocionadas no cumplían con las metas acordadas de empleo, producción y/o inversión. Estas deficiencias permitieron a los gobernadores retener el control último sobre el uso del crédito fiscal ignorando y en ocasiones revirtiendo decisiones del gobierno federal. En palabras de un exsecretario de Ingresos Públicos encargado de estudiar y aprobar proyectos de promoción: “Es un arma de manejo político muy importante para las provincias porque ellas son las autoridades de aplicación... y porque el otorgamiento de beneficios no se realiza de manera automática sino *ad hoc* sobre la base de contratos que permiten hacer negocios privados... Las provincias deciden a quién promover y cómo hacerlo... Además, el jefe de la DGI local es de allí y está cooptado por el gobernador... Las formas de manipular eran dos. Una era pasar el montaje como un proceso industrial... Otra era decir que se vendía tal producto en tal provincia cuando el producto nunca había salido de Buenos Aires. Entonces lo que se vendía en esa provincia era la factura... La promoción industrial es caja pura. Llegan los proyectos las provincias tienen la facultad de sacar los decretos, de aprobarlos, de negociar los proyectos, de venderlos”.⁷¹

Promoción no industrial

Motivado inicialmente por la apuesta del presidente Menem por su segunda reelección, el gobierno central decidió introducir créditos fiscales en el presupuesto para promover el desarrollo de actividades no industriales (agrícolas y turísticas) en trece provincias. El funcio-

⁷¹ Entrevista con Juan Carlos Gómez Sabaini, Ciudad de Buenos Aires, Octubre 17, 2005.

namiento de este régimen fue equivalente al de la promoción industrial. El gobierno nacional establecía una lista de provincias beneficiarias en el proyecto de presupuesto de cada año y los legisladores sistemáticamente intentaban incrementar tanto el monto como el alcance territorial de estos créditos fiscales. Tal como explicó un diputado nacional con extensa trayectoria como presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda: “Las tensiones entre la Nación y las provincias por el tema de la promoción industrial y no industrial siempre tenían un correlato en el presupuesto. Ese era un clásico acá, se empatotaban las provincias, hacían mayoría y se votaba eso. Cuando el presidente quería vetar esos artículos, las provincias conseguían los dos tercios para insistir... porque había mucha solidaridad. Con la excepción de Buenos Aires y Mendoza que siempre votaban en contra, las demás se encargaban de construir la mayoría acá y en el Senado porque distribuían cupos mas allá de las cuatro provincias; a veces llegaban a quince o dieciséis provincias promocionadas”.⁷²

Aunque el gobierno central fue capaz de vetar algunas de estas iniciativas, Menem emitió un decreto que transfirió a las provincias la autoridad para reasignar los créditos fiscales correspondientes a la promoción no industrial. Los gobernadores reasignaron, pues, estos subsidios desde proyectos declarados en bancarrota a nuevas actividades para preservar los beneficios de aquellos empresarios que habían cambiado de rubro. El sistema expiró en 1999, pero en la práctica las provincias continuaron utilizando su autoridad para conceder incentivos fiscales y autorizar cambios en la naturaleza de las inversiones. Bajo el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) negoció estos beneficios a proyectos aprobados por gobiernos provinciales argumentando que deberían haber sido autorizados por el gobierno nacional. Pero en 2004 el gobierno de Néstor Kirchner emitió un nuevo decreto por el cual el gobierno federal aceptó los beneficios originalmente concedidos por las provincias.

⁷² Entrevista con Oscar Lamberto, Ciudad de Buenos Aires, Noviembre 8, 2005.

Presupuesto para obras públicas

Los recursos incorporados en el presupuesto nacional para financiar proyectos de obra pública en las provincias han estado siempre bajo la supervisión del Ministerio de Economía y sometidos a los poderes de modificación presupuestaria delegados por el Congreso al Ejecutivo.⁷³ La Ley de Inversión Pública establece que la inclusión de proyectos de infraestructura en el proyecto de presupuesto es contingente a su aprobación por la Secretaría de Política Económica.⁷⁴ La Ley de Administración Financiera, por su parte, concede a la Secretaría de Hacienda poder para determinar: (a) el monto de estas transferencias, utilizando las cuotas presupuestarias trimestrales o la delegación de poderes presupuestarios, (b) el timing, de nuevo a través de las cuotas o la delegación, y (c) el pago, por vía de la autorización requerida a esa Secretaría para realizar cualquier pago del tesoro nacional. La distribución geográfica de estos recursos es establecida por el Congreso al votar el presupuesto. Sin embargo, puede ser fácilmente modificada por el presidente a través de la subejecución de partidas o de la reasignación del gasto. Para determinar el monto efectivamente gastado, es necesario monitorear los informes de ejecución presupuestaria trimestral y compararlos con los créditos originalmente establecidos en la ley. Pero como en numerosas oportunidades los proyectos de obra pública financiados con recursos federales no son implementados formalmente por el gobierno central sino por los provinciales o incluso municipales, no necesariamente aparecen como gasto presupuestario.⁷⁵

Tampoco es claro en qué medida los recursos para proyectos de obra

⁷³ La delegación de poderes presupuestarios al Poder Ejecutivo fue implícita durante las décadas de alta inflación y se convirtió en explícita desde 1996 (Rodríguez y Bonvecchi 2004).

⁷⁴ El Congreso puede agregar proyectos al presupuesto, pero solo aquellos aprobados por esta secretaría pueden ser ejecutados. Los proyectos sin dicha aprobación pueden ser vetados por el presidente.

⁷⁵ Hasta 1992, los proyectos de obra pública también fueron ejecutados por medio de cuentas especiales y organismos descentralizados. La Ley de Administración Financiera de ese año eliminó los primeros y sometió la continuidad de los segundos a la supervisión de la Secretaría de Hacienda.

pública tienen una asignación específica. Algunas publicaciones oficiales reconocen la escasez de proyectos de obra pública desarrollados sobre la base de análisis de costos, así como la inexistencia de supervisión de la ejecución (Plan de Inversión Pública, varios años). Solo en el nivel agregado es posible estimar la medida en que estos proyectos han sido adecuadamente ejecutados.⁷⁶ Pero las deficiencias en la planificación y el débil monitoreo abren oportunidades para la discrecionalidad de los gobernadores. El control de los gobernadores sobre las compras y contrataciones es crítico para su supervivencia política. En muchos casos, los gobernadores son quienes firman contratos con empresas de construcción privadas condicionados a la incorporación de trabajadores o consultores y a futuras contribuciones de campaña electoral.

Esquemas de consolidación de deudas

En 1992, el Congreso aprobó el régimen para la reorganización financiera de la relación entre la Nación y las provincias (Ley 24.133) para desentrañar la compleja red de deudas y créditos que ambos niveles de gobierno habían adquirido sobre el otro durante los años de alta inflación. El régimen fue implementado por medio de acuerdos bilaterales por los cuales todos los créditos pendientes fueron consolidados mientras que los saldos positivos remanentes fueron pagados con bonos de consolidación del gobierno federal (BOCON). Las deudas consolidadas abarcaron desde impuestos provinciales impagos por parte de las empresas públicas privatizadas hasta los préstamos no devueltos por los bancos provinciales al BCRA. El Ministerio de Economía se las arregló para dejar satisfechas a todas las provincias produciendo saldos positivos en su favor. Esto derivó en la emisión de BOCON para cada provincia y le permitió al gobierno federal de-

⁷⁶ Es muy difícil saber el mecanismo que utilizan los gobiernos provinciales para modificar dentro de un área determinada el gasto derivado de las transferencias federales. ¿Cómo puede establecerse, por ejemplo, si un gobernador construyó 300 casas de mala calidad en lugar de 100 casas de buena calidad?

terminar el timing de la transferencia de bonos y su pago efectivo (Bonvecchi 2003). En relación con este punto, un exsubsecretario de la SAREP declaró: “Los negociadores hicieron esfuerzos titánicos para que todas las provincias se llevaran algo con estos esquemas de compensación. Muchas decisiones políticas, más que técnicas, se tomaron en el reconocimiento de deudas nacionales”.⁷⁷ Estos acuerdos bilaterales se celebraron entre 1992 y 1995 cuando la provincia de Córdoba, controlada entonces por la oposición nacional de la UCR, firmó el suyo.

Autorizaciones de endeudamiento

Durante los años noventa, el gobierno federal controló el endeudamiento provincial con fuentes públicas y privadas de dos maneras. Por una parte, acordó un préstamo con el Banco Mundial para financiar la reforma del sector público provincial. Para acceder a los fondos de este préstamo, las provincias debían presentar a la SAREP un plan financiero que, a juicio de esta agencia, garantizara el repago del crédito por la provincia sin afectar su situación financiera. Este mecanismo le permitió al Ministerio de Economía obtener mayor control sobre las estrategias de endeudamiento de las provincias con los organismos multilaterales – una herramienta intensamente utilizada en las negociaciones de los pactos fiscales de 1992 y 1993 (Bonvecchi 2003).⁷⁸ Por otra parte, el gobierno federal buscó moderar la tendencia

⁷⁷ Entrevista con Oscar Souto, Buenos Aires, Agosto 26, 2002 (citada en Bonvecchi 2003).

⁷⁸ De acuerdo con el Pacto Fiscal de 1992, las provincias pasaron a recibir una suma fija mensual (en pesos) de la CFI en lugar de la proporción correspondiente con el total de impuestos coparticipables recolectados por el gobierno federal. A cambio de estos recursos, las provincias aceptaron que el 15% de todos los ingresos provenientes de la coparticipación quedara en manos del gobierno federal para financiar el sistema de seguridad social. El Pacto Fiscal de 1993 incrementó el valor de esta suma fija pero condicionó el incremento a la implementación por parte de las provincias de la privatización de sus bancos, la reforma fiscal y la reforma de la seguridad social.

de las provincias a incrementar su endeudamiento por medio de dos instrumentos que contaban con escaso soporte legal: (a) la Resolución 1075/93 del Ministerio de Economía, que ordenó sujetar las operaciones de endeudamiento de las provincias a la aprobación técnica previa de la Secretaría de Hacienda; y (b) la Resolución 262/93 del BCRA, que estableció un conjunto de requisitos para las operaciones entre bancos privados y provincias. Estas restricciones sobre las autorizaciones de endeudamiento de las provincias permitieron al gobierno central restringir el monto de deuda utilizando su propio rating de crédito y su posición de garante de los préstamos. De esta manera, si las provincias tenían rating peores a los del gobierno nacional, éste podía negarse a garantizar su endeudamiento. Así, el gobierno pudo controlar el timing y el otorgamiento mismo de las autorizaciones.

Rescates de sistemas previsionales

Entre 1995 y 1998, el gobierno federal rescató los sistemas previsionales de once provincias (Nicolini *et al.* 2002). Estos rescates, legalmente viables desde la firma del Pacto Fiscal de 1993, fueron diseñados un año antes por el ministro de Economía Domingo Cavallo como endulzante para conseguir el apoyo de las provincias a la reforma del sistema previsional nacional. Inicialmente, los rescates fueron rechazados por la mayoría de las provincias con el argumento de que el gobierno central depuraría los sistemas provinciales de pensiones de dudosa legitimidad. Pero tras la crisis mexicana de 1995, las provincias en peor situación financiera (con las excepciones de Santa Cruz y Santa Fe) pidieron ser rescatadas. Armado con una poderosa herramienta de negociación, el gobierno federal condicionó los montos de los rescates a su propia decisión de tomar las cuentas previsionales provinciales (en particular, los beneficios y las deudas con los beneficiarios) sin beneficio de inventario. Para implementar esta decisión, los rescates incorporaron un Acta de Transferencia que estableció fuertes condicionalidades que debían ser ratificadas por las legislaturas provinciales. En primer lugar, las provincias se comprometieron a no dictar legislación alguna que pudiera implicar la creación de nuevos

sistemas previsionales provinciales. En segundo término, los gobiernos provinciales autorizaron al tesoro nacional a retener los fondos de la coparticipación para financiar las contribuciones personales y patronales de los regímenes provinciales transferidos al nuevo sistema nacional. Por último, las provincias asumieron la responsabilidad jurídica por cualquier acción contra los sistemas previsionales promovida por los beneficiarios. De ese modo, el timing, el pago y la asignación específica de los rescates – pero evidentemente no su monto ni su distribución geográfica – estuvieron enteramente a discreción del Ministerio de Economía.

Coparticipación Vial

Introducida en 1958 por decreto presidencial, la coparticipación vial consiste en dinero transferido por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) a los organismos de vialidad provincial para la construcción y el mantenimiento de caminos. Estos recursos se componen del 35% de todos los impuestos coparticipables asignados específicamente a la DNV, y deben distribuirse con los siguientes criterios: 30% en partes iguales para todas las provincias, 20% proporcional a la población de cada provincia, 20% proporcional a la inversión provincial en caminos, y 30% proporcional al consumo de combustible en cada provincia. Dado que la DNV tiene autoridad para establecer los dos últimos coeficientes, puede influenciar la distribución geográfica de los recursos viales aunque no su monto final. El pago también se encuentra en manos del gobierno central puesto que depende de la aprobación por parte del Consejo Vial Nacional, de los programas de vialidad presentados por las mismas provincias, y de los certificados de obra correspondientes. A pesar de que todas las provincias tienen representación en este Consejo, las reglas de votación no están claramente especificadas. Con la firma del Pacto Fiscal de 1992, el Ejecutivo nacional decidió transferir automáticamente a las provincias los fondos viales (junto con otros fondos discutidos más abajo), con lo cual perdió control sobre el timing. Sin embargo, el costo de oportunidad de iniciar cada proyecto de infraestructura sigue siendo negociado con las auto-

ridades centrales. Utilizando la coparticipación vial como ejemplo, el diputado nacional y expresidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara Baja, Carlos Snopek, explicó: “La cosa cambió y los gobernadores no tienen que venir a la Ciudad de Buenos Aires. Tal vez la oportunidad de la ejecución, es decir cuándo se hace la obra, si este mes o el próximo, tenga que ver con el peregrinaje, pero el diseño es tal que la plata se les da”.⁷⁹

Como en el caso de otras transferencias intergubernamentales discutidas en este estudio, los gobernadores participan en la fase de implementación de los fondos viales, y al hacerlo obtienen poder para decidir sobre la naturaleza de las compras y la reasignación de fondos dentro del área de política. Gabriel Hernández, exintendente de la ciudad de Formosa lo describió así: “Las grandes licitaciones de los organismos nacionales son influidas por los funcionarios provinciales. En buen ejemplo es la licitación de Vialidad Nacional. Ellos [la Nación] licitan la obra pero se consulta con el gobernador qué empresas pueden entrar en esa licitación. No es algo que se maneja discrecionalmente desde Buenos Aires. Quien piensa eso comete un error. Los funcionarios provinciales y el gobernador tienen injerencia en todo lo que es el dinero público nacional en la provincia”.⁸⁰

Adelantos de coparticipación

Aunque no existe ninguna base legal explícita para ello, el gobierno federal ha otorgado adelantos de los ingresos por coparticipación a las provincias de manera regular. Estos adelantos se han implementado por medio de resoluciones de la Secretaría de Hacienda, la cual controla su monto, timing y pago. En teoría, las provincias deben reponer estos adelantos al final del año fiscal, pero este requisito ha sido objeto de negociación en numerosas oportunidades, y en varios casos la falta

⁷⁹ Entrevista con Carlos Snopek. Ciudad de Buenos Aires, Diciembre 16, 2005.

⁸⁰ Entrevista con Gabriel Hernández, Formosa, Abril 10, 2006. calidad?

de pago ha resultado en subsidios de facto a las provincias. Una vez ingresados a los tesoros provinciales, estos fondos pueden ser utilizados a discreción, como se explica en seguida.

Transferencias con bajo nivel de discrecionalidad

Coparticipación federal de impuestos

La CFI fue introducida en 1934 cuando, como consecuencia del colapso del comercio internacional, el gobierno federal no pudo continuar financiando sus gastos con los impuestos provenientes del comercio exterior tal como estipulaba la Constitución de 1853. El régimen de coparticipación opera como un fondo común de recursos formado por la recaudación de una serie de impuestos establecidos por el Congreso. El gobierno federal recauda estos impuestos, los cuales son luego distribuidos en dos etapas: la distribución primaria divide la torta entre el gobierno federal y el conjunto de las provincias; la distribución secundaria divide la parte correspondiente a las provincias entre todas las subunidades constitutivas de la federación de acuerdo con criterios establecidos por ley.⁸¹

La composición de este fondo común y los coeficientes de distribución primaria y secundaria han sido modificados varias veces desde 1934. Se ha excluido e incluido ciertos impuestos de acuerdo con las nece-

⁸¹ La reforma constitucional de 1994 otorgó a la CFI status constitucional y ordenó que una nueva ley fuera sancionada. Esta debería especificar la división de funciones entre niveles de gobierno en lo referente a la provisión de servicios públicos, determinar el costo de estos servicios, y establecer transferencias apropiadas para financiarlos. Pero los estrictos requisitos procedimentales instituidos por la Asamblea Constituyente para aprobar leyes de coparticipación (básicamente, un acuerdo previo unánime entre el presidente y los gobernadores, mayorías calificadas en ambas cámaras del Congreso y ratificación posterior de todas las legislaturas provinciales) sumados a los severos conflictos distributivos existentes entre provincias pobres y ricas, han impedido la realización de este mandato constitucional.

sidades fiscales y políticas de cada nivel de gobierno.⁸² En general, la parte correspondiente al gobierno federal ha crecido bajo gobiernos autoritarios y/o crisis económicas mientras que la parte correspondiente a las provincias se ha incrementado bajo gobiernos democráticos y/o en períodos de estabilidad económica. En la última década, la CFI experimentó varias reformas orientadas a detraer y asignar específicamente parte de los fondos coparticipables. Muchas de estas asignaciones específicas (o precoparticipaciones), incluyendo aquellas destinadas al sistema de seguridad social, han beneficiado al gobierno federal. Otras, como las introducidas en las reformas de 1992 y 1996 al impuesto a las ganancias, han favorecido a las provincias.⁸³ Los criterios para la distribución secundaria de la CFI, por otra parte, se han vuelto con el tiempo cada vez más redistributivos (Eaton 2001b; Poder Ejecutivo Nacional 1999).

Los montos, la distribución geográfica y las metas del régimen de coparticipación han sido tradicionalmente establecidos por el Congreso. Esto ha protegido al régimen de la manipulación arbitraria por parte del gobierno federal. De acuerdo con la ley vigente, el pago de la CFI es diario y automático. Sin embargo, el silencio legislativo sobre los procedimientos administrativos para la implementación de esta regla ha permitido ocasionalmente al gobierno federal ejercer un mínimo de discreción sobre la ejecución y el timing de esta transferencia. Efectivamente, el gobierno federal puede ordenar a la AFIP que no remita los fondos de la CFI a las cuentas de las provincias radicadas en el Banco de la Nación. Pero solo puede hacerlo mientras los gobiernos provinciales no interpongan un recurso administrativo o una demanda ante la Comisión Federal de Impuestos o la Corte Suprema de Justicia

⁸² No todos los impuestos están incluidos en la CFI. Algunos, como los impuestos al comercio exterior, son enteramente apropiados por el gobierno federal, mientras que otros, como los impuestos a las transacciones financieras, se coparticipan solo de manera parcial entre ambos niveles de gobierno.

⁸³ Ninguna de estas asignaciones específicas, salvo las correspondientes a los fondos federales para seguridad social, ordenó que se asignaran fondos para un propósito específico.

de la Nación. Por lo tanto, la discreción del gobierno federal sobre el pago de la CFI es, en el mejor de los casos, de corto plazo.

En contraste, las provincias disfrutaban de absoluta discreción para manejar estos fondos. En la práctica, los recursos provenientes de la coparticipación pueden ser usados por las provincias como si hubieran sido recolectados por sus propias agencias de recaudación. Los gobiernos subnacionales, en particular los de provincias pequeñas, financieramente dependientes e intensivas en empleo público, tienden a utilizar estos recursos para pagar salarios y otros gastos corrientes. También debe notarse que la naturaleza fuertemente descentralizada del federalismo argentino permite a cada provincia dictar su propio régimen de coparticipación hacia los municipios. En contraste con otras federaciones como Brasil, donde el gobierno federal transfiere recursos con fórmulas fijas tanto a los estados como a los municipios, Argentina tiene una estructura institucional que excluye los vínculos fiscales entre el nivel nacional y el municipal. Este arreglo institucional resulta en una amplia y compleja variedad de regímenes provinciales de coparticipación, que regulan cómo el dinero de la CFI debe distribuirse entre los diferentes municipios de cada provincia. Esta compleja estructura institucional está aún pendiente de análisis.

Fondo de programas sociales para el conurbano bonaerense y Fondo de infraestructura social básica

Estos dos fondos fueron instituidos por la reforma al impuesto a las ganancias de 1992 con el propósito de financiar programas de naturaleza social en todas las provincias. El primero se formó con el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias y fue asignado exclusivamente a la provincia de Buenos Aires.⁸⁴ El segundo se alimenta del 4% de esa misma recaudación y se distribuye entre el resto de las provincias de acuerdo con sus respectivos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, los cuales fueron establecidos por decreto presidencial

⁸⁴ Este fondo fue limitado a 650 millones de pesos en 1995 (Ley 24.621), y en adelante el excedente fue distribuido entre las demás provincias.

en 1992 y modificados en 1999 y 2006. El Fondo de programas sociales para el conurbano bonaerense fue originalmente asignado para programas sociales y proyectos de infraestructura determinados arbitrariamente por el entonces gobernador de la provincia, Eduardo Duhalde, sin intervención de ninguna otra agencia estatal (Danani, Chiara, y Filc 1997).⁸⁵ Con el tiempo, el componente social del fondo pasó a ser administrado por el Consejo Femenino Provincial presidido por la esposa del gobernador. Los recursos asignados a Buenos Aires representaron el 4.4% de su Producto Bruto Geográfico en 1992, el 7.8% en 1993, el 9.5% en 1994, y el 10.6% en 1995.

El Fondo de infraestructura social básica, en cambio, es asignado específicamente para el financiamiento de proyectos de infraestructura social tales como escuelas y hospitales. El gobierno federal decretó que los gobiernos provinciales debían presentar pruebas certificadas del uso adecuado de estos fondos, pero las transferencias no fueron condicionadas al cumplimiento de este requisito. Por consiguiente, el presidente solo puede ejercer discreción sobre el timing y el pago de los recursos, pero no sobre su monto, distribución geográfica y asignación específica. Los gobiernos provinciales, por su parte, tienen amplia capacidad para reasignar el dinero entre distintos proyectos de infraestructura así como para controlar el timing, la ejecución de las compras y las contrataciones correspondientes.

Fondos de desequilibrio fiscal provincial

Desde 1983, el Congreso creó dos fondos específicamente dirigidos a asistir provincias con fuertes desequilibrios fiscales. El primero de estos fondos fue introducido en 1988 y permaneció en vigencia hasta 1991. Alimentado con la recaudación de los impuestos a los cigarrillos

⁸⁵ Evidencia anecdótica y periodística sugiere que este fondo fue negociado por el presidente Menem con el gobernador Duhalde, adversario político del presidente dentro del peronismo. A cambio de estos recursos, Duhalde aceptó no competir por la presidencia en 1995 y allanar así el camino para la reelección de Menem.

y a la transferencia de títulos públicos, el fondo fue asignado a las provincias de La Rioja, Salta, y Tucumán. El segundo fondo fue propuesto por el ministro Cavallo para incitar a los gobernadores a firmar el Pacto Fiscal de 1992, y estipuló que cada provincia recibiría una suma nominal mensual determinada para “cubrir desequilibrios fiscales” (Cláusula 1.b., ratificada por Ley 24.130). Ninguno de estos fondos incluyó ninguna regla acerca del pago o del timing de su transferencia. Por consiguiente, restringieron la discreción del gobierno federal para manejar el monto y la asignación específica de los recursos, pero la permitieron en lo referente al timing, el pago y la distribución geográfica. Como tampoco se establecieron asignaciones específicas ni mecanismos formales de supervisión, el uso de estos fondos está a entera discreción de los funcionarios provinciales.

Fondo nacional de la vivienda (FONAVI)

El FONAVI fue creado por el gobierno militar en 1970 para financiar la construcción de viviendas destinadas a familias de bajos ingresos. Dos años después, la Ley 21.581 estableció que los recursos podían ser utilizados también para la ejecución de obras de urbanización, infraestructura y trabajos comunitarios asociados con los planes de vivienda. Originalmente, el FONAVI era financiado con la recaudación de aportes patronales para la seguridad social, y era distribuido entre las provincias por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Bienestar Social de acuerdo con el déficit habitacional de cada provincia. Desde su creación, la composición del fondo ha cambiado tres veces: en 1980, los militares retiraron los aportes patronales; en 1984, el gobierno de Alfonsín los repuso; y en 1995, el gobierno de Menem reemplazó los aportes patronales por un porcentaje del impuesto a los combustibles (Ley 24.464). El gobierno federal también garantizó un mínimo anual de 900 millones de pesos para financiar el FONAVI,⁸⁶ y estableció que ninguna provincia podía gastar

⁸⁶ El FONAVI constituye la mayor transferencia federal coparticipable, promediando un 20% de los recursos durante el periodo analizado.

más del 20% de los fondos de vivienda en obras de infraestructura, servicios y equipamiento.

El Pacto Fiscal de 1992 descentralizó la administración del FONAVI a las provincias. A través de los institutos provinciales de la vivienda (IPV), cuyos directores son nombrados por los gobernadores, las provincias están a cargo de administrar estos recursos, decidir sobre operaciones de crédito, determinar los costos y la localización de las viviendas, seleccionar a los beneficiarios y a los contratistas, y controlar las construcciones. En 2000, la Ley 25.540 confirió aún más discreción a los IPV al establecer que estos podían reasignar hasta el 50% de los fondos originalmente destinados a la construcción de viviendas para financiar “otras actividades”. Esta legislación permitió a los gobernadores desviar y gastar dichos recursos en otras áreas de política pública más rentables políticamente. También incrementó el poder de los directores de los IPV para avanzar en sus propias carreras políticas a tal punto que muchos de ellos han intentado (con diferente grado de éxito) ascender a cargos legislativos nacionales o a intendencias municipales.

El gobierno federal, por otra parte, solo tiene autoridad para establecer los coeficientes de distribución de los recursos del FONAVI, pero estos coeficientes han permanecido virtualmente intactos a través de los años. Además, como el dinero del fondo es transferido automáticamente de manera diaria, las autoridades nacionales prácticamente no ejercen influencia alguna sobre el monto y el timing de esta transferencia. Pese a que el monitoreo del FONAVI está legalmente a cargo del Sistema Nacional de la Vivienda, este no puede detectar con eficacia cómo se gastan los recursos. Dos indicadores son ilustrativos de estas dificultades. Primero, aunque en teoría los recursos del FONAVI deben ser repagados por sus beneficiarios, los repagos solo llegan al 10% (Secretaría de la Vivienda 1999). Segundo, Schwartz y Liuksila (1997) y varios registros oficiales indican que el FONAVI no ha sido efectivo en proveer vivienda a los más pobres. En cambio, el fondo ha devenido en un mecanismo para subsidiar viviendas de clase media.

Fondo especial del tabaco (FET)

El FET es un subsidio orientado a garantizar un precio “justo” a los productores de tabaco y mejorar los procesos de producción de la industria tabacalera. Creado por la Ley 19.800 en 1972, este fondo ha estado siempre compuesto por impuestos a los cigarrillos: 7% de su precio (sin IVA), 0.35% para la obra social del sindicato de trabajadores del tabaco, y un adicional de \$ 0.00272 por paquete. Originalmente, estos recursos eran distribuidos del siguiente modo: 80% para las provincias productoras de tabaco – Catamarca, Chaco, Corrientes, Misiones, Jujuy, Salta y Tucumán – de acuerdo con el tipo de tabaco (rubio o negro) producido, y 20% para financiar proyectos de inversión en el sector tabacalero propuestos por comisiones conjuntas de representantes de los gobiernos provinciales y de los productores de tabaco con la aprobación de la Secretaría de Agricultura (SAGyP).⁸⁷ Dado que esta Secretaría aprueba los proyectos, y hasta 1991 determinó el precio de referencia del acopio de tabaco, el pago, el timing y, en menor medida, el monto estuvieron siempre bajo la discreción del gobierno central. En un intento de limitar el FET, en 2000 el gobierno de Fernando de la Rúa intentó aprobar un proyecto de ley por el cual se excluía al FET del Presupuesto Nacional. Esta decisión generó la inmediata reacción de los legisladores de las provincias beneficiarias, quienes argumentaron que el fondo era “un derecho provincial, no un subsidio nacional”.⁸⁸

En la práctica, tanto la administración como la implementación del dinero son realizadas por las provincias de acuerdo con sus propias modalidades de comercialización de tabaco y con las instituciones regionales creadas a tal efecto. La mayoría de los fondos se utiliza para pagar un precio mayor a los productores locales de acuerdo con la cantidad de tabaco acumulada, y para financiar proyectos desarro-

⁸⁷ El monto de dinero asignado a cada provincia es: $C * T * VP$, donde C es la cantidad de cigarrillos vendida en la provincia i sobre la cantidad vendida en todo el país, T es el monto total del FET, y VP es el valor de la producción de tabaco en la provincia i sobre el valor total de la producción.

⁸⁸ Entrevista con Nicolás Gadano, Ciudad de Buenos Aires, Septiembre 27, 2005.

llados por cooperativas del sector. Cada provincia decide cómo distribuir los fondos del FET entre estos objetivos de política. Entre 1975 y 2005, aproximadamente dos tercios de los recursos fueron asignados a productores privados con diferente poder de mercado, y el tercio restante a cooperativas locales (SAGPyA 2002). Respecto del monitoreo, las agencias provinciales encargadas de manejar la transferencia de los fondos deben informar sobre sus operaciones a la Auditoría General de su provincia. Además, la Secretaría de Agricultura de la Nación lleva adelante controles técnicos y contables anuales. Problemas de riesgo moral y de principal-agente, sin embargo, hacen difícil el monitoreo de las agencias provinciales por parte de las federales. Por un lado, las primeras tienen más información sobre la asistencia financiera que las segundas. Por otro lado, la Secretaría de Agricultura aprueba planes sin identificar previamente a los receptores de los fondos, con lo cual se dificulta la tarea de recolectar el pago de las deudas.⁸⁹

Fondo especial para el desarrollo eléctrico del interior (FEDEI)

El FEDEI fue creado por la Ley 15.336 de 1960 para apoyar programas de electrificación urbana o rural ejecutados por gobiernos provinciales, municipales, o por compañías locales de servicios públicos. El fondo fue inicialmente alimentado por contribuciones del Tesoro Nacional, excedentes de las tarifas eléctricas pagadas por los habitantes de la Capital Federal, y el 30% del Fondo Nacional de Energía Eléctrica establecido por la misma ley. Luego, este porcentaje fue incrementado al 40%. Además, la Ley 23.966 asignó al FEDEI parte del impuesto a los combustibles. Este fondo ha sido administrado por el Consejo Federal de Energía Eléctrica (CFEE), constituido por el Secretario de Energía de la Nación y representantes de todos los gobiernos provinciales. Este Consejo otorga préstamos para programas de electrificación previamente propuestos por las provincias. De acuerdo

⁸⁹ Comunicación personal con funcionario técnico de laSAGPyA, Ciudad de Buenos Aires, 15 de noviembre de 2008.

con los coeficientes establecidos legalmente, el 87% de los recursos se asigna a los gobiernos provinciales y el 12% a cooperativas eléctricas locales.⁹⁰ Los préstamos deben ser repagados estableciendo tarifas con un nivel adecuado para ello. La definición legal de las fuentes del FEDEI y la mayoría provincial en el CFEE impiden al gobierno central ejercer discreción sobre el monto, la distribución geográfica y la asignación específica del dinero. Por consiguiente, las autoridades federales solo pueden controlar, a través de procedimientos administrativos, el timing y el pago de estas transferencias eléctricas.

El sistema no parece ser efectivo para impedir que los gobiernos provinciales reasignen recursos a otras áreas de política o determinen arbitrariamente el timing del gasto. Según la legislación en curso, las provincias tienen un máximo de tres años desde la aprobación de los préstamos para empezar las obras de electrificación. Luego de ese plazo, los programas terminan y el dinero no puede ser utilizado. En teoría, los recursos son también retenidos si los programas terminan seis meses después de la fecha de finalización prevista. Pero ha habido casos de violación de estas reglas. Por ejemplo, la provincia de Formosa recibió aprobación del CFEE para invertir fondos del FEDEI en 1983, 1984, 1986, 1997 y 1998 pero no empezó a utilizarlos hasta 2000. La Rioja empezó a recibir préstamos para planes de electrificación en 1981, pero hacia 1999 aún no había utilizado 3.334.915 dólares (Secretaría de Energía 2000). Dado que el CFEE no monitorea el proceso de inversión, los gobiernos provinciales pueden eludir restricciones legales y tienen la última palabra sobre la implementación de los recursos. Varios entrevistados han destacado que la distribución de los fondos dentro de cada provincia es altamente informal y que los contratos son frecuentemente otorgados a amigos de los gobernadores. En breve, e independientemente de la variación existente entre las provincias argentinas, los gobiernos provinciales pueden ejercer influencia sobre la reasignación, el timing, las compras y el monitoreo de esta transferencia.

⁹⁰ El remanente del 1% se divide entre la CFEE y las provincias. Por resolución 306/97, la CFEE decidió otorgar la mitad de este financiamiento (0,5%) a las provincias.

Fondos de transferencia educativa

Este fondo emergió como consecuencia de la descentralización de los servicios de educación a las provincias. La transferencia de los servicios fue instituida en 1991 por la Ley 24.049, la cual estableció que los costos de la descentralización educativa serían deducidos de la CFI antes de su distribución secundaria solo si la recaudación excediera el promedio anualizado del período abril-diciembre de 1991. Según el artículo 15 de esta ley, el gobierno federal debía pagar el costo completo de los servicios transferidos si la CFI resultaba ser menor a ese promedio. Para forzar a las provincias a aceptar la descentralización, la ley estipuló también que la transferencia del gerenciamiento de los servicios educativos solo tendría lugar luego de que el gobierno federal y los provinciales especificaran los términos de la transferencia, pero la deducción de los fondos coparticipables comenzaría con el año fiscal 1992. Por consiguiente, la transferencia de los servicios educativos abrió dos fuentes de crédito para las provincias: los fondos de coparticipación acumulados en caso de que los ingresos por CFI fueran menores que el costo de los servicios transferidos, y los fondos acumulados desde el comienzo del año fiscal 1992 hasta la firma de los acuerdos de transferencia entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. El flujo de fondos por la primera fuente continua hasta la actualidad, sometido a una periódica reevaluación de los costos de los servicios educativos, la última de las cuales fue ordenada por el Congreso en 2004. El flujo de fondos por la segunda fuente fue regularizado entre 1992 y 1994, período en el cual cada provincia firmó su respectivo acuerdo de transferencia con el gobierno federal (Falleti 2001). Este marco legal estableció, entonces, el monto, la distribución geográfica y la asignación específica de los fondos, pero dejó su timing y pago a discreción del gobierno federal.

Regalías petroleras y gasíferas

El gobierno nacional ha reconocido que las provincias tienen el derecho a cobrar regalías de las compañías de petróleo y gas desde la sanción de la Ley 17.319 en 1967. De acuerdo con esta legislación,

las empresas deben pagar regalías al gobierno federal, quien a su vez comparte una parte no especificada de las mismas con las provincias de las cuales se extrae y produce el gas y el petróleo (artículos 12, 59, 61, 62, y 93, Ley 17.319). Varias controversias surgieron acerca de los procedimientos para calcular las regalías y las participaciones de las provincias productoras. Estas controversias fueron zanjadas en 1992 con la Ley 24.145, que ordenó al gobierno federal acordar con las provincias un criterio de distribución de las regalías y pagar sus deudas con los gobiernos provinciales mediante la emisión de bonos de consolidación de regalías o mediante la transferencia de acciones de YPF (artículo 19, Ley 24.145). Entre 1992 y 1994, las provincias productoras de petróleo – Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta y Santa Cruz – firmaron sus respectivos acuerdos con el gobierno central. Estos acuerdos permitieron a las provincias recibir la totalidad de sus acreencias y regularizar el flujo futuro de regalías. Para asegurarse la recepción de los recursos, los convencionales pertenecientes a estas provincias introdujeron en la Asamblea Constituyente de 1994 una reforma a la Constitución de 1853 por la cual se estableció que las provincias tenían “el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (artículo 124, Constitución Nacional). Por consiguiente, el gobierno federal solo puede ejercer discreción sobre el timing y el pago de regalías. El monto, la distribución geográfica y la ausencia de asignación específica son establecidos por la Constitución y la legislación asociada. Las provincias que reciben regalías solo están obligadas a distribuir parte de ellas a los municipios donde se produce originalmente el petróleo o el gas. Al igual que en el caso de la coparticipación municipal, la reasignación de las regalías a los municipios depende de la legislación provincial, no de la nacional. Los coeficientes para los municipios varían desde 7% en la provincia de Santa Cruz a 20% en Entre Ríos.

Fondos y subsidios de compensación tarifaria

La legislación de servicios de gas y electricidad contempla la necesidad de compensar a ciertas provincias por la diferencia entre las tari-

fas básicas de esos servicios y la cobertura/calidad de su prestación. Además, las tarifas para consumidores finales son subsidiadas en aquellas provincias donde el costo de provisión de los servicios excede notoriamente el retorno financiero derivado de las tarifas. Para realizar estos objetivos, varias leyes impositivas han creado fondos alimentados con cargos especiales sobre las ventas mayoristas de estos servicios o sobre los consumos de hogares con altos ingresos. Las leyes 15.336 y 24.065 crearon el Fondo regional de compensación de tarifas eléctricas, administrado por el Consejo Federal de Energía Eléctrica. Los criterios de distribución empleados son cuatro: 15% para provincias donde el costo de la energía es más alto que el promedio nacional (Catamarca, Chubut, Tierra del Fuego y Santiago del Estero); 30% en función de la proporción de usuarios por kilómetro de redes de distribución intermedia; 30% de acuerdo con la existencia de áreas marginales de las redes de distribución, establecidas según los índices del FEDEI; y 25% en partes iguales para las provincias beneficiarias. Las leyes 24.076 y 25.565 introdujeron nuevos subsidios a las tarifas de gas en la Patagonia, la Puna y el departamento de Malargüe en Mendoza. Dado que el monto de los subsidios y las compensaciones tarifarias depende de las tarifas y de los niveles de consumo de las provincias, y dado que la distribución geográfica y la asignación específica de estas transferencias están fijadas por ley, el gobierno federal solo tiene discreción sobre el timing y el pago de estos recursos.

El margen de maniobra política de los gobiernos provinciales sobre los fondos y subsidios de compensación es significativo. Tal cual lo señalaron anónimamente varios funcionarios nacionales, el CFEE no ha creado mecanismos adecuados para evaluar cómo son utilizados estos recursos por las provincias. Las autoridades provinciales han usado los subsidios para financiar tanto a usuarios residenciales como a beneficiarios de “tarifas sociales” (subsidios para consumidores de bajos ingresos, jubilados, villas de emergencia, áreas geográficas determinadas o familias pobres). Existe también una importante variación en los procedimientos utilizados para seleccionar a los potenciales beneficiarios que va desde presentaciones individuales a la distribución automática de dinero. Todo ello confiere a

los gobernadores una gran capacidad para el uso estratégico de estos fondos.⁹¹

Análisis empírico

Existen numerosos análisis empíricos sobre la distribución de transferencias intergubernamentales en Argentina. Menos frecuentes son los estudios que se ocupan de los retornos electorales asociados a estas transferencias y de su potencial para la construcción de coaliciones políticas. Esta relativa escasez de investigación empírica sobre el tema se debe tanto a la complejidad del sistema de transferencias como a la disponibilidad de información adecuada. Para demostrar la relevancia de nuestro argumento sobre la discrecionalidad dual de las transferencias intergubernamentales y la construcción de coaliciones de apoyo, replicamos aquí el estudio pionero de Remmer y Gélinau reespecificando la variable “transferencias” utilizada por estos autores de acuerdo con la taxonomía propuesta en las secciones anteriores.⁹²

Sobre la base de una serie de tiempo tipo panel, Remmer y Gélinau sostienen que las transferencias federales afectan positivamente el desempeño electoral de los candidatos del partido del presidente en las elecciones a gobernador entre 1983 y 2001. Como mencionamos más arriba, los autores operacionalizan los esfuerzos del presidente por mejorar la fortuna electoral de sus copartidarios por medio de la razón entre ingresos de origen provincial e ingresos de origen nacional para cada provincia en cada año electoral. Las estimaciones consistentemente reportan coeficientes negativos y estadísticamente significativos

⁹¹ Recientemente, las leyes 26.028 y 26.325 establecieron subsidios para la infraestructura y el transporte urbano. Como no es claro aún si el gobierno federal ejerce discrecionalidad sobre los montos de estos subsidios, optamos por excluirlos del análisis.

⁹² Agradecemos a Francois Gélinau por compartir sus bases de datos con nosotros para realizar este ejercicio.

para esta variable. Ello indica que cuanto menor es la proporción de ingresos provinciales en relación con el flujo total de transferencias federales, mayor es el porcentaje de votos obtenido por los candidatos del partido del presidente.

Dejando de lado importantes cuestiones de validez y confiabilidad de los datos, el problema fundamental a nuestro entender es que los autores construyen la variable “transferencias intergubernamentales” presuponiendo que el presidente tiene control exclusivo sobre el conjunto de las transferencias federales. Una vez que se incluyen los diferentes niveles posibles de discrecionalidad, encontramos que no hay ninguna evidencia estadística de que el flujo de transferencias intergubernamentales afecte el desempeño electoral de los candidatos del partido de gobierno nacional. Independientemente de cómo se estimen los modelos, los resultados consistentemente indican que los presidentes argentinos no ejercen influencia sobre los resultados electorales para gobernador a través de la manipulación discrecional de las transferencias intergubernamentales.

El Cuadro 2 reporta los resultados estadísticos de tres especificaciones diferentes de la variable. El Modelo 1 es la estimación de Remmer y Gélinau. El Modelo 2 corrige su déficit de agrupamiento reemplazando la variable “transferencias” construida por estos autores con la razón entre de ingresos de origen provincial e ingresos de origen nacional manejados discrecionalmente por el presidente. Computamos esta nueva variable sustrayendo del volumen total de transferencias recibido por cada provincia en un año electoral aquellas transferencias clasificadas como de alta discrecionalidad presidencial en el Cuadro 1. El Modelo 3 sustrae del volumen total de transferencias recibidas por cada provincia en un año electoral aquellas transferencias codificadas como de baja y media discrecionalidad presidencial en el mismo cuadro. Es interesante señalar que los coeficientes y los errores estándar de todas las variables incluidas en el Modelo 1, con la única excepción de la variable “transferencias intergubernamentales”, permanecen virtualmente inalterados en los Modelos 2 y 3. Estadísticamente, la variable “transferencias” corregida de acuerdo con nuestra taxonomía deviene no significativa a cualquier nivel razonable de con-

fianza.⁹³ Sustantivamente, su magnitud decrece a cero. Por consiguiente, tratar a todas las transferencias federales como equivalentes y asignar a los presidentes absoluta discrecionalidad sobre su uso, conduce a Remmer y Gélinau a sobreestimar el impacto del gasto nacional por medio de transferencias controladas por el presidente en los resultados electorales provinciales. Por supuesto, nuestro resultado no sugiere una completa incapacidad de los presidentes para disputar poder territorial en las provincias argentinas. Existen otros mecanismos de distribución bajo el control del gobierno central no discutidos en este artículo, tales como los programas de política social y ciertas obras de infraestructura, que pueden efectivamente mejorar el desempeño electoral de los socios políticos del presidente en las provincias.

Conclusión

Este artículo desarrolló y testeó empíricamente una teoría estilizada de las transferencias intergubernamentales en sistemas federales de gobierno que se concentra en el nivel de discrecionalidad institucionalmente conferido a los ejecutivos nacionales y subnacionales para manejar de forma más o menos arbitraria el dinero público. La teoría está basada en la idea de que diferentes niveles de discrecionalidad implican diferentes capacidades para controlar la distribución última de fondos nacionales entre los diferentes niveles de gobierno. Nuestra

⁹³ Sospechamos que el hallazgo de Remmer y Gélinau según el cual las transferencias federales contribuyen al desempeño electoral de los candidatos del partido del presidente en elecciones provinciales es engañoso debido a la inclusión de una variable que en rigor mide el (des)equilibrio fiscal vertical de las provincias. Al utilizar la razón entre ingresos propios de origen provincial e ingresos de origen nacional, los autores generan un importante sesgo porque *ceteris paribus* las provincias con alto desequilibrio vertical (o baja razón) son las provincias periféricas tradicionalmente gobernadas por el Partido Justicialista. Si uno imagina un cuadro con la “proporción de votos del partido del presidente” en el eje Y y el desequilibrio fiscal vertical en el eje X, la mayoría de las provincias del PJ tendrían valores altos en Y y valores bajos en X comparadas con el resto de la muestra.

teoría hace posible, así, conceptualizar el valor político de cada transferencia intergubernamental para presidentes y gobernadores. Sostenemos que el formato institucional de las transferencias opera con una doble lógica: la lógica de la discrecionalidad y la lógica de la seguridad. La lógica de la discrecionalidad indica que el valor político de una transferencia es función del nivel de discrecionalidad conferido a los donantes y receptores. La lógica de la seguridad, por otra parte, indica que ese valor político depende de la seguridad en la recepción (a tiempo) de la transferencia. Estas dos lógicas, argumentamos aquí, están frecuentemente imbricadas. Típicamente, los presidentes prefieren la discrecionalidad a la seguridad mientras que los gobernadores prefieren la seguridad a la discrecionalidad. Operacionalizamos la discrecionalidad del donante (presidente) por medio de cinco indicadores: monto, distribución geográfica, timing, pago y asignación específica. De manera similar, medimos la discrecionalidad del receptor (gobernador) a través de cuatro indicadores: reasignación, timing, compras y monitoreo.

Con estas distinciones teóricas clasificamos el nivel de discrecionalidad presidencial y gubernatorial sobre la mayoría de las transferencias intergubernamentales existentes en Argentina durante el actual período democrático. Esta clasificación relevó la abismal complejidad de las instituciones fiscales federales del país y el diverso valor político de cada transferencia para los ejecutivos nacionales y provinciales. La diversidad de las transferencias intergubernamentales tiene importantes consecuencias analíticas porque impide la posibilidad de proponer generalizaciones simples sobre sus usos políticos. No todas las transferencias tienen el mismo valor para políticos racionales ubicados en distintos niveles de gobierno. Se necesitan, entonces, distinciones más precisas para analizar la política del federalismo fiscal. En este sentido, demostramos que el uso de modelos estadísticos que incluyen transferencias intergubernamentales puede llevar a los investigadores a conclusiones falsas. Efectivamente, los resultados a los que arribamos refinando la medición de estas variables son sustantivamente diferentes a los reportados por una serie de investigaciones anteriores.

Este artículo abre, pues, un conjunto de preguntas importantes para

futuras investigaciones. Un primer conjunto de interrogantes concierne a la lógica política del diseño institucional de los esquemas de transferencias intergubernamentales. ¿Qué factores explican la complejidad del sistema de transferencias argentino? ¿Por qué los políticos nacionales y subnacionales han incrementado continuamente el número de transferencias? ¿Por qué han modificado sus formatos institucionales? Si pudiera discernirse alguna lógica para ello, ¿serviría esta también para predecir la probabilidad y/o la orientación de cambios en los sistemas de transferencias intergubernamentales? Un segundo conjunto de preguntas se refiere a la manipulación estratégica de las transferencias federales. Aquí nos hemos concentrado en el valor político de las transferencias para el desempeño electoral y la construcción de coaliciones territoriales de apoyo político, pero es necesario desarrollar más investigación sistemática sobre el potencial efecto de las transferencias sobre la construcción de coaliciones legislativas a nivel nacional y subnacional. Más aún, todavía no sabemos qué tipos de presidentes y gobernadores utilizan qué tipo de transferencias para promover sus ambiciones personales o las de sus partidos. Finalmente, la lógica económica subyacente a la distribución y la recepción de cada transferencia aún debe ser analizada. ¿Está vinculado el uso de transferencias específicas con la naturaleza del ciclo económico, el estado de las finanzas provinciales, y/o la composición de la estructura económica local?

Este artículo pretendió ser una contribución para elucidar los incentivos bajo los cuales operan los políticos en sistemas federalizados con múltiples niveles de gobierno. Estamos convencidos de que puede progresarse de manera considerable en la comprensión de cómo la dinámica fiscal federal influye en la política si los investigadores emplean la lógica dual de las transferencias intergubernamentales aquí propuesta. Nuestro mensaje es que aunque los académicos que estudian el federalismo fiscal pueden haber trabajado sobre los niveles de discrecionalidad nacional y subnacional asociados a cada transferencia intergubernamental, sus análisis no siempre reflejan esta dimensión del problema. Así, los analistas incurren en serios problemas de medición que podrían evitarse con una teorización más refinada. En suma, esta contribución sugiere que los estudiosos del tema deben re-

evaluar críticamente, y reespecificar cuando sea necesario, sus teorías y modelos antes de utilizarlos como fundamento para nuevas investigaciones.

Referencias

ASPIAZU, DANIEL. 1988. La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efecto sobre la estructura industrial, 1974-1987. Documento de Trabajo 27, CEPAL.

BONVECCHI, ALEJANDRO. 2003. *Business as Usual: Political Methods and Economic Normalcy in Argentine Fiscal Policymaking during Structural-Reforms Processes (1983-1999)*. Unpublished Ph.D. Thesis, Colchester, University of Essex.

CAREAGA, MAITE, Y BARRY WEINGAST. 2003. "Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico". En Dani Rodrik, ed. *In Search of Prosperity. Analytical Narratives on Economic Growth*. Princeton, Princeton University Press: 398-435.

CETRÁNGOLO, OSCAR Y JUAN PABLO JIMÉNEZ. 2004. "La relación entre niveles de gobierno en la Argentina". *Revista de la CEPAL* 84 (December): 118-134.

DANANI, CLAUDIA, MAGDALENA CHIARA, Y JUDITH FILC. 1997. *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: Una Aproximación Macroinstitucional*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General San Martín.

DIAZ-CAYEROS, ALBERTO. 2006. *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

DILLINGER, WILLIAM, Y WEBB STEVEN B. 1998. *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*. World Bank, Washington D.C.

EATON, KENT. 2001a. "The Logic of Congressional Delegation: Explaining Argentine Economic Reform". *Latin American Research Review* 36 (2): 97-117.

EATON, KENT. 2001b. "Decentralization, Democratization and Liberalization: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999". *Journal of Latin American Studies* 33: 1-28.

EATON, KENT. 2004. *Politics beyond the Capital*. Cambridge: Cambridge University Press.

FALLETI, TULIA. 2001. "Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal". En Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina eds., *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: INAP-EUdeBA: 205-230.

GELINEAU, FRANÇOIS, Y KAREN REMMER. 2005. "Political Decentralization and the Argentine Experience: 1983-2001". *British Journal of Political Science* 36: 133-57.

GIBSON, EDWARD, Y ERNESTO CALVO. 1997. *Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella.

—. 2001. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development* 35 (3): 32-55.

GORDIN, JORGE. 2004. "Testing Riker's Party-based Theory of Federalism: The Argentine Case". Publius: *The Journal of Federalism* 34 (1): 21-34.

JONES, MARK. 2001. "Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget". En Stephen Haggard y Matthew McCubbins eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press: 149-182.

LORENZUTTI, JORGE 1996. *Dinero, política y bancos. Historia del Banco Central de la República Argentina*. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.

MONTINOLA, GABRIELLA, QIAN YINGYI, Y WEINGAST, BARRY. 1995. "Federalism Chinese Style: The Political Bases of Economic Success in China." *World Politics* 48: 50-81.

NICOLINI, JUAN PABLO, JOSEFINA POSADAS, JUAN SANGUINETTI, PABLO SANGUINETTI, Y MARIANO TOMMASI. 2002. *Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments, and the Bailout Problem: The Case of Argentina*. Inter-American Development Bank Working Paper R-467, Washington DC.

PORTO, ALBERTO. 1990. *Federalismo Fiscal: El caso argentino*. Buenos Aires: Tesis.

—. 2003. Etapas de la coparticipación federal de impuestos. Documento de Federalismo Fiscal 2, UNLP.

PORTO, ALBERTO, Y SANGUINETTI, PABLO. 2001. "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina". *Economics and Politics* 13 (3): 237-56.

REMMER, KAREM. 2007. "The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003". *Journal of Politics* 69 (2): 363-377.

REMMER, KAREN, Y ERIK WIBBELS. 2000. "The Subnational Politics of Economic Adjustment". *Comparative Political Studies* 33(4): 419-51.

REMMER, KAREN, Y FRANCOIS GÉLINEAU. 2003. "Subnational Electoral Choice. Economic and Referendum Voting in Argentina". *Comparative Political Studies* 36 (7): 801-21.

RODDEN, JONATHAN. 2006. *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

RODDEN, JONATHAN, Y ERIK WIBBELS. 2002 "Beyond the Fiction of Fe-

deralism. Macroeconomic Management in Multitiered Systems”. *World Politics* 54 (4): 494-531.

RODRIGUEZ JESÚS, Y ALEJANDRO BONVECCHI. 2004. *El papel del poder Legislativo en el proceso presupuestario: La experiencia argentina*. Santiago: CEPAL-Serie Macroeconomía del Desarrollo.

SAIEGH, SEBASTIAN, Y MARIANO TOMMASI. 1999. “Why is Argentina Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth,” *Journal of Applied Economics* 2 (1): 169-209

SÁNCHEZ UGARTE, F., Y MARTÍ ZABALA, A. 1986. “Argentina: incentivos fiscales para el fomento del desarrollo,” Department of Public Finance, Internacional Monetary Fund, Washington D.C.

SAWERS, LARRY, Y RAQUEL MAZZACANE. 2001. “Structural Reform and Industrial Promotion in Argentina,” *Journal of Latin American Studies* 33: 101-32.

SCHVARZER, JORGE. 1990. *Promoción industrial en Argentina: características, evolución y resultados*. Buenos Aires:Centro de Investigaciones Sociales Sobre el Estado y la Administración.

TOMMASI, MARIANO, SEBASTIAN SAIEGH, Y PABLO SANGUINETTI. 2001. “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform”. *Economía* 1: 147-201.

TRIESMAN, DANIEL. 2000. “Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity?” *American Political Science Review* 94 (4): 45-65.

WEINGAST, BARRY. 1995. “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”. *Journal of Law, Economics, and Organization* 11 (1): 1-31.

WIBBELS, ERIK. 2005. *Federalism and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cuadro 2
Determinantes del voto en elecciones a gobernador
en Argentina, 1983-2001

	Modelo 1 R & G déficit de agrupamiento	Modelo 2 corregido (alta discrecionalidad)	Modelo 3 corregido (baja/media discrecionalidad)
Popularidad presidencial	.10 (.12)	.14 (.12)	.16 (.12)
Desempleo provincial	-.08 (.31)	-.23 (.31)	-.22 (.31)
Desempleo nacional	-1.67** (.80)	-1.68** (.85)	-1.72** (.84)
Inflación	-.17 (.23)	-.27 (.25)	-.24 (.24)
Transferencias federales	-8.57*** (.030)	-.02 (.02)	-.10 (.07)
Resultado fiscal	20.59** (10.14)	20.73** (10.14)	20.97** (10.34)
Gobernador opositor	-7.69*** (2.76)	-6.34*** (2.85)	-6.90*** (2.78)
Elecciones intermedias	-18.96** (4.18)	-15.81** (4.24)	-16.78** (4.27)
Lag voto gobernador	.32*** (.12)	.37*** (.13)	.35*** (.13)

90***p > .001, **p > .01. Variable dependiente: porcentaje de votos del partido del presidente en elecciones a gobernador.

CAPÍTULO 4

De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino

*Juan Cruz Olmeda**

Durante los últimos años un nutrido grupo de autores ha revivido el interés por el estudio del federalismo como eje central para entender las dinámicas que atraviesan y explican diferentes ámbitos de la política argentina. (Gibson y Calvo 2000, Gibson 2005, Calvo y Murillo 2005, Falleti 2001, Wibbels 2005, Jones y Hwang 2005, solo por citar algunos de ellos). Particular atención se ha prestado a la evolución de las instituciones que regulan las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y las provincias y sus causas y consecuencias, en términos económicos y políticos, de dichas redefiniciones. (Tommasi *et al.* 2001,

*El autor desea agradecer especialmente a Julieta Suarez-Cao, Agustina Giraudy, Florencia Guertzovich, Isabella Alcaniz, Sergio Berensztein y Tulia Falleti por los comentarios realizados a versiones anteriores de este artículo y a Marcelo Leiras por valiosas sugerencias acerca del proyecto en general. También agradece comentarios y sugerencias recibidos de panelistas y asistentes a la conferencia “Federalismo y política subnacional: Argentina en perspectiva comparada”, realizada en la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires, 27 y 28 de junio de 2008) y a las VII Jornadas de Agenda Regional “Federalismo político y federalismo fiscal” organizadas por la Universidad Católica de Córdoba (Córdoba 19 de Junio de 2009) en donde versiones anteriores de este trabajo fueron presentadas. El apoyo económico de The Graduate School de Northwestern University, a través de un Graduate Research Grant, fue fundamental para financiar el trabajo de campo. El autor es por supuesto responsable por cualquier error u omisión.

Tommasi 2002 y 2006, Cetrangolo y Jiménez 2004, Eaton 2004 y 2005, Gordin 2006, entre otros).

En este contexto resulta llamativa, sin embargo, la ausencia de trabajos orientados a entender de manera más sistemática los factores que explican las dinámicas asumidas por las negociaciones entre las autoridades federales y las subnacionales en relación a la reformulación del pacto fiscal. Más allá de contadas excepciones, véase por ejemplo Bonvecchi (2005), han sido aún escasos los intentos teóricos orientados a explicar el tipo de estrategias puestas en acto por los gobernadores y las autoridades federales durante dichas instancias de negociación, el objetivo que estas estrategias persiguen y los factores que determinan que cierto tipo de accionar prevalezca. Es quizás a consecuencia de este déficit que una visión más bien rígida sobre el federalismo fiscal argentino parece haberse consolidado, sin que puedan entenderse de manera acabada las diferencias sustantivas observadas en las lógicas de negociación intergubernamental que caracterizaron diferentes gestiones presidenciales recientes.

El presente trabajo intenta justamente llenar este vacío proponiendo un nuevo marco analítico que permita echar luz sobre esta faceta aún poco estudiada del federalismo argentino. El modelo conceptual aquí propuesto destaca entonces que factores como (i) el tipo de negociación, (ii) la capacidad que los actores tengan para disponer de recursos a partir de los cuales sostener su posición, (iii) su urgencia por conseguir resultados y (iv) el nivel de información que poseen determinan tanto el tipo de estrategias finalmente adoptadas como el tipo de dinámicas observables en las interacciones entre los mismos. La particular combinación de dichas variables explica bajo qué circunstancias los gobernadores privilegiarán cursos de acción individuales y en qué otras preferirán cooperar con sus pares y negociar en conjunto con las autoridades nacionales. A partir de este planteamiento, nuestro enfoque destaca la necesidad de que el estudio de las relaciones intergubernamentales preste atención al tipo de interacciones horizontales que se establecen entre los mandatarios provinciales, un aspecto que los diversos análisis han recurrentemente subestimado en pos de resaltar las

relaciones verticales que se tejen entre los mandatarios subnacionales y las autoridades federales.

El resto del artículo se organiza de la siguiente manera. En una primera sección teórica consideramos la perspectiva reciente sobre el federalismo fiscal en nuestro país, haciendo hincapié en el modo en el que desde esta se ha conceptualizado el accionar de los gobernadores y los presidentes en torno a las instituciones fiscales e identificando las limitaciones de dicha visión que nuestro enfoque pretende superar. En contraposición a dicha visión, que resalta el carácter poco cooperativo y oportunista de los actores intervinientes, se propone luego un nuevo marco analítico que destaca la necesidad de prestar atención a los factores que dan forma a la negociación en sus diferentes momentos, destacando que bajo determinadas circunstancias dichas interacciones no son necesariamente de suma cero y que en ciertas condiciones incluso pueden generarse relaciones de colaboración entre los gobernadores con el objetivo de obtener concesiones colectivas de parte del gobierno federal. En una segunda sección, se realiza un análisis de las relaciones intergubernamentales en el ámbito fiscal durante las presidencias de Menem (1989-1999), De la Rúa (1999-2001) y Kirchner (2003-2007) con el objetivo de mostrar las diferentes dinámicas y reconocer los patrones de negociación particulares a partir de la aplicación del marco analítico presentado en la sección teórica.⁹⁴

La visión predominante sobre el juego federal: falta de coordinación y conductas oportunistas

Si bien existe una tradición más o menos consolidada en el estudio de la política de las relaciones intergubernamentales en los países federales más avanzados, no ha sido hasta recientemente que este tipo de

⁹⁴ Se tratan particularmente las negociaciones sobre asuntos fiscales en las que están directamente involucrados gobernadores y autoridades nacionales. Se consideran particularmente los pactos fiscales de 1992, 1993, 1999, 2000 y diferentes instancias más informales de negociación durante la presidencia de Kirchner. Para una descripción general de los mismos ver Cuadro N° 3 en el Anexo.

estudios han comenzado a abundar en relación a los federalismos latinoamericanos (Gibson 2004). El carácter de las interacciones que en las últimas décadas han dado forma a las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en la región parecen haber consolidado un consenso en torno a la idea de que en los países federales de América Latina las relaciones intergubernamentales se estructuran en torno a una pelea por la apropiación de recursos y la definición de las reglas que regulan la distribución de los mismos (Tommasi *et al.* 2001, Montero 2004, Gordin 2006, Díaz-Cayeros 2005 y 2006, Benton 2007), siendo los actores principales de estas negociaciones el ejecutivo federal y los gobernadores.⁹⁵

Para el caso de Argentina, en el análisis de las interacciones que se construyen entre los niveles de gobierno ha tendido a primar una visión que resalta (a) las lógicas cortoplacistas que guían la actuación de los diferentes actores involucrados en el juego federal y (b) la idea de que las negociaciones son percibidas por dichos actores desde una óptica de suma-cero. (véase por ejemplo Tommasi *et al.* 2001, Tommasi 2002)

⁹⁵ Esto es lo que lleva a Tommasi (2002) a proponer que para el caso argentino es posible hablar de un “federalismo de ejecutivos”. Si bien asumimos esta misma postura reconociendo que los miembros del Congreso Nacional no aparecen como actores centrales en las negociaciones intergubernamentales, vale la pena dejar en claro que los mismos resultan importantes en el proceso aunque de manera implícita e indirecta. Por un lado, el poder negociador de los gobernadores y su capacidad para imponer condiciones al gobierno federal deriva en gran medida del control que estos ejercen sobre las delegaciones legislativas y las posturas por estas adoptadas frente a las propuestas del gobierno federal. Por el otro, en el propio Congreso se negocian año a año artículos incluidos en el proyecto de Ley de Presupuesto que afectan la distribución de recursos hacia provincias o grupos de provincias particulares. Entre ellos deben mencionarse por ejemplo el Fondo del Tabaco, las leyes de Promoción Industrial, ciertos Fondos Especiales (Lousteau 2004, Bonvecchi 2005). Asimismo, vale la pena destacar que cuando hablamos de ejecutivo federal hacemos referencia, obviamente, al presidente pero también a su gabinete de Ministros. En el caso argentino, han sido los ministros de Economía e Interior, y más tarde el Jefe de Gabinete, los responsables de las negociaciones con los mandatarios provinciales, involucrándose el presidente solo de manera circunstancial.

Así, las estrategias desarrolladas por los actores gubernamentales intervinientes –no cooperativas y oportunistas- y el tipo de efectos institucionales por ellas producidos han sido presentados como la expresión misma de esta lógica cortoplacista en la que prima la necesidad de soluciones de emergencia. Desde esta óptica, la repetición a lo largo del tiempo de este tipo de accionar no ha más que reforzado los incentivos negativos en base a los que se estructuran las interacciones entre los gobernadores y las autoridades nacionales, incrementando los costos de esas transacciones y aumentando las dificultades para establecer acuerdos de largo plazo (Tommasi *et al.* 2001, Tommasi 2002). Aún más, la proliferación de este tipo de accionar ha sido presentada como una de las razones principales que explicarían los recurrentes problemas económicos de nuestro país, y en particular como una de las causas primordiales por detrás de la crisis de fines de 2001 (Tommasi 2002).

Algunas limitaciones importantes de este abordaje teórico deben, sin embargo, ser destacadas. En primer lugar, desde estos enfoques el juego federal parece estar básicamente definido por un eje vertical -que vincula en la negociación a presidentes, por un lado, gobernadores, por el otro- dejando fuera del análisis el eje horizontal a partir del cual se construyen relaciones entre los propios gobernadores. Asimismo, y como consecuencia directa del punto anteriormente destacado, se elude dar cuenta de que manera en ciertas circunstancias los gobernadores pueden considerar las relaciones mutuas como de suma positiva, proponiendo estrategias de coordinación como el camino para lograr beneficios colectivos para la totalidad al menos un grupo de ellos. Por último, las conductas y estrategias desplegadas por los actores se proponen como únicas e invariables, no considerando como el marco particular de las negociaciones y las distintas urgencias, fortalezas y debilidades que cada uno presente en momentos particulares pueden inducir a los actores a privilegiar diferentes estrategias según las circunstancias.

Estas limitaciones generan impedimentos para captar la real complejidad que atraviesa al juego federal en Argentina. Durante las últimas décadas, la realidad ha mostrado que existieron importantes diferen-

cias en relación al modo en que se construyen las interacciones intergubernamentales. Así, mientras que Menem fue capaz de negociar exitosamente con el conjunto de los gobernadores diversas reformulaciones al pacto fiscal a favor del gobierno federal; De la Rúa se vio obligado —a tono con la profundización de la crisis económica y la necesidad de obtener apoyo político para su gobierno— a otorgar importantes concesiones a los mandatarios provinciales quienes incluso llegaban a la mesa de negociaciones con posicionamientos previamente acordados. En contraste, las negociaciones globales estuvieron prácticamente ausentes durante el gobierno de Kirchner quien fue capaz de conseguir apoyo a sus iniciativas a partir de la consolidación de una estrategia de negociaciones puramente bilaterales, basadas en acuerdos informales y alejadas de la luz pública.

El carácter dinámico y complejo que ha marcado a este tipo de relacionamientos tampoco parece ser posible de captar desde una visión que encuentre en la afiliación partidaria de los actores la causa fundamental que explica el tipo de relacionamientos que se tejen entre los gobernadores y el ejecutivo federal. A fin de cuentas, estas posturas remiten a la idea de que las relaciones intergubernamentales solo se convierten en un tema relevante en escenarios que Colomer (2001) denomina como de “gobierno dividido verticalmente”, los cuales coinciden para el caso argentino post-1983 con los períodos en los cuales el peronismo no ha controlado la presidencia de la Nación.⁹⁶ La historia reciente de nuestro país permite observar, sin embargo, numerosos ejemplos que plantean la necesidad de relativizar una interpretación tan lineal. Así, durante los mandatos de Alfonsín y de la Rúa el gobierno federal pudo llevar adelante relaciones más o menos armónicas con las provincias en tanto contó con recursos fiscales suficientes para saldar las necesidades de las administraciones provinciales, más allá de que la mayoría de ellos estuviesen enrolados en el peronismo. Por

⁹⁶ Esta perspectiva remite en definitiva a la visión propuesta por Riker (1964) en uno de los estudios seminales sobre el federalismo en relación a que son las dinámicas propias del sistema de partidos las que en el marco de las instituciones federales activan o adormecen los conflictos entre diversos niveles de gobierno.

el contrario, durante los períodos en los que el peronismo ha ejercido la presidencia han sido los mandatarios del mismo partido los que en muchos casos se han mostrado más duros al momento de negociar (como el caso de Duhalde durante los dos mandatos de Menem, o de los Rodríguez Saá durante la presidencia de Kirchner) o incluso se han convertido en voces abiertamente críticas en coincidencia con la caída en los recursos transferidos (como numerosos casos durante el actual administración de Cristina Fernández). Con esto no pretendemos negar la importancia que las cuestiones partidarias juegan en la construcción de los vínculos intergubernamentales, pero, tal como proponemos en las próximas secciones, consideramos que deben entenderse como un elemento más dentro del marco general a partir del cual se estructuran los patrones de relacionamiento.

Por lo tanto, en las siguientes páginas proponemos un enfoque diferente a las relaciones entre presidentes y gobernadores en el marco del juego federal. Se destacan las condiciones que a nuestro entender mejor explican las estrategias que los actores ponen en juego y que sirven para construir un modelo conceptual que luego intentaremos ilustrar recurriendo a una serie de ejemplos empíricos.

Apuntes para un nuevo enfoque

En el caso argentino, las negociaciones referidas a diferentes aspectos de de la relación entre la Nación y las provincias se han llevado adelante de modo más informal y derivadas de las urgencias y presiones ejercidas por uno o varios de los actores implicados. Sin duda, las discusiones más sustanciales entre gobernadores y autoridades nacionales han girado en torno a la cuestión de la distribución de recursos.⁹⁷ En el marco de dichas negociaciones, desde el punto de vista de los gobernadores podemos pensar en tres estrategias posibles: (i) una estra-

⁹⁷ Esta realidad sin duda se condice con el lugar primordial que la preocupación acerca del control y manejo de recursos adquiere en el esquema de preferencias de los actores que se encuentran al frente de órganos ejecutivos, tanto nacionales como subnacionales.

tegia individual, que privilegie la obtención de recursos diferenciales, (ii) una estrategia de coordinación restringida, en donde se generen lazos de cooperación con un número reducido de gobernadores con la intención de obtener beneficios colectivos para el grupo, (iii) una estrategia de coordinación amplia, basada en la cooperación entre el conjunto de los gobernadores con el objetivo de obtener beneficios colectivos para todos.

Proponemos aquí como hipótesis que las estrategias que los gobernadores privilegian, y a partir de las cuales se estructura el patrón de relacionamiento con las autoridades federales, dependen principalmente de (a) el tipo de negociación en el que las partes se involucran, y por el otro de (b) la fortaleza relativa de los actores que intervienen dicho proceso, situación que se deriva del tipo de recursos que sean capaces de movilizar, así como de su urgencia por alcanzar un acuerdo y el carácter de la información y percepciones que posean.

Tipo de negociación

En relación al tipo de negociaciones, puede proponerse una tipología que diferencie entre: 1) aquellas negociaciones orientadas a reformular el contrato fiscal entre el gobierno federal y las provincias en su conjunto (negociaciones globales); 2) las negociaciones que apuntan a una redefinición del contrato fiscal nación-provincias al mismo tiempo que una reformulación de la relación inter-provincial (negociaciones globales con distribución individual); 3) las negociaciones que se establecen entre una provincia en particular (o grupo particular de provincias) y el gobierno nacional (negociaciones bilaterales). El primer tipo supone centralmente discusiones en torno a la redistribución de la masa global de recursos que se reparten entre la nación y el total de las provincias. La negociación, en este sentido, se concentra en la (re) definición de la porción global de recursos que cada una de las partes (el gobierno nacional, por un lado; y el conjunto de gobiernos provinciales, por el otro) tiene derecho a percibir, al tiempo que también puede implicar una discusión acerca de qué tributos particulares son considerados para ese cálculo. En las negociaciones del segundo tipo

no solo se negocia acerca de lo descripto anteriormente sino que al mismo tiempo se plantea una redefinición del porcentaje de los recursos que corresponde a cada una de las jurisdicciones de la porción global destinada a las provincias. Por las características propias de estos dos primeros tipos de negociación, tanto el gobierno federal como el conjunto de los gobernadores se encuentran involucrados. Es de suponer entonces que tipos tendrán al menos cierto grado de publicidad y los acuerdos alcanzados se traduzcan en normativas formales específicas de carácter vinculante. En el último caso, por el contrario, la interacción se establece directamente entre el ejecutivo federal y una provincia (o grupo de provincias) en particular a partir de la mutua conveniencia que ambas partes visualizan que una relación cooperativa puede traer aparejada. Las negociaciones de este tipo muy posiblemente transcurran por canales menos públicos y formales y sus resultados pueden en muchos casos ser difíciles de percibir de manera transparente.

De este modo, es posible establecer una contraposición entre cuál es el tipo de escenario de negociación que, a partir del tipo de beneficios y el tipo de recursos que deben poner en juego para influenciar el resultado, resultan de preferencia tanto para el ejecutivo federal como para los gobernadores.

Así, mientras que para el ejecutivo federal el orden se plantea de la siguiente manera:

Negociaciones bilaterales > negociaciones globales con distribución individual > negociaciones globales

Para los gobernadores en su conjunto, por el contrario, las preferencias se ordenan del siguiente modo:

Negociaciones globales > negociaciones globales con distribución individual > negociaciones bilaterales

Ahora bien, teniendo en cuenta estas divergencias en cuanto al marco de negociación preferido, ¿qué es lo que determina que cierto modelo de negociación vaya a prevalecer? En el caso argentino, un patrón recurrente en las negociaciones relacionadas con el pacto fiscal federal es que son las autoridades federales las que asumen la iniciativa para iniciar dichos procesos. Es entonces posible proponer que la definición del tipo de negociación a desarrollar dependerá en gran medida de la decisión primera que estos tomen al respecto. Se puede argumentar que el ejecutivo federal podrá imponer su orden de preferencias en tanto y en cuanto: (a) ante necesidades de financiamiento tenga la capacidad de recurrir a “acciones unilaterales” (Braun 2003) que le permitan generar recursos sin que estas decisiones afecten directa y negativamente la situación de las provincias, (b) no deba enfrentar “coyunturas críticas” (tales como derrotas electorales sustantivas o una situación de crisis fiscal sostenida) que inevitablemente lo fuercen a una renegociación del pacto fiscal como única opción para revertir la debilidad.

Fortaleza relativa de los actores en el marco de la negociación

Un primer elemento que tiene efectos en definir la fortaleza relativa de los actores involucrados en la negociación es el *tipo de recursos* (tanto materiales como simbólicos) que cada uno de ellos posea y puede hacer valer al momento de la discusión. En el caso del ejecutivo federal su posición se fortalecerá a medida que aumente su capacidad de contar con recursos materiales que puedan ser utilizados de modo discrecional con el objeto de distribuir pagos diferenciales entre las autoridades provinciales para asegurar la cooperación de los mismos.⁹⁸ Asimismo, un presidente que puede frente a sus interlocutores movilizar exitosamente recursos políticos y simbólicos (tales como rela-

⁹⁸ Este manejo de recursos es en el que se sustenta la habilidad del presidente para ejercer lo que Montero (2004) denomina “poder sancionatorio”, distribuyendo beneficios diferenciados y castigando las deslealtades.

ciones de lealtad partidarias, su capacidad de imponer sanciones institucionales a los díscolos o altos niveles de popularidad derivados de sus programas de gobierno) se encontrará en una posición de mayor fortaleza que aquel que no lo logre.⁹⁹ En contraposición, el nivel de recursos a disposición de los gobernadores resulta función de, por un lado, la autonomía fiscal de sus provincias y, por el otro, de la particular situación financiera por la que estas atraviesen. El primer concepto remite a la capacidad que una provincia de generar recursos impositivos propios y por lo tanto determina su nivel de dependencia respecto a las transferencias federales (Díaz-Cayeros, 2004). Si esta es una cualidad estructural y por lo tanto relativamente estable en el tiempo, la coyuntura financiera determina el nivel de liquidez de recursos disponibles por las autoridades provinciales en un momento dado.¹⁰⁰ Es de suponer que a menor nivel de autonomía y ante una coyuntura financiera más crítica los gobernadores se encontrarán más constreñidos a aceptar las condiciones establecidas por el gobierno nacional para alcanzar un acuerdo. La fortaleza relativa de los gobernadores también dependerá de la capacidad de movilización de recursos políticos y simbólicos, tales su poder relativo dentro del partido, su capacidad para controlar a los legisladores de su provincia o una exitosa apelación a identidades regionales que conciten el apoyo de sus pares.

En segunda instancia, la fortaleza relativa de los actores estará definida por *la urgencia* que cada uno de los mismos manifieste por apropiarse de manera rápida de los beneficios esperados de la negociación y cuando esté dispuesto a ceder a cambio. La urgencia puede remitir a

⁹⁹ Queremos dejar entonces que la filiación partidaria no juega en nuestro marco analítico un rol como variable en sí, sino en tanto la lealtad partidaria sea efectivamente un recurso posible de ser movilizado por los actores.

¹⁰⁰ Es importante destacar que ambas dimensiones no están necesariamente correlacionadas. Así por ejemplo, aumentos sostenidos del gasto combinados con caídas en la recaudación, sumados a dificultades en el acceso al crédito puede llevar a provincias con altos o medianos niveles de autonomía a atravesar coyunturas financieras desfavorables y que por lo tanto lleve a los gobernadores de las mismas a ser más proclives a aceptar acuerdos con el poder ejecutivo nacional no tan ventajosos como en otras circunstancias.

diferentes razones según se trate de las autoridades nacionales o provinciales. Para el caso de Argentina, en las negociaciones intergubernamentales la urgencia del ejecutivo federal por alcanzar un acuerdo parece estar mayormente relacionada con la necesidad de las autoridades federales de sumar el apoyo de los gobernadores a particulares políticas impulsadas desde la Nación y/o generar las condiciones que permitan mejorar el nivel de solvencia de las cuentas nacionales. En el caso de los gobernadores el nivel de urgencia parece estar sistemáticamente asociado a la necesidad de contar, como resultado del acuerdo, con recursos frescos para revertir coyunturas fiscales críticas.

El último elemento que impacta sobre la fortaleza relativa de los actores es el tipo de *información y percepciones* que posean. Esta información y percepciones puede referir tanto a proyecciones acerca del futuro y la manera en que dichos escenarios pueden afectar la provisión de los beneficios derivados de la negociación, como al conocimiento que cada actor tenga del tipo de estrategias desarrolladas por los otros actores –tanto los que se encuentran del mismo lado de la mesa, como los que aparecen enfrente- y el tipo de consecuencias que estos cursos de acción pueden generar en las chances propias de sacar réditos de potenciales acuerdos. El éxito de una negociación depende en gran medida de que todas las partes concordantes perciban que obtienen beneficios del acuerdo al que se ha llegado. Tanto la información como la urgencia jugarán un papel fundamental en definir cuáles son los resultados de la negociación que, desde su percepción subjetiva, cada actor considera como suficientemente beneficiosos como para acceder a pactar un acuerdo. En relación a los gobernadores, es esperable que de existir una heterogeneidad sustantiva, las posibilidades de establecer acuerdos de cooperación entre sí serán menores ya que la divergencia de posicionamiento aumentará los costos para establecer compromisos creíbles entre ellos (Montero 2004).

La carencia de recursos, una mayor urgencia y la falta de información parecen estar relacionadas y mutuamente determinadas. En otras palabras, la necesidad de obtener resultados rápidos sumada a la falta de información acerca del contexto y de las estrategias asumidas por otros actores profundizará la debilidad en las negociaciones. Asimismo, aun

desde una posición de fortaleza, un mayor apuro por gozar de los beneficios esperados de la negociación llevará a un actor determinado a aumentar las concesiones que este esté dispuesto a hacer con el objeto de lograr el acuerdo de las demás partes.

Para sintetizar, las particulares combinaciones pueden resumirse en la siguiente fórmula:

$$\blacktriangle (\blacktriangledown) \text{ Recursos} + \blacktriangle (\blacktriangledown) \text{ Información} + \blacktriangledown (\blacktriangle) \text{ Urgencia} = \\ \blacktriangle (\blacktriangledown) \text{ Fortaleza en negociación}$$

Marco de negociación, fortaleza relativa de los actores y repertorio de estrategias de los gobernadores

Para resumir lo planteado en las secciones anteriores, las estrategias llevadas adelante por los gobernadores (y en particular la decisión de coordinar posiciones con el objetivo de obtener beneficios colectivos) dependerán de cómo se combinen los factores anteriormente presentados.

Como ya ha sido planteado, el tipo de negociación que prevalezca será un primer factor que delimite el repertorio de estrategias que los gobernadores encontrarán viables al momento de la discusión. Sin embargo, dicha reducción del rango de estrategias posibles no determina por sí misma cual de los cursos de acción disponible será finalmente el adoptado. Así, si una coordinación amplia (que convoque a todos los gobernadores) solo puede ser pensada en el marco de una negociación global, dicha estrategia solo tendrá lugar cuando el ejecutivo federal llegue a la mesa de discusiones desde una posición débil, con pocos recursos y urgido por llegar a un acuerdo con las jurisdicciones. En ese marco, los gobernadores podrán lograr como resultado un paquete de beneficios colectivos que supondrá para el gobierno nacional ceder al conjunto de las provincias una porción de recursos antes bajo su exclusivo control. Si, por el contrario, las autoridades federales encaran la negociación global desde una posición de fortaleza, es decir con suficientes recursos y en un contexto en que las provincias se en-

cuentren en situación de mayor urgencia no necesariamente los gobernadores estarán en condiciones de formar un frente unido y con capacidad de presión. En dichos casos, aun en el marco de una negociación global el gobierno federal podrá explotar las diferentes necesidades y niveles de información de los gobernadores y generar un acuerdo colectivo, que puede llegar a ser perjudicial para el conjunto de las provincias, a partir de la distribución de beneficios particulares que aseguren el apoyo individual de los gobernadores.

En el caso de procesos de negociación enmarcados en un escenario como el descrito en segundo término, una coordinación total solo podrá ser posible durante parte de la negociación, aquella circunscripta a la redefinición de los porcentajes globales de distribución entre la Nación y las provincias. Las condiciones para la unidad desaparecerán una vez que la negociación se traslade a la etapa en la que se discute cómo se redistribuyen los fondos correspondientes a cada una de las unidades subnacionales. En otras palabras, en esta etapa particular de la negociación, los gobernadores tenderán a privilegiar estrategias individuales o a lo sumo establecer coordinación con un número limitado de sus pares. Si el presidente es lo suficientemente fuerte, podrá influir de manera activa en dicha etapa de la negociación, procurando que la distribución individual favorezca a aquellas provincias políticamente más afines y “castigue” a las que puedan representar un riesgo político para su liderazgo.

En relación al tercer tipo, las negociaciones se construyen directamente a partir de una interacción bilateral, por lo cual la coordinación no será esperable. En dicho marco los gobernadores recurrirán básicamente a estrategias individuales y las autoridades nacionales apelarán a la distribución de beneficios diferenciales. Sin embargo, el tipo de dinámicas que adquiera este intercambio dependerá de la posición de fortaleza relativa en la que se encuentren los actores implicados. Mientras que en un escenario en donde el presidente sea fuerte y los gobernadores débiles el primero podrá desarrollar una política proactiva de intercambios bilaterales orientada a asegurar el “disciplinamiento” de los gobernadores y su apoyo a las iniciativas presidenciales. Por el contrario, desde una posición de debilidad el presidente solo podrá llevar adelante in-

tercambios bilaterales reactivos, primordialmente determinados por las demandas de los gobernadores y orientado fundamentalmente a limitar los conflictos con los mandatarios provinciales.

El siguiente gráfico resume de manera esquemática la formulación hasta aquí presentada.

Cuadro 1:
Factores que explican la definición del repertorio de estrategias de los gobernadores

	Negociaciones globales	Negociaciones globales + distribución individual	Negociaciones bilaterales
Ejecutivo federal débil vs. gobernadores fuertes	Coordinación parcial o extendida entre gobernadores. Beneficios globales.	Coordinación solo es posible en ciertas etapas de la negociación.	Pagos diferenciados reactivos para moderar el conflicto.
Ejecutivo federal fuerte vs. gobernadores débiles	Acuerdo global sustentado en pagos diferenciales.	Coordinación solo en ciertas etapas del proceso. El presidente puede ejercer influencia en cómo se define la distribución individual.	Pagos diferenciados proactivos con el objeto de asegurar apoyos y lealtades.

A partir de este marco conceptual, en las siguientes secciones se considera de qué modo estas categorías analíticas sirven para explicar de manera comparada la dinámica adquirida por las relaciones de negociación entabladas entre el gobierno federal y las autoridades subnacionales durante las presidencias de Menem, De la Rúa y Kirchner.

Patrones de interacción intergubernamental en el federalismo fiscal argentino: el ejecutivo federal y los gobernadores durante las presidencias de Menem, De la Rúa y Kirchner

En la presente sección nos proponemos rastrear diferentes modelos de negociación observados durante las presidencias de Menem, De la Rúa

y Kirchner. En el caso de los dos primeros tomamos como principal punto de referencia los pactos fiscales rubricados por las autoridades nacionales y provinciales en los años 1992, 1993, 1999 y 2000. Proponemos que en ambos casos el gobierno federal se vio forzado a proponer a los gobernadores una redefinición global de las relaciones entre ambos niveles de gobierno. Si durante el gobierno de Menem el gobierno nacional pudo llevar adelante un curso de acción orientado a proponer acuerdos bilaterales a los gobernadores, la ausencia de dichas condiciones dio lugar a que durante la gestión de De la Rúa un grupo de mandatarios lograra generar relaciones de cooperación en busca de obtener beneficios comunes. En contraposición, la recuperación económica y la recomposición de las finanzas nacionales y provinciales experimentadas durante el gobierno de Kirchner permitieron a las autoridades nacionales eludir una nueva negociación global y consolidar un modelo de intercambios bilaterales paulatinamente menos explícito y transparente.

Menem: negociaciones globales y bilateralismo

Una de las primeras acciones encaradas por el poder ejecutivo luego de que las variables económicas comenzaran a estabilizarse y mostrar signos de mejoría a los pocos meses de haberse puesto en marcha el Plan de convertibilidad fue proponer la revisión de las relaciones entre el gobierno federal y las provincias, una tarea considerada clave para sostener los buenos resultados inicialmente mostrados por el plan económico.

De este modo, la renegociación global del contrato fiscal con las provincias se presentó para las autoridades nacionales como curso de acción a seguir frente a una particular coyuntura en la que las exigencias del programa económico imponían la necesidad de no ampliar los gastos de la administración central y “forzar”, aunque de manera indirecta, a los gobiernos provinciales a poner en práctica normas de ajuste. (Eaton 2005)

En este contexto, la decisión del ejecutivo federal de revisar de manera

global su vinculación fiscal con las provincias derivó de la necesidad inmediata de la administración central de obtener recursos para financiar aumentos en las obligaciones previsionales y se tradujo en la firma de dos pactos fiscales entre los gobernadores y el ejecutivo federal, en 1992 y 1993. Entre las principales medidas acordadas en el pacto de 1992 se destacaron, por un lado, la decisión de promover una quita en la masa coparticipable con el objetivo de ser canalizada al financiamiento del sistema de seguridad social; el establecimiento de un piso mínimo de transferencias que, a cambio, las provincias recibirían aun cuando la recaudación fiscal sufriese un deterioro - redefinición que significó una innovación institucional significativa respecto de la operatoria de las reglas de transferencia en el pasado (Eaton 2005)-; y la obligación de las provincias de limitar incrementos en los gastos corrientes a ser financiados con recursos coparticipados. La particular evolución de las variables económicas en los años que siguieron determinaron que en los hechos las provincias fueran las que en su conjunto resultaran a largo plazo las más perjudicadas por las condiciones establecidas por el pacto, resignando una cantidad importante de recursos que les hubiesen correspondido bajo el esquema anterior (Cetrángolo y Jiménez 2004; Eaton 2005).

El Pacto de 1993 se planteó ante la necesidad de prorrogar los términos del acuerdo firmado el año anterior y con el explícito objetivo adicional de mejorar las condiciones de competitividad de la economía argentina, razón por la que incorporó entre sus cláusulas el compromiso de los gobernadores para eliminar una serie de impuestos provinciales considerados distorsivos por las autoridades económicas nacionales y la reducción de gravámenes a la actividad productiva recaudados por el gobierno nacional y en algunos casos coparticipados con las provincias. A cambio, el gobierno federal aumentó el piso mínimo de transferencias asegurado y se comprometió a promover el traspaso de las cajas jubilatorias provinciales a la órbita nacional y asumir las deudas ligadas a las mismas. (Tommasi 2002, Cetrángolo y Jiménez 2004).

En vista de nuestro argumento, lo importante es destacar que a pesar de ser negociaciones globales, en ambas instancias el acuerdo resultó

a fin de cuentas posible solo a partir de la puesta en marcha por parte de las autoridades nacionales de un esquema de relacionamiento bilateral basado en otorgar beneficios individuales a los gobernadores a cambio de la aceptación por parte de los mandatarios provinciales de las nuevas reglas propuestas por el gobierno federal (Eaton 2005).¹⁰¹

Así, por ejemplo, la provincia de Buenos Aires se vio beneficiada por la creación del Fondo del conurbano bonaerense (Tommasi 2002), la provincia de Formosa logró la instauración de una zona de libre comercio en su territorio, el gobierno del Chaco (que en principio se negó a firmar el primer pacto) recibió garantías acerca de la renegociación de su deuda (Eaton 2005). Al mismo tiempo, Menem se encargó de negociar con cada uno de los gobernadores la creación del Fondo de desequilibrios regionales (Tommasi 2002) y definir en particular el porcentaje de recursos de esos fondos con el que se beneficiaría cada una de las provincias (Eaton 2005). Las más beneficiadas en este sentido resultaron las provincias de Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut, que se aseguraron \$3 millones mensuales a tal efecto.

La utilización de esquemas selectivos de reducción de deuda y asignación diferenciada de recursos federales en infraestructura fueron utilizados por el gobierno nacional para convencer a los gobernadores más reticentes (Gordin 2006) y desbaratar, en el marco de la negociación del segundo pacto, un intento de las provincias patagónicas por conformar un frente común de gobernadores que se negaron en primera instancia a firmar con la intención de negociar de manera conjunta mejores condiciones para el grupo.¹⁰²

¹⁰¹ Esta lógica bilateral que primó en la negociación de los pactos fue la misma que Menem utilizó para lograr el apoyo de los gobernadores a fuertes medidas reformistas impulsadas, por ejemplo, en el ámbito de la económica (tal como puede implícitamente desprenderse de Gibson y Calvo 2000) o de la política educativa (tanto en lo que refiere a la descentralización de los servicios –Falletti 2001- como a la implementación de las transformaciones propuestas por la Ley Federal – Senén González 2000-).

La bilateralidad en la que se enmarcó la firma de los pactos tuvo como condición primordial el aumento sustantivo de recursos en manos del gobierno nacional. El éxito de la política de estabilización en base al Plan de convertibilidad sirvió para reconstruir las finanzas del estado nacional y generar ciertos marcos de previsibilidad en relación a los montos de recaudación.¹⁰² Esta posición se vio robustecida a su vez por las políticas de privatización de las empresas estatales -que libraron al gobierno federal de una importante fuente de déficit- la transferencia de servicios a las provincias -que dejaron a los ministerios nacionales con una importante cantidad de recursos que no debían ya destinarse al financiamiento de gastos corrientes- y la intermediación en el acceso a importantes líneas internacionales de crédito (particu-

¹⁰² El pacto fiscal de 1993 fue originalmente firmado por 16 provincias. Los 7 gobernadores que se negaron a aceptar el acuerdo incluyeron a Eduardo Angeloz (Córdoba, UCR) y Arnoldo Castillo (Catamarca, Frente Cívico), y a los patagónicos Nestor Kirchner (Santa Cruz, PJ), Carlos Maestro (Chubut, UCR), Horacio Massachessi (Río Negro, UCR), Jorge Sobich (Neuquén, Mov. Popular Neuquino) y José Estabillio (Tierra del Fuego, Movimiento Popular Fueguino), quienes demandaban la inclusión de un fondo especial para la región. Los gobernadores patagónicos inclusive realizaron una declaración pública expresando las razones del rechazo del pacto en momentos en los que demás gobernadores se daban cita en la Casa Rosada para rubricar el acuerdo (Diario Página 12, 13 de agosto de 1993) Según lo expresado por uno de los gobernadores que entonces motorizó dicho intento de coordinación, las negociaciones individuales llevadas adelante por Cavallo con cada uno de los mandatarios que formaron parte del efímero bloque opositor fueron decisivas para que los mandatarios finalmente aceptaran firmar el pacto (Entrevista con el Dr. Horacio Massachessi, gobernador de Río Negro durante el período 1987-1995. Buenos Aires, Septiembre de 2008). En entrevista con el autor, el propio Cavallo reconoció la existencia de negociaciones con algunas provincias en particular, aunque sin detallar el contenido de las mismas (Entrevista con Domingo Cavallo, exministro de Economía de la Nación durante los períodos 1991-1996 y abril-diciembre de 2001. Chicago, Abril de 2008). Todas las provincias, excepto Córdoba, que no habían originalmente suscripto el pacto terminaron haciéndolo entre diciembre de 1993 y enero de 1994.

¹⁰³ El PBI mostró un crecimiento interanual sostenido hasta 1995 de manera similar a lo acontecido con la recaudación como porcentaje del producto (Benton 2007).

larmente para financiar obras de infraestructura en las provincias) de organismos como el BID y el Banco Mundial.¹⁰⁴

Sin duda el manejo de los adelantos del Tesoro Nacional ilustra de manera paradigmática de qué modo estos recursos discrecionales fueron utilizados por el gobierno nacional para asegurar lealtades y apoyo a sus iniciativas (Gibson y Calvo 2000, Cetrángolo y Jiménez 2004, Abuelafia *et al.* 2005). También pudo verificarse desde mediados del primer mandato de Menem un aumento significativo en los montos del gobierno nacional destinados a infraestructura y un crecimiento sostenido del gasto social distribuidos de manera diferencial. Desde esa posición de poder, el gobierno nacional logró explotar las diferentes urgencias derivadas de las disparidades en las situaciones fiscales y financieras de las provincias, presionando particularmente sobre aquellas más dependientes de las transferencias del gobierno federal y las que tenían que enfrentar creciente endeudamiento.

La popularidad del presidente y de su ministro de Economía (principal impulsor de la política de redefinición de las relaciones del gobierno federal con las provincias) durante los años que siguieron a la puesta en marcha del Plan de convertibilidad se transformaron asimismo en recursos simbólicos utilizados por el gobierno federal para convencer a los gobernadores acerca de la necesidad del acuerdo.¹⁰⁵ Un enfrentamiento abierto con las autoridades nacionales sin duda era percibido

¹⁰⁴ Una importante porción de estos recursos se destinaron a financiar las obras necesarias para la implementación de la reforma educativa. Ver por ejemplo Senén González (2000), Rivas (2004).

¹⁰⁵ El entonces ministro de Economía Domingo Cavallo reconoció en entrevista con el autor que algunos gobernadores incluso solicitaban su presencia durante las campañas electorales para apoyar las candidaturas por ellos impulsadas (Entrevista a Domingo Cavallo, Chicago, Abril de 2008).

¹⁰⁶ La reducción de la efectividad de estos recursos políticos y simbólicos resultó evidente durante el segundo mandato de Menem. A pesar de que la mayoría de las gobernaciones continuaron en manos del PJ, el presidente no pudo lograr el avance de reformas que apuntaban a profundizar la redefinición del pacto fiscal con las provincias (Eaton 2005). Esta realidad parece confirmar nuestra visión de que las lealtades partidarias adquieren centralidad en tanto y en cuanto logran ser activadas como recursos y no *per se*.

como demasiado costoso por parte de los gobernadores, especialmente de aquellos pertenecientes al partido oficial (Eaton 2005).¹⁰⁶

En relación a las perspectivas a futuro de los mandatarios provinciales, la ausencia al momento de adherir al primer pacto de certezas respecto a la evolución de la recaudación y el reaseguro que un piso establecido de transferencias proponía frente a dicha situación parece también haber influido para que los gobernadores aceptaran las quitas propuestas por las autoridades. Al mismo tiempo, si bien muchos de los beneficios individuales recibidos por las provincias resultaron de carácter público (y así quedaron plasmados en el propio documento resultante de los acuerdos, tal como ya hemos mencionado) el gobierno nacional negoció otros acuerdos puntuales con algunos mandatarios provinciales. El hecho de que en el caso de estos últimos las discusiones fueran individuales y reservadas e incluso derivaran en actas de acuerdo que no se hicieron públicas sino hasta años más tarde¹⁰⁷ hace pensar que el gobierno federal utilizó la asimetría de información a su favor.

Surgimiento de patrones de coordinación durante el gobierno del presidente De la Rúa

La instalación de un escenario en el cual un grupo de gobernadores comenzó a articular sus acciones tomó fuerza luego de la elección de De la Rúa en octubre de 1999.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Entrevista con Oscar Cetrángolo, exsubsecretario de Relación con las Provincias del Ministerio de Economía durante la gestión de José Luis Machiña al frente del Ministerio de Economía (1999-2001) (Buenos Aires, Marzo 2008).

¹⁰⁸ Esta lógica de coordinación tiene un antecedente en el proceso de discusión y sanción de la nueva Constitución en 1994. Fue en el marco de la negociación en torno a las cláusulas referidas a las relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno e incluidas en texto finalmente aprobado por la Constituyente que las provincias chicas y más dependientes de las transferencias del gobierno federal mostraron su capacidad de adoptar una posición común en pos de introducir salvaguardas a los términos de la relación existente con el poder central (Tommasi 2002).

Desde incluso antes de asumir, el nuevo gobierno se vio forzado y urgido a encarar una rediscusión global de la relación fiscal con las provincias como precondition para asegurar la viabilidad del programa económico, a partir de asegurar las condiciones que permitiesen el impulso de una nueva serie de impuestos y de las líneas generales del nuevo presupuesto. Dicha redefinición del contrato fiscal surgía para el ejecutivo federal, asimismo, de la necesidad de generar un marco que permitiera recomponer las finanzas nacionales luego del deterioro que estas sufrieran durante los últimos años de Menem.¹⁰⁹

A diferencia de las condiciones imperantes en las negociaciones de los pactos durante el gobierno de Menem, los recursos a la mano del gobierno federal resultaban ahora limitados como consecuencia del creciente déficit por la caída de la recaudación en un clima de recesión económica, la decisión de disminuir al mínimo el uso de los ATNs y las cada vez mayores dificultades para acceder a los mercados internacionales de crédito. Teniendo en cuenta estas limitaciones, y en un contexto en el cual ya comenzaba a especularse acerca de las dificultades económicas que enfrentaría Argentina en los siguientes años, los gobernadores parecieron motivados no tanto por conseguir beneficios individuales sino por la urgencia de lograr reaseguros por parte del gobierno federal acerca de la continuidad de las transferencias automáticas recibidas por las jurisdicciones.¹¹⁰ La imposibilidad del ejecutivo federal de revertir este escenario resultó asimismo consecuencia de sus limitados recursos políticos si bien la alianza oficialista había logrado constituirse en la primera minoría en la Cámara de Diputados,

¹⁰⁹ En este contexto el flamante ministro de Economía, José Luis Machinea, expresaba públicamente incluso antes de asumir el cargo la necesidad de acordar una nueva Ley de Coparticipación. La demanda por la sanción de una nueva Ley comenzó asimismo a ser paulatinamente incorporada en el paquete de exigencias presentadas por el FMI en el marco de la negociación de las condiciones para aprobar nuevas líneas de crédito.

¹¹⁰ En entrevista con el autor, el Ing. Chrystian Colombo (exjefe de Gabinete del gobierno de De la Rúa durante el período 2000-2001 y participante de las negociaciones) expresó que algunos gobernadores incluso llegaron a reclamar la inclusión de provisiones estipulando que el monto de las transferencias se respetaría en valor dólar (Entrevista en Buenos Aires, Agosto de 2008).

el PJ conservaba el control sobre la mayoría en el Senado y gobernaba 14 de las 24 provincias (Calvo y Murillo 2005) y varios gobernadores radicales comenzaron a mostrar suspicacias frente a las política oficiales desde el inicio de la gestión (Eaton 2005)- y simbólicos el capital político que la victoria con el 48,5% de los votos había otorgado al presidente comenzó rápidamente a deteriorarse a partir de la impopularidad de algunas de las primeras medidas de gobierno así como la profundización de conflictos en la propia coalición de gobierno-.

El pacto fiscal de 1999 mostró claramente el cambio de lógicas al momento de discutir los términos concretos de la relación fiscal entre la nación y las provincias. En un contexto político no ya tan favorable para el presidente la lógica de la bilateralidad mostró sus limitaciones: la salida hallada por el gobierno federal fue asegurar al conjunto de los gobernadores una importante ganancia colectiva. Dicho acuerdo supuso un profundo cambio institucional en la relación entre la Nación y las provincias al establecer la obligación del gobierno nacional a transferir una suma fija a estas últimas, sin que esta estuviese atada a los niveles efectivos de recaudación (Eaton 2005). Asimismo el gobierno federal se comprometía a financiar el déficit de las cajas previsionales provinciales aún no transferidas a la Nación. Como contrapartida los gobernadores asumían la responsabilidad de instruir ante diputados y senadores para viabilizar la aprobación del presupuesto del año 2000 y un importante paquete impositivo (Cetrángolo y Jiménez 2004).

La apuesta de un grupo de gobernadores por una estrategia de cooperación mutua se vio profundizada a partir de la creación del Frente Federal Solidario de Gobernadores el 16 de febrero de 2000, solo tres meses después de que De la Rúa tomara posesión del cargo. Si bien es verdad que los 9 gobernadores que se unieron originalmente al Frente estaban enrolados en el peronismo, la lógica partidaria no es la única que explica la decisión de generar lazos de unión: los gobernadores firmantes compartían además la cualidad de provenir de provincias periféricas, dependientes de las transferencias de recursos federales al tiempo que sobrerrepresentadas en el Congreso Nacional, lo que lograba constituir al bloque como un actor de veto en el Senado.¹¹¹ La declaración inicial signada por los mandatarios dejaba en claro que estos veían a los gober-

nadores de las provincias grandes como opuestos a sus objetivos e intereses, aun cuando compartían con los mismos una pertenencia partidaria común: por un lado los gobernadores proponían la necesidad de, a través del Frente, generar un canal de diálogo directo con el presidente; por el otro, la estrategia de coalición permitía a estos gobernadores periféricos ganar poder de negociación vis-a-vis los gobernadores peronistas de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, en especial el primero quien ya se encontraba discutiendo con el gobierno federal líneas de salvataje para aminorar el déficit provincial y se perfilaba al mismo tiempo como potencial candidato presidencial.¹¹² Es en este marco que se dio una nueva ronda de negociaciones que culminaron en el pacto fiscal de 2000, acuerdo por un lado demandado por los organismos internacionales como condición para asegurar al gobierno argentino la disponibilidad de futuros préstamos que permitieran cubrir los vencimientos de la deuda y gestionado por el gobierno federal para asegurar el apoyo de las provincias a la sanción del presupuesto de 2001. Si la negociación siguió las mismas pautas del pacto firmado en 1999 a esta altura la caída de la recaudación aparecía como un horizonte difícil de revertir y por lo tanto la ratificación de la transferencia de una suma fija aseguraba a las provincias que no serían socias en el pago de los costos de la crisis¹¹³. Los mandatarios provinciales lograban asimismo el manejo directo de una porción importante de parte del gasto social nacional al tiempo que un grupo de ellas accedía a un programa del gobierno federal para la renegociación de sus deudas.

¹¹¹ Los gobernadores fundadores fueron Julio Miranda (Tucumán), Juan Carlos Romero (Salta), Carlos Juárez (Santiago del Estero), Eduardo Fellner (Jujuy), Adolfo Rodríguez Saá (San Luis), Carlos Rovira (Misiones), Gildo Infrán (Formosa), Néstor Kirchner (Santa Cruz) y Carlos Manfredotti (Tierra del Fuego). Al tiempo se unieron Rubén Marín (La Pampa) y Angel Maza (La Rioja). Las once provincias en conjunto representaban entonces un 11,3% del PBI nacional y sumaban (solo considerando los representantes del mismo partido que el gobernador) 13,6% de legisladores leales en la Cámara Baja y 26,3% en el Senado. (Cálculos propios en base a datos del Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y Directorio Legislativo, CIPPEC).

¹¹² Diario *Clarín*, “Frente de nueve gobernadores” 17 de Febrero de 2000.

¹¹³ El gobierno nacional asimismo garantizaba el aumento de los fondos fijos a transferir hasta el año 2005, más allá inclusive de la finalización del mandato constitucional de De la Rúa en caso de que este no fuera reelecto.

(Cetrángolo y Jiménez 2004). Por su parte, las provincias asumieron el compromiso de congelar el aumento del gasto por los siguientes 5 años, un compromiso que parecía más bien una formalidad para destrabar la negociación con el Fondo Monetario Internacional.

El Frente Federal logró asumir un rol más protagónico mientras la situación económica continuó deteriorándose a lo largo del 2001¹¹⁴, aun cuando tendió a funcionar básicamente como un fórum en el que los gobernadores peronistas coordinaban sus posiciones en la negociación con el gobierno federal utilizando la amenaza de ejercer el poder de veto principalmente en el Senado.¹¹⁵ Aun cuando la composición partidaria no logro ser quebrada, contactos informales con gobernadores radicales (especialmente de provincias fiscalmente dependientes como Chaco) se dieron con mayor asiduidad con la profundización de la crisis.¹¹⁶

En este contexto, y en el marco de una creciente resistencia experimentada por el presidente dentro de su propia coalición política¹¹⁷, el

¹¹⁴ Dos ministros de Economía (Machinea y López Murphy) renunciaron durante la primera parte del 2001 mientras los indicadores referidos a la actividad económica continuaron mostrando los signos del estancamiento y la recaudación profundizó su deterioro (Benton 2007).

¹¹⁵ El Frente nunca generó una estructura organizativa que encauzara los procesos de decisión a su interior. Tampoco se lograron claras soluciones para resolver quien asumiría un rol formal de liderazgo en las negociaciones con el gobierno federal. Los gobernadores solo acordaron en nombrar al exmandatario provincial Ramón Puerta como vocero del grupo pero sin poder decisorio.

¹¹⁶ Esto aparece confirmado por algunos recuentos del período de carácter más bien periodístico. Ver por ejemplo Arisó y Jacobo (2002) o Bonasso (2003).

¹¹⁷ En Octubre de 2000 el vicepresidente Carlos Alvarez (líder del Frepaso, uno de los partidos que formaban la Alianza) había renunciado como muestra de su desacuerdo con la manera en la cual el presidente estaba tratando las sospechas sobre compra de votos en el Senado que envolvía a autoridades nacionales, provocando la primera crisis de la coalición. La situación pasó a ser mas critica desde Marzo de 2001, cuando varios miembros del gabinete (tanto del Frepaso como de la UCR) dejaron sus puestos en desacuerdo con los planes de recorte presupuestario propuestos por el recién asumido Ministro de Economía Ricardo López Murphy. La oposición pública a las posturas del presidente comenzó a ser común en miembros de ambos partidos en la Alianza.

gobierno federal comenzó a experimentar problemas para cumplir con el monto fijo a transferir a las provincias de acuerdo a lo estipulado en el Pacto Fiscal de 2000. La coalición de gobernadores se fortaleció en torno a la defensa de los términos fijados en el acuerdo y también en contra de la decisión del gobierno federal de completar las transferencias con bonos del tesoro nacional.

Ante la imposibilidad del gobierno nacional de generar incentivos diferenciales que permitieran romper la acción colectiva derivada de una falta cada vez más acuciante de recursos¹¹⁸, el Frente asumió un papel más activo luego de los resultados de las elecciones parlamentarias de Octubre de 2001, que marco la consolidación de un contexto político ya decididamente contrario al presidente.¹¹⁹ Así, en oposición a los reclamos del gobierno federal y bajo el influjo de los gobernadores el Senado impulsó una ley que forzaba al gobierno nacional a coparticipar con las provincias la recaudación del recientemente creado, en un intento del gobierno federal de obtener recursos de uso exclusivo, impuesto a las transacciones financieras. Asimismo, los gobernadores estuvieron detrás de un proyecto de ley presentado por diputados de la UCR que declaraba la “intangibilidad” de los recursos coparticipados, al tiempo que peticionaron ante la Suprema Corte para que esta forzara al gobierno federal a cumplir con los términos fijados en el Pacto Fiscal de 2000 (Tommasi 2002). Los mandatarios provinciales inclusive comenzaron a formar parte de las reuniones entre las autoridades federales y representantes del FMI para discutir nuevos acuerdos.

¹¹⁸ La sostenida caída de la recaudación y las dificultades para obtener financiamiento externo llevaron a que durante la segunda mitad del 2001 el gobierno federal debiera adoptar medidas extremas para intentar revertir su debilidad. Entre ellas puede mencionarse la Ley de Déficit Cero, que se tradujo en reducción de salarios de los empleados públicos y jubilados, y la creación de bonos para sustituir los faltantes en las transferencias a las provincias (Eaton 2005).

¹¹⁹ Después de estas elecciones el PJ mantuvo su mayoría en el Senado (40 bancas, 55% del total), al tiempo que reforzó su presencia en la Cámara de Diputados (la Alianza perdió allí 11 bancas al tiempo que el PJ ganó 14) convirtiéndose en el bloque más numeroso con 113 legisladores (44% del total) (Clarín, 15 de Octubre de 2001).

Si bien la postulación de Rodríguez Saá para asumir temporariamente la presidencia luego de la renuncia de De la Rúa no puede ser atribuida a una acción coordinada de los gobernadores del Frente, la decidida oposición y retiro del apoyo con la que estos respondieron a la autonomía proclamada por el nuevo presidente en sus primeras acciones de gobierno puede contarse como uno de los factores que contribuyeron a su rápida renuncia. Sin embargo, el clima de vacío político que se hizo evidente en el marco de estos sucesos potenció las aspiraciones presidenciales de varios de los gobernadores antes aliados, lo cual determinó que los puntos de acuerdo que los habían llevado a unirse pasasen a un segundo plano¹²⁰.

Kirchner: el bilateralismo “invisible”

A diferencia de lo acontecido durante las presidencias de Menem y De la Rúa, la vinculación de Kirchner con los gobernadores estuvo signada por la decisión del ejecutivo federal de evitar cualquier redefinición global de las relaciones fiscales y la apelación a una lógica de la bilateralidad.¹²¹

¹²⁰ Es interesante mencionar que tres prominentes miembros del Frente tuvieron un rol destacado en las elecciones presidenciales de 2003: Néstor Kirchner -gobernador de Santa Cruz- resultó victorioso luego de que Menem decidiera no participar en la segunda vuelta; Juan Carlos Romero -gobernador de Salta- participó como candidato a vicepresidente en la fórmula de Menem que obtuvo mayor cantidad de votos en la primera vuelta; finalmente, Adolfo Rodríguez Saá -exgobernador de San Luis- también compitió como cabeza de una fórmula propia.

¹²¹ Es necesario mencionar que en un nuevo Pacto Fiscal fue acordado por los gobernadores y las autoridades nacionales en febrero de 2002, en un contexto de profunda crisis. Uno de los puntos centrales del acuerdo fue eliminación de los montos fijos de transferencias, que ya desde los meses finales de la administración de De la Rúa había mostrado dificultades para ser cubiertos por el gobierno federal, y volver a los coeficientes de distribución anteriores en base a la recaudación efectiva. De las negociaciones, los gobernadores obtuvieron dos importantes beneficios. Por un lado el gobierno federal acordó la pesificación de las deudas provinciales luego de la devaluación (Eaton 2005). Por el otro, las autoridades nacionales accedieron a coparticipar una parte del impuesto a las transacciones financieras, creado durante 2001 durante la gestión de Cavallo al frente del Ministerio de Economía.

El sostenimiento de tal curso de acción fue posible como resultado de la recomposición de las finanzas tanto nacionales como provinciales derivadas de la recuperación económica y el aumento sostenido de la recaudación resultado del crecimiento económico. A diferencia de lo observado para los años precedentes, durante el período 2003-2006 tanto la Nación como las provincias (consideradas en conjunto) evidenciaron de manera sostenida resultados positivos en sus balances primarios (Frigerio 2007). El sostenido crecimiento de los montos de las transferencias distribuidas de modo automático atemperó las urgencias anteriormente expresadas por los mandatarios provinciales en rediscutir la vinculación con la Nación.¹²² Que dicho incremento haya resultado mucho mayor que los aumentos registrados en la masa destinada por las provincias a cubrir los gastos salariales alivió las necesidades de recursos anteriormente experimentadas por las autoridades provinciales e incluso permitió que los gobernadores contaran con una mayor masa de recursos disponibles para financiar gastos de capital.¹²³

Si el aumento de la recaudación se constituyó en uno de los pilares para que gobierno federal lograra recomponer su capacidad de movilizar recursos y ejercer su poder sancionatorio, esta refortalecimiento se vio profundizado por otra serie de factores. El más importante fue sin duda la reinstauración, por parte de las autoridades nacionales de un impuesto al comercio exterior, que sirvió para generar una masa

¹²² De acuerdo a datos del Ministerio de Economía, el total de recursos distribuidos a las provincias por esta vía casi se triplicó en el período 2003-2007, pasando de \$ 19.760.622 a \$55.225.411. (Datos del Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias).

¹²³ Si para 2001 en promedio las provincias destinaban un 90.98% de sus presupuestos a financiar gastos corrientes, para 2004 este porcentaje había caído a un 85.11%. Si la reducción se verificó en 19 de las 24 jurisdicciones, los cambios más sustantivos al respecto parecen haberse dado en provincias periféricas. Así en Santa Cruz dicho porcentaje se redujo de un 84.5% a un 59.49%, en Tucumán de un 89.61% a un 71.93%, en Chubut de un 87.25% a un 70.06%, en Misiones de 89.87% a 72.97%, en Formosa de 92.51% a 79.63%, para citar los casos más evidentes. (Datos del Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias).

creciente de recursos no coparticipables y por lo tanto bajo la órbita del gobierno federal. El crecimiento de las exportaciones de productos agropecuarios, en un contexto internacional favorable, apuntaló el sostenido incremento de dicha porción de recursos (que pasó de representar un 3.34% del total de ingresos del gobierno nacional en 2001 a más de un 15% en 2003, para estabilizarse en los años siguientes en alrededor del 13%)¹²⁴, al tiempo que la renegociación de la deuda permitió aplazar los vencimientos y por lo tanto la necesidad de recursos para solventar los mismos. El ejecutivo federal, asimismo, apeló a diversas estrategias orientadas a aumentar su discrecionalidad en el manejo de los recursos bajo su responsabilidad: a prácticas más informales, como el recurrente hábito de subestimar la recaudación prevista para cada nuevo ejercicio presupuestario¹²⁵, se sumaron transformaciones más sustantivas, como la modificación de la Ley de Administración Financiera, que amplió las facultades del Jefe de Gabinete para redistribuir partidas presupuestarias sin necesidad de contar con la aprobación del Congreso Nacional. (Bonvecchi y Giraudy 2007).¹²⁶

¹²⁴ Cálculos propios en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

¹²⁵ Para todos los años del período 2003-2007 se evidenció una diferencia sustantiva entre el crecimiento previsto en las leyes de presupuesto y el efectivamente alcanzado. (Cippecc, 2008)

¹²⁶ Tal como señalan Uña et al (2004), la delegación de facultades al Jefe de Gabinete para reformular el presupuesto fue una práctica común desde 1997 y la leyes de presupuesto el medio a partir del cual se establecieron los alcances de las mismas. Sin embargo, es importante destacar que tal como argumentan los autores, hasta 2004 dicha delegación se dio en un marco de recesión económica y sostenido deterioro fiscal, por lo que dichos poderes fueron mayormente utilizados para “administrar la crisis”. Durante los años que duró la presidencia de Kirchner las facultades delegadas no sólo se ampliaron e institucionalizaron con la reforma del art. XX de la Ley de administración financiera sino que se sostuvieron en un contexto de crecimiento del PBI y aumento constante de la recaudación. En contraposición a lo acontecido en el pasado, los poderes delegados se convirtieron entonces en un poderoso mecanismo para distribuir discrecionalmente los excedentes. La modificación de la Ley de Administración Financiera en 2006 profundizó el fortalecimiento del Ejecutivo al eliminar las limitaciones establecidas en el artículo 37 respecto a las potestades para la reasignación del gasto (Bonvecchi y Giraudy 2007).

El reparto de recursos para el financiamiento de obra pública en las provincias se constituyó en uno de los canales utilizados de manera preferencial por el gobierno nacional para distribuir beneficios diferenciales a las autoridades subnacionales.¹²⁷ Asimismo, la política de refinanciación de deuda de las provincias convirtió al gobierno federal en el principal acreedor de las administraciones provinciales.

De este modo, con Kirchner no solo se profundizó la lógica de bilateralidad sino que las interacciones entre el gobierno federal y los gobernadores experimentaron una progresiva “invisibilidad”: las negociaciones se tornaron menos públicas y dependientes de acuerdos reservados, al tiempo que la distribución de recursos resulta en muchos casos difícil de trazar.¹²⁸

En este marco, la adopción de estrategias individuales se consolidó entre los gobernadores y el presidente hizo uso de esta situación para construir una red de lealtades políticas y de apoyo al proyecto presidencial, no solo de la mayoría de los gobernadores peronistas (Benton 2007), sino de un importante grupo de gobernadores de la oposición.

¹²⁷ Como muestra de esta tendencia cabe mencionar que según datos de la Jefatura de Gabinete las transferencias a municipios registraron entre 2002 y 2006 un crecimiento interanual promedio de 150%. Tomando como referencia el año 2006, el 81,65% de dichas transferencias se motorizaron desde el Ministerio de Planificación y casi el 70% del total de montos transferidos se orientó a financiar obras de infraestructura y planes de vivienda. (Observatorio de Políticas Públicas, JGM, 2007). Durante el período 2003-2007 el presupuesto del Ministerio de Planificación no solo creció de manera exponencial (pasando de \$1867 millones de pesos al inicio a \$15.920 millones para 2007) sino que aumentó considerablemente su participación en relación al presupuesto nacional (pasando de representar un 4% en 2003 hasta llegar a un 21% en 2007) (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios 2007).

¹²⁸ Esta apreciación aparece confirmada por las afirmaciones de diversos exfuncionarios del Ministerio de Economía entrevistados por el autor (Entrevista a Jorge Baldrich, quien se desempeñó en diferentes cargos como miembro del equipo de Domingo Cavallo durante ambas de sus gestiones al frente de Economía de la Nación; entrevista a Martín Lousteau, ministro de Economía de la Nación durante el período diciembre 2007-abril 2008. Realizadas en Buenos Aires en julio y agosto de 2008).

A partir de dichas estrategias el presidente ganó incluso influencia directa en la vida política de los distritos, generando alianzas y sumando a su Frente para la Victoria (FpV) a los líderes justicialistas provinciales que aseguraban fidelidad a su línea política y sellando acuerdos electorales inclusive con intendentes y gobernadores de la UCR (Bonvecchi y Giraudy 2007).

Conclusión

Este trabajo intento proponer ciertas categorías analíticas que ayuden a comprender de manera más acabada las diferentes lógicas de negociación que durante los últimos años afectaron la redefinición del vínculo fiscal entre las provincias y el gobierno federal en Argentina. Partiendo de la necesidad de reconocer dos ejes de vinculación entre los actores involucrados en el juego federal, uno vertical que relaciona al presidente con los gobernadores y uno horizontal que estructura las interacciones entre los gobernadores entre sí, propusimos una serie de variables que explican el tipo de dinámicas que van a primar en relación a estos ejes y por lo tanto determinar en escenario general de interacciones que emergerá en una situación dada. Echando luz entonces sobre las condiciones que permiten que en ciertos momentos se consoliden escenarios de bilateralidad y en otros sea posible la acción concertada entre gobernadores intentamos superar algunas limitaciones existentes en las visiones prevalecientes en torno a las dinámicas que estructuran el juego federal en nuestro país. A partir de este marco propusimos analizar diferentes instancias de negociación observadas durante los gobiernos de Menem, De la Rúa y Kirchner. Una de los objetivos de este análisis fue entender la manera en que las interacciones entre las partes mudaron a lo largo de dichos años y promovieron diferentes formas de relacionamiento y la adopción por parte de los gobernadores de diversas estrategias en su interacción con las autoridades federales. El cuadro 2 resume las condiciones que determinaron la consolidación de estos diversos escenarios, así como los resultados derivados de dichas interacciones.

Cuadro 2
Patrones de negociación durante las presidencias de Menem,
De la Rúa y Kirchner

Presidente - Patrón de negociación	Menem Negociación global con bilateralismo	De la Rúa Negociación global con coordinación	Kirchner Bilateralismo proactivo
Tipo de negociación	Global. Pactos fiscales de 1992 y 1993	Global. Pactos fiscales de 1999 y 2000	Bilateral
Relaciones relativas de fuerza	<p><i>Ejecutivo federal:</i> Fortalecido como resultado del Plan de convertibilidad. Mayor cantidad de recursos materiales y simbólicos.</p> <p><i>Gobernadores:</i> Perspectivas de futuro inciertas, déficit fiscales provinciales recurrentes, falta de información sobre negociación de sus pares.</p>	<p><i>Ejecutivo federal:</i> Urgencia por cerrar acuerdos ante la incertidumbre en la aprobación de los presupuestos (condición reclamada por el FMI para liberar fondos). Posición debilitada como consecuencia de contar con recursos materiales y simbólicos escasos.</p> <p><i>Gobernadores:</i> Capacidad para activar coordinación (creación del Frente Federal) a partir de recursos partidarios y simbólicos. Perspectivas de futuro negativas aumentan urgencia por alcanzar acuerdo que asegure beneficios para el conjunto.</p>	<p><i>Ejecutivo federal:</i> Crecimiento económico y aumento de recaudación disipan urgencias por rediscutir el pacto fiscal. Posición fortalecida a partir del aumento de recursos de uso discrecional, el manejo de las deudas provinciales y las capacidades para ejercer una distribución diferencial (ej.: superpoderes)</p> <p><i>Gobernadores:</i> Necesidad de saneamiento de finanzas provinciales. Falta de información acerca de accionar de sus pares.</p>

Tal como propusimos, si durante el gobierno de Menem primó una lógica de bilateralidad, aun en el marco de negociaciones globales, De la Rúa no contó con los medios para sostener dicho modelo y las negociaciones se dieron en el marco de una paulatina cooperación de los gobernadores con el objeto de lograr beneficios colectivos. Por el con-

trario, Kirchner logró no solo volver a una lógica de bilateralidad sino evitar una rediscusión global del pacto federal. En el marco de un fortalecimiento de las capacidades del ejecutivo federal para ejercer su poder con discreción, las relaciones con las autoridades subnacionales se tornaron menos explícitas, pero más efectivas en cuanto a lograr el apoyo de los gobernadores a las políticas impulsadas por el presidente.

Si bien este modelo de relacionamiento parece haber continuado durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, el estallido del conflicto en torno a las retenciones agropecuarias en 2008, sumado al impacto del deterioro de las condiciones de la economía internacional en la evolución de los indicadores económicos y fiscales del país y al paulatino surgimiento de voces opositoras entre gobernadores antes leales al gobierno aparecen como indicadores de una disminución relativa de la fortaleza del ejecutivo federal. Sin duda, la decisión del gobierno nacional de crear el “Fondo solidario” a través del cual coparticipar parte de los recursos generados por las retenciones a la exportación de soja supuso un cambio en la lógica anteriormente imperante por lo que es probable de profundizarse los efectos generados por estas coyunturas nuevas redefiniciones en la forma de relacionamiento entre los actores del juego federal serán posibles de observar en los próximos años.

ANEXO.

Cuadro 3 Pactos fiscales Nación-provincias

Fecha	Denominación	Modificación de la distribución de recursos	Norma que lo ratifica	Contexto
12 de agosto de 1992	Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales	Afectación del 15% de los recursos coparticipables para el financiamiento del sistema previsional. Suma fija de \$43,8 millones mensuales para cubrir desequilibrios fiscales de provincias. Suma mínima garantizada para provincias de \$725 millones mensuales.	Ley 24.130	Estabilización económica. Primeros signos de crecimiento. Gobierno intenta recomponer finanzas del estado nacional
12 de agosto de 1993	Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento	Aumenta el fondo para desequilibrios provinciales a \$45,8 millones. Incrementa la suma mínima garantizada a \$740 millones mensuales. Da inicio al proceso de transferencia de las Cajas de Jubilaciones Provinciales a la Nación.	Decreto 1807/93	
6 de diciembre de 1999	Compromiso federal	Introducción de suma fija en transferencias a provincias (\$1.350 millones en 2000 y luego promedios trienales). Desafectación de 50% de recursos de leyes especiales. Financiamiento de cajas provinciales de previsión social.	Ley 25.235	Transición Menem-De la Rúa. Recesión económica. Dificultades para la aprobación del presupuesto 2000
17 de noviembre de 2000	Compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal	Modificación de la suma fija a transferir durante 2001 y 2002 a \$1.364 millones mensuales. Bases para nueva ley de coparticipación. Transferencia de programas sociales y de empleo a las provincias.	Ley 25.400	Recesión económica continúa. Presión del FMI por acuerdo para reducir el gasto público. El Pacto se establece como condición para aprobar compromisos de financiamiento de una serie de organismos financieros internacionales conocido como "blindaje"
27 de febrero de 2002	Acuerdo Nación-provincias sobre la relación financiera y bases de un Régimen de coparticipación federal de impuestos	Se eliminan las sumas fijas y garantías en la coparticipación, retomándose al sistema de coeficientes. El 70% del impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente se destina a la Nación. Canje de deuda provincial a cargo de la Nación y límite en la afectación de coparticipación para pagar deuda reprogramada (15%). Bases para futuro régimen de coparticipación.	Ley 25.570	Crisis extendida. Default, caída de recaudación. Proliferación de bonos provinciales.

Fuente: adaptado de Cetrángolo y Jiménez 2004

Referencias

ABUELAFIA, E., S. BERENZTEIN; M.BRAUN; L. DI GRESCIA (2005) "Who decides on public expenditures? A Political Economy Analysis of the

Budget Process: The case of Argentina”. Economic and Social Studies Series R1-05-007. IADB.

ARISÓ, G. AND G. JACOBO (2002). *El Golpe S.A.* Grupo Editorial Norma. Buenos Aires

BENTON, A (2007) “What makes strong federalism seem weak? Fiscal resources and Presidential-Provincial relations in Argentina” División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo Nro 190, CIDE, Mexico DF.

BONASSO, M. (2003) *El Palacio y la calle.* Buenos Aires, Argentina. Editorial Planeta

BONVECCHI, A. (2005) “Les aspects politiques du fédéralisme budgétaire argentin à l’aune des négociations fiscales fédérales” en *Problèmes D’Amérique Latine*, N° 56. Printemps

BONVECCHI, A. Y A. GIRAUDY, (2007) “Argentina: Crecimiento Económico y Concentración del Poder Institucional” en *Revista de Ciencia Política*, Volumen Especial 29-42.

BRAUN, D. (2003) *Fiscal Policies in Federal states* Ashgate Publishing Limited, Aldershot: Inglaterra.

CALVO, E. AND V. MURILLO (2005) “The new Iron Law of Argentine Politics? Partisanship, Clientelism and Governability in Contemporary Argentina” in V. Murillo and S. Levitsky Ed. *The Politics of Institutional Weakness.* Argentine Democracy. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.

CARMAGMANI, M (ED) (1993) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina.* Mexico City, Mexico: El Colegio de México y Fondo de Cultura económica.

CETRÁNGOLO, O. Y J.P. JIMÉNEZ (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes” Doc. 47 Serie Gestión Pública. CEPAL, Santiago de Chile.

CIPPEC (2008) *Informe de presupuesto 2009. Mayor presión tributaria, moderado aumento del gasto*. Boletín de prensa. Buenos Aires, Argentina.

COLOMER, J.M. (2001) *Political Institutions*. Oxford, Oxford University Press

DE LUCA, M; M. JONES Y M. I. TULA (2002) "Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina" in *Comparative Political Studies* 35, N° 4.

DIAZ-CAYEROS, A. (2004) "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano" in *Revista Política y Gobierno* Vol XI N° 2

DIAZ-CAYEROS, A (2005) "Mexican Federalism and the Institutionalization of the Politics of Governors" paper presented at the conference *What Kind of Democracy Has Mexico? The Evolution of Presidentialism and Federalism*. Center for US-Mexican Studies. University of California, San Diego. March 4-5.

DIAZ-CAYEROS, A. (2006) *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press

EATON, K (2004) *Politics Beyond the Capital*. Stanford, California: Stanford University Press.

EATON, K (2005) "Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s" in V. Murillo and S. Levitsky Ed. *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.

FALLETI, T. (2001) "Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal" in E. Calvo and J.M Abal Medina (jr) *El Federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: INAP, Eudeba.

FALLETI, T. (2005) "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective" in *American Political*

Science Review. Vol 99. N° 3. August.

FRIGERIO, R (N) (2007) “Las reformas posibles al sistema fiscal federal argentino” presentación realizada en el *Seminario Internacional sobre Reformas y Responsabilidad Fiscal en Países Federales*. Buenos Aires, Argentina

GIBSON, E (ED) (2004) *Federalism and Democracy in Latin America* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

GIBSON, E. (2005). “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”. *World Politics* 58 (1):101-132.

GIBSON, E. AND E. CALVO (2000) “Federalism and Low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reforms in Argentina” in *Studies in Comparative International Development* 35:3 Fall.

GIBSON, E. AND T. FALLETI (2004) “Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism” in Edward Gibson ed. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

GORDIN, J. (2006) “The Politics of Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina” Institut Barcelona D’Estudis Internacionals (IBEI) Working Papers Series 2006/2. Barcelona, June.

JONES, M; S. SAIEGH, P. SPILLER, AND M. TOMMASI (2002) “Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”. *American Journal of Political Science*, vol. 46, N° 3

JONES, M Y WONJAE HWANG (2005) “Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress” in V. Murillo and S. Levitsky Ed. *The Politics of Institutional Weakness*. Argentine Democracy. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.

LOUSTEAU, M (2004) *Hacia un federalismo solidario. La Coparticipación y el sistema previsional: una propuesta desde la economía política*. Buenos Aires:Temas.

KOPITS G., J. JIMÉNEZ, Y A. MANOEL (2001) “Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil” International Monetary Fund. Manuscript. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2007) *Cuatro años de gestión 2004-2007*. Buenos Aires, Argentina.

MONTERO, A. (2004). “Competitive Federalism and Distributive Conflict in Democratic Brazil”. In *Reforming Brazil*, edited by M. A. Font and A. P. Spanakos. Lanham, MD: Lexington Books, Chapter 7.

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2007) *Federalismo Fiscal. Transferencias a Municipios. Su evolución desde 1995 y comportamiento durante el año 2006*. Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, Argentina.

REMMER, K. AND E. WIBBELS (2000) “The subnational Politics of Economic Adjustment. Provincial politics and fiscal performance in Argentina” in *Comparative Political Studies*. Vol. 33 N° 4. May.

RIKER, W. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little, Brown and Co.

RIVAS, A (2004) *Estado y educación en las provincias* Granica-CIP-PEC, Buenos Aires.

SENÉN GONZÁLEZ, S (2000) “Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa. Propuestas del Centro y Respuestas de la periferia” en *Revista Alternativas*, Universidad Nacional de San Luis Año V N° 18.

SPILLER, P. AND M. TOMMASI (2005) “The Institutional Foundations of Public Policy: A transaction cost approach and its Applications to Argentina” in V. Murillo and S. Levitsky Ed. *Argentine Democracy. The Politics of Institutional Weakness*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.

STEPAN, A. (2004) “Electorally generated veto players in Unitary and

Federal systems” in Edward Gibson ed. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

TOMMASI, MARIANO. 2002. “Fiscal Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990’s”. Working Paper N° 147. Stanford Center for International Development. Stanford University.

TOMMASI, M. (2006) “Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s” in J. Wallack and T.N. Srinivasan Ed. *Federalism and Economic Reform* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

TOMMASI, M., S. SAIEGH AND P. SANGUINETTI (2001) “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform” *Economia*, Spring.

WIBBELS, E (2005) *Federalism and the market*. Cambridge, UK: Cambridge University Press

UÑA, G, N. BERTELLO Y G. COGLIANDRO (2004) *Delegación de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros: evolución e impacto en el contexto fiscal actual*. Mimeo.

CAPÍTULO 5

Raíces estructurales y efectos redistributivos de la centralización y la descentralización en Argentina

Lucas González

¿Todas las provincias o estados se benefician durante los períodos de descentralización? ¿Todas las unidades subnacionales sufren los mismos costos en tiempos de la centralización? Si esto no es así, ¿cuáles son los distritos que se benefician y cuáles son los más afectados? Las respuestas a esas preguntas, sostengo en este trabajo, dependen de las coaliciones que se construyen entre los presidentes y gobernadores para llevar adelante reformas centralizadoras o descentralizadoras. Estas dependen, a su vez, de divisiones partidarias y estructurales entre las provincias.

Los presidentes poderosos tienden a centralizar recursos fiscales, especialmente en contextos de crisis fiscal. Pero ¿recortan recursos a todas las unidades subnacionales por igual? Por el contrario, cuando los gobernadores son poderosos tienden a presionar al gobierno central para descentralizar fondos. Pero ¿todos los estados se benefician por igual? Si la respuesta es no, ¿cuáles son los estados que más se benefician?

Varios estudios han argumentado que las transferencias fiscales y administrativas del gobierno central, o las políticas de descentralización, benefician a las unidades subnacionales al darles mayor autonomía e influencia en la gestión de sus presupuestos y más recursos para administrar -con más eficacia que el gobierno central- las funciones de las que son responsables (Tiebout, 1956; Musgrave, 1959; Oates,

1977), limitando la intervención del gobierno central en la economía (Brennan y Buchanan, 1980) y haciendo que los mercados sean más competitivos y eficientes (Weingast, 1995) (véase Rodden, 2006, pp.16-19 y Treisman, 2007, pp.11-15 para una revisión).

Más recientemente, otros han cuestionado estas afirmaciones, refutando los supuestos beneficios de la descentralización y alegando que esta política puede hacer más dependientes y fiscalmente vulnerables a las unidades subnacionales frente a los gobiernos centrales (Rondinelli *et al.*, 1983; Prud'homme, 1995; Bird *et al.*, 1995; Falleti, 2003, 2005, 2010) o tener consecuencias negativas para la estabilidad fiscal, la eficiencia administrativa y el crecimiento económico (Ter-Minassian, 1996, 1997, Burki *et al.*, 1998; Remmer y Wibbels, 2000; Treisman, 2000; Perry y Webb, 2000; Tommasi *et al.*, 2001; Rodden y Wibbels, 2002; Rodden *et al.*, 2003).

Este trabajo pretende avanzar un paso más en este debate, argumentando que tenemos que diferenciar el impacto fiscal de las transferencias federales (en general) o de las políticas de descentralización (en particular) en las distintas unidades subnacionales. Como Gibson y Falleti (2004, p.247) afirman “[una] perspectiva que explique la centralización (o descentralización) en los sistemas federales exclusivamente como resultado de conflictos entre actores definidos como el ‘gobierno central’ y ‘los gobiernos subnacionales’ oculta el enorme impacto que estas políticas tienen para el equilibrio de poder entre las unidades subnacionales de una federación.”

La contribución central de este estudio es que precisa teóricamente y demuestra empíricamente cuáles son las provincias que se benefician en términos fiscales en períodos de centralización y cuáles durante períodos de descentralización. Desarrollo el argumento y presento evidencia empírica para Argentina, un país federal con gran desigualdad económica regional, provincias con dotaciones de factores muy diversos (Wibbels, 2005, p.172) y algunos de los gobernadores más fuertes de la región. Esto hace de Argentina un caso de estudio muy relevante para explorar la dinámica en las luchas por la distribución de recursos entre unidades de la federación.

Parte de la literatura sobre el tema, en general, parte de la suposición de que las provincias o estados son unidades relativamente homogéneas, tanto en términos políticos como estructurales. Como indica Wibbels (2005, p.), “[m]ucho de la investigación actual sobre federalismo se centra en las relaciones entre el gobierno central y las regiones consideradas en su conjunto, a pesar de que las regiones dentro de las federaciones varían significativamente en sus intereses políticos”. Por lo tanto, cuando los presidentes transfieren fondos, lo hacen a una unidad subnacional “media”.¹²⁹ En este trabajo, argumento que con el fin de establecer cuáles son los distritos que se benefician y los que se perjudican durante períodos de centralización y descentralización, es necesario, en primer lugar, desagregar las provincias de acuerdo a una dimensión estructural y otra partidaria.

En términos estructurales, podríamos clasificar los distritos en función de su demografía (población), nivel de desarrollo (medido, por ejemplo, en términos de PBI per cápita regional), la dotación de factores,¹³⁰ estructura productiva y la capacidad fiscal (cantidad de ingresos recaudados a nivel regional en relación a los transferidos por el gobierno central).

Las variables estructurales son importantes en este trabajo por tres razones principales: en primer lugar, para determinar la capacidad fiscal de los estados (Rodden, 2002) o cuanto pueden autofinanciarse los distritos y obtener los recursos que necesitan para brindar las funciones por las que son responsables. De la misma manera, estas variables afectan la relevancia de las transferencias del gobierno central en relación a los impuestos recaudados localmente. Cuanto menos pobladas y menos desarrolladas son las provincias, menor el stock de recursos domésticos (Boix, 2003), tanto menor será la recolección de impuestos

¹²⁹ El trabajo de O'Neill (2003, 2005), por ejemplo, puede ser considerado una excepción parcial a esto.

¹³⁰ Wibbels (2005, p.166) entiende por dotación de factores “los atributos básicos (población, geografía, suelo, precipitación, temperatura, etc.) que ocupan un lugar central en la naturaleza de la producción económica de una región. Se asume que estas características de los factores informa fundamentalmente a los intereses de las élites.”

y más importantes las transferencias del gobierno central en relación a los ingresos totales.

En segundo lugar, la dimensión estructural también afecta el tipo de capacidad impositiva del distrito. Las provincias con una estructura productiva compleja y diversa, con un amplio stock de activos domésticos, o los que se basan en un recurso de extracción imponible (como la minería o el petróleo) tienen fuentes de ingresos que los hacen menos dependientes de las transferencias federales que otras provincias sin esos recursos.

En tercer lugar, los factores estructurales también tienden a afectar las preferencias de las élites provinciales en relación a un gobierno centralizado o descentralizado (en términos de estructura tributaria y la distribución de funciones). Cuando la economía provincial es relativamente grande y diversificada y sus recursos pueden ser objetos imponibles, las élites regionales tenderán a preferir más descentralización, ya que esto les permitirá cobrar sus propios tributos, administrar sus propios recursos y redistribuir menos a los distritos más pobres. Las provincias con una estructura productiva relativamente pobre, recursos que puedan ser objetos imponibles insignificantes o inexistentes y más dependientes fiscalmente del gobierno central preferirán un gobierno nacional capaz de recaudar más impuestos de los distritos más ricos y de redistribuir estos ingresos para ellos.

Las variables estructurales no han sido utilizadas en estudios sobre reformas económicas o institucionales. La literatura sobre las reformas centralizadoras en países federales ha enfatizado el papel de liderazgo (Samuels y Mainwaring, 2004), las instituciones políticas para apoyar la autoridad presidencial y los intentos de reforma de los ejecutivos (Haggard y Kauffman, 1992; Willis *et al.*, 1999; Garman *et al.*, 2001), la relevancia de las crisis fiscales y el debilitamiento de los líderes subnacionales (Abrucio, 1998), o la concentración de poderes (legislativos) en manos del ejecutivo federal (para aprobar las reformas legislativas en general) (Cheibub y Limongi, 2000). Wibbels (2005, p.164) afirma que algunos estudios han señalado la importancia de las coaliciones (en su estudio Wibbels se centra en el momento de la formación de la

constitución, pero podemos aplicar esta afirmación a nuestro tema de investigación también), pero rara vez son estas coaliciones explícitamente identificadas como regionales o geográficas en su naturaleza. Gibson (1997) y Gibson y Calvo (2000) son una de las pocas excepciones: ellos incluyen una dinámica regional en su argumento, cuando afirman que “las reformas estructurales se concentraron principalmente en las regiones económicamente desarrolladas del país, mientras que el gasto público y el patronazgo lo hicieron en las regiones económicamente marginales, pero políticamente sobrerrepresentadas, sostuvieron el apoyo para el partido de gobierno” (2000, p.32). A pesar de sus contribuciones, ningún trabajo, que yo sepa, ha incluido en el análisis el papel de la formación de coaliciones en el nivel subnacional de acuerdo a las preferencias de los líderes regionales en relación con la centralización y la redistribución. En este trabajo sostengo que los líderes provinciales no tienen preferencias idénticas sobre la centralización y la descentralización. Por lo tanto, los presidentes pueden construir apoyo político para sus reformas centralizadoras compensando a los líderes provinciales que prefieren un gobierno nacional capaz de recaudar más impuestos de los distritos más ricos y de redistribuir estos ingresos para ellos, aislando e imponiendo mayores costos para aquellos distritos con mayor autonomía fiscal que prefieren más poderes descentralizados para administrar sus propios recursos.

En otras palabras, el principal argumento es que los presidentes poderosos que han centralizado poder político han tendido a reducir las transferencias fiscales a las provincias, especialmente en contextos de tensión fiscal (González, 2008). A pesar de ello, los presidentes no han reducido las transferencias fiscales en la misma proporción entre las provincias. En este trabajo sostengo que los distritos más desarrollados, económicamente complejos y diversificados y menos dependientes en términos fiscales (los que tienen más capacidad “contributiva”¹³¹) que

¹³¹ Por *capacidad extractiva* entiendo la capacidad de una provincial de extraer recursos de su propia estructura económica (y del gobierno central, como veremos más adelante); por capacidad contributiva me refiero a la capacidad del distrito para contribuir al fondo nacional de recaudación de impuestos.

estén en manos de los gobernadores de la oposición serán los que asumen costos superiores a los demás. Considero que esto es así porque los presidentes centralizadores deben compensar a los que los apoyan la implementación de reformas centralizadoras. Los gobernadores de los distritos menos desarrollados y más dependientes en términos fiscales son más propensos a respaldar estas iniciativas, ya que esperan que el presidente pueda extraer más recursos de las provincias más desarrolladas y distribuirlos entre ellos.

Por otro lado, los gobernadores fuertes frente a un presidente relativamente débil en contextos de crisis fiscales han presionado al gobierno central para que este transfiera más recursos. Sin embargo, no todas las provincias se han beneficiado por igual de estas transferencias. Argumento que las provincias más desarrolladas y especialmente en manos de los gobernadores fuertes de la oposición serán más capaces de extraer mayores recursos del gobierno central.

Voy a explorar estas dinámicas de imposición selectiva de costos o beneficios para las provincias bajo dos condiciones específicas: cuando los presidentes o los gobernadores son capaces de concentrar poder político y cuando el contexto fiscal es crítico.¹³² Para entrar en los detalles del proceso, haré un breve análisis de los principales acontecimientos históricos en dos períodos de profundos cambios en los mecanismos de distribución de transferencias en Argentina: 1988 y 1992-1993. También corresponden a períodos históricos en que un presidente concentró poder en relación con los gobernadores (Menem durante 1991-1993) y otro en el que el presidente era políticamente débil en relación a ellos (Alfonsín durante 1988-1989). Puedo justificar la selección desde el punto de vista metodológico, ya que estos son casos que me permiten tener una variación en las variables independientes y dependiente, y en términos empíricos ya que cuento con datos fiscales comparables para los años entre 1983 y 2004.

¹³² Estas son las condiciones bajo las cuales los presidentes o los gobernadores han impuesto los cambios más sustantivos en el sistema de transferencias (González, 2008).

En la sección que sigue haré un breve análisis de los antecedentes de investigación sobre el tema. En la segunda parte, y en base a algunas limitaciones de la literatura, presento los argumentos teóricos principales de este trabajo, junto con las hipótesis alternativas. En la tercera sección, analizo algunos de los principales acontecimientos y procesos históricos durante los períodos antes mencionados. Para terminar, presento la discusión y subrayo algunos comentarios centrales para finalizar.

Antecedentes de investigación

A pesar de los extensos debates y la reciente expansión de la literatura sobre los factores que afectan la distribución de los recursos y funciones entre el gobierno central y las unidades subnacionales,¹³³ pocos trabajos académicos han destacado cuáles son las provincias o estados que se benefician (o los que son afectados) en términos fiscales durante los períodos de la descentralización y la centralización. Todavía sabemos poco sobre las condiciones que influyen en la distribución de recursos entre las unidades subnacionales.

Se han realizado varios aportes respecto de la distribución de recursos entre las provincias de Argentina y sus implicancias fiscales (Nuñez Miñana y Porto, 1983; Cetrángolo y Jiménez, 1986, 1995, 1996 y 2004, Jones, Sanguinetti y Tommasi, 1998; Tommasi, 1998 ; Tommasi, Saiegh y Sanguinetti, 2001; Tommasi, 2002, Porto, 2003b). Otros trabajos han abordado esta cuestión desde una perspectiva histórica, describiendo los procesos que condujeron al aumento de las transferencias o a la centralización de recursos y funciones (Pírez, 1986; Chiamonte, 1993, Porto, 2003a y 2004, Eaton, 2004; Cetrángolo y Jiménez, 1996 y 1997; Llach, 2007). A pesar de la importancia y contribuciones de

¹³³ Hay trabajos que analizan temas fiscales a nivel subnacional, como las causas de los déficits fiscales provinciales (Remmer and Wibbels 2000; Tommasi 2002) y los determinantes de la provisión de fondos de salvataje desde el gobierno federal (Rodden 2000, 2006). Ver González (2008) para un resumen de estos aportes.

esta literatura, todavía es poco lo que sabemos acerca de los principales factores que afectan la distribución de fondos entre las provincias y aún tenemos incipiente evidencia empírica sobre los mismos. En otras palabras, considero que aún hay posibilidades de teorizar sobre las causas de los cambios en la distribución de recursos entre provincias y realizar más análisis empíricos para explorar su relevancia.

Esfuerzos más recientes en esta línea de investigación incluyen el trabajo de Gibson, Calvo y Falleti (2004, p.174), que analiza el impacto de la representación provincial en el Congreso federal sobre la distribución territorial del gasto público del gobierno federal. La sobrerrepresentación territorial (una variable que varía relativamente poco a lo largo del tiempo) parece dar cuenta de algunas pautas generales en la distribución del gasto público en las provincias o para explicar la “estática comparada” (Thelen y Steimo, 1992). Sin embargo, ésta es una variable relativamente débil para explicar los cambios en la distribución de fondos en el tiempo entre unidades subnacionales y dentro de cada una de ellas. Esta distribución (sobre todo las transferencias más discrecionales) ha oscilado en niveles que esta variable institucional relativamente estática no permite explicar. Necesitamos factores más dinámicos que puedan dar cuenta de estos cambios.

Calvo y Murillo (2005), siguiendo un enfoque similar, alcanzan una conclusión relacionada con la anterior: la sobrerrepresentación territorial tiene un impacto sobre la proporción de gastos provinciales financiados por el gobierno federal y el porcentaje de coparticipación recibida, controlando por población e ingresos. Pero ellos fueron más allá de esta conclusión e incluyeron una variable más dinámica: el porcentaje de votos de cada partido en cada provincia, para dar cuenta de la dinámica partidaria en la distribución de los fondos. Los autores encontraron que “las provincias controladas por peronistas recibieron niveles más altos de financiación federal para sus gastos locales y una mayor proporción de ingresos de recursos coparticipados que aquellas controladas por representantes de la Alianza UCR-Frepaso” (p.217).

A pesar de las contribuciones en esta literatura, algunas de las preguntas planteadas por este trabajo aún siguen sin respuesta: en primer

lugar, ¿todas las provincias gobernadas por el peronismo o la UCR-Alianza reciben la misma proporción de transferencias cuando el gobernador es del partido o de la coalición del presidente? El argumento esgrimido por los autores no tiene en cuenta las diferencias estructurales entre las provincias y sostengo que hay razones teóricas para incluir esta dimensión en el argumento. En segundo lugar, ¿éstas dinámicas cambian cuando los presidentes tienen más (o menos) recursos fiscales para distribuir o cuando tienen más (o menos) poder político? ¿Importan el poder político de los gobernadores o los contextos fiscales que tienen que enfrentar estos actores? Este trabajo intenta abordar estas preguntas.

El sistema de transferencias federales en Argentina

Aunque en las secciones anteriores me he referido a las transferencias fiscales del gobierno central en general, sin desglosar las mismas, es importante destacar que existen importantes diferencias entre los fondos que los presidentes transfieren a los gobernadores y aquellos que los gobernadores reciben del gobierno central.

Transferencias legales: el régimen de coparticipación

Inicialmente, podemos identificar transferencias legalmente obligatorias que los presidentes deben transferir a las provincias. Una serie de leyes específicas regulan la distribución de estas transferencias y, a menos que se modifiquen estas leyes, cada año el gobierno central debe transferir la misma proporción (no necesariamente los mismos valores absolutos) de fondos en relación a los ingresos totales percibidos por el gobierno federal en concepto de los impuestos coparticipables.

En Argentina, el núcleo de las transferencias obligatorias del gobierno central a las provincias es asignado a través de la Ley de Coparticipación¹³⁴ y sus modificaciones. Desde la ley de 1935 y

tras las reformas de 1947 y 1954 (y las enmiendas de 1956 y 1957), el principal criterio para la distribución entre las provincias era su población.¹³⁵ En 1973, se incorporó un nuevo factor redistributivo en la distribución de recursos entre las provincias: la renta per cápita.

La ley actual, aprobada en 1988, estableció que el 42 por ciento de los impuestos recaudados en el marco del régimen deben ir al gobierno nacional, el 57 por ciento a las provincias, y el 1 por ciento a un fondo especial para financiar las crisis provinciales (Jones *et al.*, 1998, p. 5). La reforma de 1988 introdujo coeficientes de distribución secundaria entre las provincias, eliminando fórmulas basadas en indicadores socio-económicos. Estos coeficientes fueron diseñados sobre la base de los porcentajes recibidos en años anteriores y algunas nociones de distribución negociadas *ad hoc* entre las provincias. Esta ley ha sido modificada por varias otras añadiendo gran complejidad al sistema (Jones *et al.*, 1998, p. 5; Porto, 2003a, p.52).

Las transferencias de coparticipación son cruciales para la mayoría de las provincias, ya que representan un promedio de 69 por ciento de todas las transferencias federales (para el período 1983-2004), el 42 por ciento del total de los ingresos fiscales provinciales y el 35 por ciento del total de ingresos provinciales (la excepción a la regla es la Capital Federal y, en menor medida, los distritos más desarrollados de la región central). Las provincias de Formosa, La Rioja, Catamarca, Corrientes, Santiago

¹³⁴ Esta ley establece qué impuestos integran el fondo común para ser compartido por el gobierno nacional y las provincias, el porcentaje de distribución de estos recursos entre el gobierno central y las provincias (distribución primaria), y el criterio para determinar el porcentaje que corresponde a cada provincia a partir de la distribución primaria (distribución secundaria) (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 1998, p. 5).

¹³⁵ Otros criterios presentes en las leyes de 1935 y 1947 eran el gasto provincial (de acuerdo al presupuesto del año anterior) y los recursos provinciales recibidos durante el año anterior, incluyendo préstamos. En 1954, 1956 y 1957, otra variable, la producción provincial, fue incluida en la fórmula.

del Estero, Jujuy, Chaco reciben entre el 80 y el 90 por ciento de sus ingresos totales procedentes de transferencias federales.¹³⁶

Otras transferencias obligatorias

Además de las transferencias asignadas a través del régimen de coparticipación, las provincias reciben otras transferencias reguladas por leyes especiales. Algunas de las más importantes son: los ingresos recaudados por los impuestos sobre los combustibles que se coparticipan a las provincias (para financiar la construcción de carreteras, vivienda e infraestructura); los ingresos para financiar educación y otros servicios transferidos (leyes 23.906, 24.049 y 26.075); y otros ingresos de impuestos específicos que no están incluidos en el régimen de coparticipación (como las transferencias específicas del impuesto a la renta, el IVA y el impuesto a los bienes personales). En promedio, estas otras transferencias asignadas a través de leyes particulares diferentes del régimen de coparticipación representan un poco más de un tercio del total de transferencias federales (para el período 1983-2004).¹³⁷

Transferencias discrecionales

El presidente también puede asignar fondos específicos de manera discrecional en lo que respecta a la decisión de la cantidad y el destino de las transferencias a las provincias (en principio, sobre un total regulado por la ley de coparticipación de 1988¹³⁸). Los fondos discre-

¹³⁶ Datos para el período comprendido entre 1983 y 2004; las dos primeras provincias dependieron de estas transferencias en más del 90 % en el año 2004.

¹³⁷ También representan el 18 por ciento de la recaudación impositiva provincial y el 15 por ciento de los ingresos totales provinciales para el mismo período.

¹³⁸ Uno por ciento del total de los fondos de coparticipación (Ley 23.548), aunque reformas posteriores aumentaron este monto: desde 1992, el fondo de ATNs recibió 2 por ciento del impuesto a las ganancias; desde 1996, se redujo en 6 millones anualmente, y desde 1996, tuvo un aumento de 20 millones provenientes del impuesto a las ganancias (Cetrángolo y Jiménez, 1997, p.16).

cionales más importantes son los aportes del Tesoro Nacional (ATN).¹³⁹ Los ATN representan un promedio del 11 por ciento del total de las transferencias de coparticipación para el período 1985-2004 (o el 8 por ciento del total de las transferencias del gobierno central). Los mismos alcanzaron un techo del 64 por ciento en 1987, cuando la ley de coparticipación venció y el Tesoro realizó la mayoría de las transferencias a través de los ATN. Después de la ley de coparticipación de 1988 (y hasta 2004), las transferencias discrecionales representaron un promedio de 1,28 por ciento de las transferencias de coparticipación y un 0,85 del total de las transferencias del gobierno central.

Juntas, las transferencias obligatorias que no son reguladas mediante la ley de coparticipación y las transferencias discrecionales han cambiado a lo largo del tiempo (en términos absolutos o relativos, así como en los porcentajes distribuidos a cada distrito) siguiendo un patrón muy diferente al de las transferencias reguladas por la ley de coparticipación. Por lo tanto, las variables que ayudan a explicar los cambios en las transferencias obligatorias podrían ser menos adecuadas para explicar los cambios en la distribución de otros fondos, especialmente los discrecionales (esta es otra limitación en algunos análisis que utilizan variables que permanecen estables a lo largo del tiempo).

Todas estas transferencias son fundamentales para varios gobernadores y de ellas depende en gran parte su capacidad de gestionar su distritos (especialmente aquellos menos desarrollados, menos poblados y cuyas economías provinciales están menos diversificadas) y, fundamentalmente, para construir apoyo político en los mismos. Esta es una de las razones principales por las que es fundamental analizar las dinámicas políticas detrás de la distribución de la más grande cantidad (posible) de transferencias del gobierno central (no solo las de coparticipación) en general, y de las transferencias discrecionales en particular.

¹³⁹ Desde 1988, los ATNs han sido complementarios a la coparticipación, limitados en cuantía y discrecionales en su distribución (Cetrángolo y Jiménez, 1997, pp.9-10).

El gasto de los ministerios del gobierno central a las provincias

El gobierno central también puede asignar fondos específicos a las unidades subnacionales, como por ejemplo planes de infraestructura o programas sociales. La ley de presupuesto regula la cuantía total de estos gastos y su distribución federal, las cuales pueden cambiar cada año de acuerdo a la distribución de poder dentro del Congreso. En otras palabras, su distribución no está regulada por regímenes específicos, ya que la cantidad y el destino dependerán de lo que apruebe el Congreso cada año. El gobierno federal, a través de cada uno de los ministerios competentes,¹⁴⁰ se encarga de la distribución federal de estas transferencias, según lo dispuesto por la ley de presupuesto, y puede reasignar estas partidas de acuerdo a las prioridades políticas del presidente, haciendo uso de sus competencias legislativas.¹⁴¹

En resumen, parto de la suposición de que los presidentes tienen diferentes grados de discrecionalidad en la distribución de los fondos a las provincias: las transferencias obligatorias son más difíciles de manipular y las mismas han sido cambiadas solo bajo ciertas condiciones específicas. Las transferencias discrecionales puede ser fácilmente manipuladas y los presidentes lo han hecho buscando diferentes objetivos. Los gastos del gobierno federal a las provincias través de sus ministerios se sitúan en algún lugar entre medio de las anteriores.

Antes de entrar en los detalles de cómo se distribuyen estas transferencias, exploro brevemente cuáles son las preferencias de cada uno

¹⁴⁰ Economía y obras públicas antes de 2003 y planeamiento federal después de este año para planes de infraestructura; el Ministerio de Trabajo para planes sociales y de empleo.

¹⁴¹ En Argentina, el Poder Ejecutivo Federal (a través del Jefe de Gabinete) puede reasignar partidas presupuestarias aprobadas por el congreso, haciendo uso de los conocidos “superpoderes”. Inicialmente creada como una medida extraordinaria, el presidente Kirchner reformó el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156) en Agosto de 2006, para institucionalizar esta herramienta legislativa controversial poderosa en manos del gobierno central.

de los actores principales (presidentes y gobernadores) y qué estrategias pueden seguir para alcanzar sus objetivos en la puja por recursos federales.

Las preferencias de los presidentes y gobernadores

Los presidentes quieren permanecer en el poder y aumentar el poder que ya tienen, quieren reelegirse (si es posible, o nombrar sus candidatos presidenciales preferidos para ocupar su lugar) y ganar prestigio, así como apoyo público. Para ello y para implementar las reformas que tienen en su agenda, necesitan construir apoyo político y coaliciones de gobierno. Los presidentes pueden movilizar a los legisladores y gobernadores para obtener su apoyo político ya sea mediante incentivos colectivos o selectivos (Panebianco, 1988). Aunque reconozco la importancia de la ideología o la identidad partidaria para movilizar apoyo, en este trabajo me centro en la distribución de bienes materiales -recursos fiscales para ser más preciso- como incentivos selectivos para movilizar apoyos y construir coaliciones políticas.

Con el fin de forjar coaliciones políticas leales, los presidentes tratan de maximizar el control y distribución de recursos federales. Por ello, parto del supuesto de que los presidentes prefieren en primer lugar a la centralización y el control fiscal de los recursos subnacionales.

Sin embargo, la centralización completa en un país federal es imposible. En todas las federaciones (y en varios países unitarios), y en grados muy diferentes, el gobierno central transfiere fondos a otros niveles de gobierno. Lo hacen debido a las diferencias que existen entre la cantidad de dinero obtenido por algunas unidades subnacionales y los recursos que gastan. Si los presidentes tienen que transferir recursos a las unidades subnacionales preferirán hacerlo de manera discrecional. Esto es así porque ellos podrán asignar estos recursos de acuerdo a sus objetivos políticos y consolidar o aumentar su poder. Apoyarán las transferencias discrecionales como una estrategia de segundo orden, después de la centralización y el control centralizado de los recursos subnacionales.

En la escala de preferencias, en un tercer lugar, asumo que los presidentes preferirán la transferencia de fondos no discrecionales para las unidades subnacionales, también llamadas transferencias legales o automáticas. Los ejecutivos federales prefieren las transferencias discrecionales sobre las transferencias legales u obligatorias porque no tienen control sobre estos últimos fondos y porque no los pueden asignar de acuerdo a sus objetivos. La cantidad de fondos que recibe cada provincia está regulada por criterios específicos formales o legales.

Los ejecutivos federales también prefieren la transferencia de fondos sobre los que los gobernadores tienen poca o ninguna discrecionalidad en el gasto. Es decir, prefieren transferir fondos con criterios de gasto asignados en lugar de recursos que pueden ser utilizados discrecionalmente por funcionarios subnacionales.

En el último orden de preferencias, los presidentes preferirán la transferencia de autoridad impositiva a las unidades subnacionales. Al delegar estas facultades, los presidentes no tienen control sobre los recursos recaudados y sobre la forma en que los mismos son gastados por los niveles subnacionales de gobierno.

Los gobernadores quieren cumplir con las obligaciones impuestas por las funciones sobre las que tienen responsabilidad, quieren ser reelegidos (si es constitucionalmente posible) y avanzar en sus carreras políticas. Ellos compiten con los presidentes por el acceso a fondos públicos y tratan de maximizar la relación entre los recursos de las arcas fiscales nacionales y las funciones sobre las que son responsables.

Para lograr sus objetivos, cumplir con sus funciones y avanzar en sus carreras políticas, los gobernadores, en general, quieren más recursos. Pero los gobernadores pueden tener distintas preferencias sobre cómo acceder a ellos. Estas preferencias dependen de las características estructurales de sus distritos, tales como su capacidad tributaria, la autonomía fiscal y las principales actividades económicas. Los gobernadores de las provincias más desarrolladas con gran capacidad tributaria estarían a favor de una autoridad fiscal más descentralizada en primer lugar, y más transferencias fiscales en segundo lugar. Pre-

ferirán las transferencias automáticas a aquellas que están designadas por el gobierno central.

Por el contrario, los gobernadores de los distritos menos desarrollados, con menos capacidad impositiva o menos recursos, estarán a favor de más transferencias automáticas (primero) o asignadas para fines específicos (segundo), sobre la transferencia de autoridad tributaria (tercero).

Preferencias en relación con el poder del Gobierno Central y las transferencias redistributivas

Provincias estructuralmente distintas pueden tener preferencias en conflicto respecto de la autoridad del gobierno central sobre los impuestos y la distribución de recursos. Las provincias más desarrolladas y económicamente potentes y diversificadas, preferirán administrar su propia riqueza y regular sus impuestos en lugar de tener un gobierno central encargado de recolectar y distribuir estos fondos a las unidades subnacionales de la federación. Estas unidades preferirán un gobierno central relativamente débil para impedir procesos importantes de redistribución a las regiones menos desarrolladas y una mayor autonomía fiscal para administrar sus propios recursos. También se beneficiarían de un gobierno central débil ya que podrían tener más peso e influencia en la extracción de recursos (así como otros privilegios o concesiones) en una relación de uno-a-uno.

Por el contrario, las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente preferirán un gobierno central capaz de extraer recursos de los distritos más ricos y de redistribuir de la riqueza a las unidades menos desarrolladas de la federación.¹⁴² Esto significaría que prefieren un gobierno central relativamente fuerte, capaz de extraer recursos y redistribuirlos y menos autoridad fiscal en las unidades subnacionales

¹⁴² Como argumenta Wibbels (2005, p.169), “[l]a distribución de la riqueza entre regiones (...) tiene impacto sobre la intensidad de las demandas regionales por redistribución”.

en relación con la recaudación de impuestos (en lugar de en el gasto, en el que prefieren mucho margen de acción), para prevenir que las unidades más grandes tengan mayor autonomía que ellas.

Varios investigadores han afirmado que las unidades subnacionales fuertes y débiles pueden tener diferentes (y a veces conflictivas) preferencias en relación con el poder del gobierno central, la administración de los recursos provinciales y la redistribución de recursos.¹⁴³ Gibson y Falleti desarrollan estas preferencias en conflicto en perspectiva histórica. Para ellos, una vez que la federación argentina fue creada y “habiendo experimentado primero la subordinación a la provincia de Buenos Aires (...) diversas coaliciones de las provincias más débiles lucharon por un gobierno central fuerte y autónomo, para poner límites a la provincia más poderosa de la unión [Buenos Aires].” “Buenos Aires, por el contrario, (...) prefirió la periferización (es decir, la descentralización) cuando se enfrentó con la posibilidad de un gobierno central con poderes autónomos” (2004, pp.227, 230-231). Eaton (2004, p.85) presenta un argumento muy similar. Para él, la descentralización ha tendido a favorecer a la unidad subnacional más poderosa, Buenos Aires, en el caso de la Argentina. “La centralización, por el contrario, generó importantes beneficios para las regiones menos avanzadas a través del control de la hegemonía del estado o provincia dominante.”

Estrategias

Una vez definidas las preferencias de los actores, a continuación presento las diferentes estrategias que ellos desarrollan en situaciones de centralización o descentralización fiscal.

Tengo razones teóricas para suponer que cuando los presidentes centralizan prefieren no imponer costos iguales a todas las provincias. Si

¹⁴³ Ver Carvalho (1993, p.63); Rezende (1990, 2001); Souza (1997, pp.71-72, 80-82); y Kugelmas (2001) por un argumento similar aplicado al caso brasileño.

los presidentes tienen que tomar la decisión política de reducir los fondos transferidos a las unidades subnacionales, preferirán reducir las transferencias a las provincias que tienen una mayor proporción de ingresos provinciales en relación con las transferencias federales y a aquellas en manos de gobernadores fuertes de la oposición.

Espero que esto sea así por dos razones principales. La primera es una razón estructural con implicaciones políticas y fiscales. Por un lado, las provincias más desarrolladas y fiscalmente más autónomas se opondrán a la centralización (ya que prefieren la descentralización y la autonomía fiscal). Pero además, bajo ciertas condiciones, los presidentes podrían contar con el apoyo de las provincias con una estructura productiva pobre, insignificantes recursos fiscales propios, y fiscalmente más dependientes del gobierno central. Estos gobernadores apoyarían un gobierno nacional capaz de recaudar más impuestos de los distritos más ricos y de redistribuirlos a ellos. Estarían a favor de la centralización si eso significase que las unidades más pobres no tendrían que pagar los costos para implementar esta reforma (ya que tienen pocos recursos a ser centralizados) y que recibirán transferencias redistributivas del gobierno central a cambio de su apoyo. Los gobernadores de estas provincias preferirán la centralización con redistribución sobre la descentralización. Los ingresos serán extraídos principalmente de los distritos de mayor desarrollo relativo y de las unidades más independientes fiscalmente, que obviamente se opondrán a la centralización. Las regiones más pobres también esperarán que los presidentes centralizadores pongan límites al poder de los gobernadores de los distritos más desarrollados.

Además, los distritos menos desarrollados y más dependientes fiscalmente enfrentan mayores costos que los más ricos si se deciden a entrar en conflicto con el gobierno central. En caso de conflicto, las autoridades centrales pueden reducir las transferencias a estos distritos, especialmente aquellas cuya distribución no está legalmente regulada (las transferencias discrecionales y las de los ministerios federales). Esta es una herramienta de negociación que los presidentes tienen a su disposición cuando tienen que negociar con los gobernadores.

Por otra parte, si los presidentes tienen que reducir los fondos, los distritos relativamente más desarrollados tienen más capacidad fiscal para hacer frente a los recortes (tienen más capacidad “contributiva”). Los presidentes prefieren no imponer reducciones sustanciales de transferencias fiscales a las provincias más dependientes y más pobres, ya que no tienen suficientes fuentes de ingresos para hacer frente a sus necesidades de gasto (especialmente si estos gobernadores tienen que lidiar con una crisis fiscal). Si los presidentes imponen grandes costos a estas provincias, pueden esperar aumentos sustanciales en los niveles de protesta; el conflicto social puede aumentar y, eventualmente, demandar alguna acción federal más costosa.

La segunda razón se basa en una motivación política doble: por un lado, los gobernadores opositores más fuertes y sobre todo aquellos de las provincias grandes y relativamente desarrolladas pueden ser posibles rivales de los presidentes y los ejecutivos federales prefieren tenerlos bajo control. Los presidentes pueden contar con el apoyo de los distritos menos desarrollados en este sentido. Por el otro lado, los presidentes prefieren que los gobernadores leales no paguen grandes costos debido a la disminución de las transferencias federales (ya que prefieren mantenerlos en su coalición de apoyo).

¿Qué harían los gobernadores si se enfrentan con un presidente débil y una profunda crisis fiscal? Cuando los gobernadores son poderosos y los presidentes son débiles, y cuando los ejecutivos subnacionales enfrentan una más o menos profunda crisis fiscal,¹⁴⁴ es más probable que presionen al gobierno central para que este aumente las transferencias fiscales. Todos ellos tienen incentivos para obtener más recursos. Sin embargo, no todos los gobernadores tienen la misma capacidad de extraerlos del gobierno central (llamo a esto su capacidad “extractiva”). Los gobernadores de las provincias más pobladas, desarrolladas y fiscalmente más autónomas pueden tener una mayor capacidad de influir en las decisiones adoptadas por el presidente. Ellos

¹⁴⁴Otro condicionante para que los gobernadores modifiquen la distribución de recursos es resolver sus problemas de acción colectiva y coordinar frente al gobierno central.

controlan una mayor proporción de los votos nacionales y son también poderes económicos en la federación. Como tales, tienen más voz y capacidad de presión sobre los presidentes que aquellos de distritos más dependientes fiscalmente. Además, los costos que enfrentan en caso de conflicto con el gobierno central son mucho menores que para los distritos más dependientes y menos desarrollados.

Por último, no todos los gobernadores tienen la misma motivación para extraer recursos de las arcas del gobierno central. Los gobernadores de la oposición tienen más incentivos para obtener fondos de las autoridades nacionales sin preocuparse mucho sobre la capacidad fiscal del gobierno central para atender sus demandas (o presiones).

Por ello, es más probable que los gobernadores más poderosos de la oposición de las provincias más desarrolladas, pobladas y fiscalmente más autónomas obtengan más recursos del gobierno central cuando el presidente es políticamente débil y cuando el contexto fiscal es crítico.

Hipótesis principal

La hipótesis principal en este trabajo es que los presidentes poderosos en contextos de crisis fiscal han tendido a centralizar recursos fiscales. Sin embargo, los mismos no han afectado a todas las provincias por igual: han reducido más transferencias a las provincias más desarrolladas y pobladas que cuentan con una mayor proporción de recursos fiscales propios en relación a las transferencias federales (aquellos que tienen más capacidad contributiva) y a aquellas en manos de gobernadores fuertes de la oposición. Los presidentes han sido más propensos a construir capital político para las reformas centralizadoras contando principalmente con el apoyo de las provincias menos desarrolladas y pobladas que son fiscalmente más dependientes del gobierno central. Por lo tanto, estos son los distritos que han recibido más recursos compensadores y han enfrentado costos menores debido a las reformas centralizadoras.

Cuando los gobernadores son poderosos y los presidentes son débiles, y cuando el contexto fiscal es crítico, los ejecutivos federales han sido más propensos (o han sido forzados) a aumentar las transferencias a las unidades subnacionales. Los gobernadores más fuertes de la oposición de las provincias más pobladas, desarrolladas y fiscalmente autónomas (aquellas con más capacidad de extracción) han sido más propensos a obtener más recursos del gobierno central.

Períodos de centralización y descentralización en la post-transición a la democracia

Habiendo presentado la hipótesis, desarrollo un breve relato histórico sobre los efectos distributivos de la centralización y descentralización y la imposición selectiva de costos y beneficios, enfocándome en los períodos en que hubo cambios significativos en la distribución de transferencias fiscales.¹⁴⁵ Los períodos clave que elijo son, primero, los cambios descentralizadores implementados durante la presidencia de Alfonsín, cuando el régimen de coparticipación fue modificado en 1988; y segundo, las reformas centralizadoras durante la administración de Menem, en el período 1993/4.

Cuando la ley de coparticipación de 1973 expiró en diciembre de 1984 (un año después que los militares decretaran su extensión), tanto el presidente como los gobernadores presionaron a los legisladores para que aprobaran una nueva ley. Sin embargo, estaban en desacuerdo sobre los impuestos a ser distribuidos y los porcentajes que cada nivel de gobierno obtendría. Ni el presidente ni la oposición, representando los intereses de la mayoría de los gobernadores peronistas, tenían suficientes recursos políticos para aprobar (o imponer) un nuevo marco legal.¹⁴⁶

¹⁴⁵ En González (2012) presentó un análisis cuantitativo del argumento presentado en este trabajo.

¹⁴⁶ Raúl Alfonsín ganó las elecciones de 1983 con un 51.75 por ciento de los votos. Sin embargo, los radicales tenían una mayoría ínfima y estaban debilitados en el Senado. Además, el PJ controlaba 12 de las 22 gobernaciones.

Por lo tanto, ningún sistema de coparticipación de ingresos reguló las transferencias del gobierno central a las unidades subnacionales desde 1984 a 1987. En la ausencia de una ley de coparticipación, el gobierno federal distribuyó ingresos impositivos a las provincias considerando las transferencias anteriores realizadas por la ley de coparticipación de 1984, los déficits presupuestarios y necesidades financieras de las provincias, y negociaciones políticas *ad hoc* que no reflejaban procedimientos automáticos ni criterios transparentes (Pírez, 1986, pp.64-65; Eaton, 2004, p.146). La distribución se realizaba principalmente mediante transferencias discrecionales de ATNs (*aportes del Tesoro Nacional*), que representaban un 46 por ciento del total de las transferencias del gobierno federal en 1985 y 47 por ciento en 1986.

Con discrecionalidad y algo de poder político, Alfonsín redujo el gasto total de las unidades subnacionales en un 10 por ciento en su primer año de gobierno (de 39 por ciento en 1984 a 29 por ciento en 1985; FMI, 2001). Al hacerlo, afectó principalmente a los distritos más desarrollados, principalmente Buenos Aires. Este distrito sufrió la reducción de su participación en la totalidad de las transferencias federales de un 26 por ciento en 1983 a un 18 por ciento en 1985. De acuerdo a Porto (2003, p.45), Buenos Aires perdió alrededor de 10 por ciento de su participación, o un tercio del monto que este distrito recibía durante el régimen previo. Para el autor, durante su primer año en el gobierno, Alfonsín “produjo una notable redistribución, fundamentalmente desde Buenos Aires [...], a provincias intermedias y en desarrollo.” Cetrángolo y Jiménez (1996, p.14) llegan a las mismas conclusiones a través del análisis de la evolución de los ATNs durante dicho período. Para ellos “las [provincias] más desarrolladas (fundamentalmente la Capital Federal y Buenos Aires) perdieron parte de su participación en relación a las menos desarrolladas.”

Otras provincias relativamente desarrolladas y menos dependientes fiscalmente, como la Capital Federal, tuvieron una reducción de su participación de un 5 por ciento en 1983 a un 2 por ciento en 1985. Córdoba, Santa Fe, y Mendoza sufrieron reducciones similares en proporciones menos dramáticas. Por el contrario, las provincias más de-

pendientes fiscalmente y menos pobladas, como La Rioja, Catamarca, Jujuy, Santiago del Estero, Salta, Chaco, Formosa, Misiones, Corrientes, y San Luis vieron aumentada su participación de un promedio de 15 por ciento en 1983 a 18 en 1985.

En resumen, entre 1983 y 1987, y a pesar de no contar con suficiente apoyo para alterar el status quo legal, un presidente relativamente poderoso, en un contexto fiscal crítico, redujo las transferencias a las provincias y obtuvo fondos especialmente de aquellas más desarrolladas e independientes fiscalmente, favoreciendo a aquellas menos desarrolladas y más dependientes en términos fiscales.

La imposibilidad de reformar la ley desde 1983 llegó a su fin después de las elecciones legislativas y de gobernador en 1987. El PJ obtuvo más bancas en la cámara de diputados así como más gobernaciones, controlando 16 provincias (la UCR ganó solo en 3, la misma cantidad que los partidos provinciales). La notable debilidad política del presidente después 1987 se combinó con una severa crisis fiscal. Bajo aquellas condiciones, los gobernadores opositores se articularon partidariamente y coordinaron sus acciones en contra del gobierno central para obtener más recursos, alentando al congreso a aprobar una nueva ley de coparticipación en 1988.

Mediante esta ley (la 23.548), los gobernadores incluyeron nuevos impuestos en el fondo común a distribuir y aumentaron la participación provincial en los ingresos fiscales a 56,66 por ciento, el índice más alto desde que el régimen de coparticipación fuera creado en 1935. Las provincias más beneficiadas, como se podría esperar de acuerdo con el argumento teórico presentado, fueron aquellas capaces de ejercer más presión (aquellas con más capacidad extractiva) sobre el presidente debilitado. Este fue particularmente el caso de Buenos Aires, que aumentó su participación en el total de las transferencias federales en más de un 10 por ciento en solo dos años (de 18 por ciento en 1987 a 20 por ciento en el período 1988-1990). En suma, las cuatro provincias más desarrolladas y menos dependientes fiscalmente aumentaron su participación en la distribución total de ingresos federales de un 36.7 por ciento en 1987 a 39.4 en 1990.

Si consideramos el gasto federal del gobierno central en las provincias a través de los ministerios (fondos que no son distribuidos mediante coparticipación u otros regímenes legales), la proporción que corresponde a los distritos más desarrollados y menos dependientes fiscalmente aumentó considerablemente, de 15 por ciento en 1988 a 25 por ciento en 1990.

Esta misma proporción descendió de 53 por ciento en 1988 a 51 por ciento en 1989, el año después de que el régimen fuera creado, para las provincias menos desarrolladas del Noroeste y Noreste, más dependientes fiscalmente. Si se excluye La Rioja, uno de los distritos más favorecidos durante el período, la participación total cayó de 45 a 38 por ciento.

La mayoría de las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente recibieron menos fondos federales (incluyendo los obligatorios legalmente y los distribuidos discrecionalmente) durante el período. Como sostiene Porto (2003a, p.49), tratándose de un juego de distribución secundaria de suma cero, este aumento en las transferencias para las provincias más desarrolladas representó una pérdida relativa para las provincias que se habían beneficiado más durante el período anterior, particularmente algunos de los distritos menos desarrollados y más dependientes fiscalmente. Para compensar estos desequilibrios, los mismos recibieron ayuda de emergencia desde el gobierno central (en la forma de bonos federales y transferencias provenientes de impuestos temporarios) (en promedio, y a pesar de estas transferencias, recibieron 17.2 por ciento en 1987 y 16.4 en 1990).

En medio de una situación caótica en términos económicos y políticos, Alfonsín abandonó el gobierno seis meses antes de finalizar su mandato constitucional. El excesivo gasto fiscal en el nivel subnacional fue una de las muchas causas que contribuyeron a los altos niveles de inflación. Los cambios en la ley de coparticipación de 1988, favorable a las unidades subnacionales, fue uno de los factores clave para comprender este proceso.

Menem era relativamente fuerte en términos políticos. Su partido contaba con la mayoría en el senado y controlaba la primera minoría en

la cámara de diputados (tenía la capacidad de formar mayoría con el apoyo de la UCeDe y partidos provinciales). También obtuvo poderes especiales a partir de la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado sancionadas en 1989. A pesar de ello y del contexto económico y fiscal crítico en que asumió, Menem no logró aprobar (o imponer) una nueva ley reformando el régimen de coparticipación. Menem era políticamente poderoso en el congreso y obtuvo apoyo de actores socio-políticos, económicos y financieros cruciales (Novaro, 1994; Palermo y Novaro, 1996), pero tuvo que enfrentar límites en su agenda de reformas (Mustapic, 2000; Llanos, 2001; Etchemendy y Palermo, 1998; Alonso, 1998).

Aunque el poder ejecutivo se encontraba incapacitado para aprobar una nueva ley de coparticipación, tenía poder suficiente para negociar importantes cambios que afectaron las transferencias fiscales a las provincias. Menem transfirió los servicios de salud y educación a las provincias y las obligó a hacerse cargo económicamente de dichos servicios, reduciendo así las presiones sobre el déficit nacional (Dillinger y Webb, 1999, pp.16-17; Porto, 2003a, p.53) y afectando la autonomía provincial (Eaton, 2004; Falleti, 2005).

El costo total de los servicios transferidos fue de \$1.200 millones por año (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 5 y 6 de diciembre de 1991, pp.5310, 5320) y, como lo establecía la ley 24.049 (Artículo 14), se debían financiar con una parte de los fondos coparticipables a las provincias. Además, la ley 24.049 autorizaba al gobierno central a extraer 15 por ciento del total de los fondos coparticipables para financiar el sistema de pensión en un monto fijo de \$43.8 millones por mes para ser distribuidos entre las provincias con problemas financieros (Porto, 2003a, p.53).

El total de transferencias a las provincias aumentó como resultado del crecimiento económico y una mayor recaudación fiscal después del programa de estabilización de 1991¹⁴⁷ y el gobierno federal utilizó esto

¹⁴⁷ Las transferencias federales totales a las provincias aumentaron de \$14.7 mil millones en 1990 a \$25.1 mil millones en 1992; la coparticipación creció de \$11.6 mil millones en 1990 a \$17.6 mil millones en 1992.

durante las negociaciones para transferir los servicios sociales. Pero la descentralización de los servicios de salud y educación demandó un incremento sustancial en el gasto y no existían transferencias definidas por ley para contribuir a financiar estas actividades. De hecho, el gobierno central retiró fondos para financiar el sistema de jubilaciones y pensiones.

Esta situación se vio reflejada en el monto de dinero que los gobiernos provinciales gastaban antes y después de la transferencia de estos servicios. El gasto total provincial pasó de \$39.3 mil millones en 1991, antes de la descentralización de las nuevas funciones, a \$57 mil millones en 1994 con posterioridad a los pactos fiscales, lo que constituye un aumento cercano al 70 por ciento.

Los déficits provinciales también reflejan el impacto de la transferencia de funciones: en 1992, el déficit provincial total pasó de \$1.200 millones a \$6.400 millones, un incremento del 533 por ciento. La deuda provincial aumentó dramáticamente, de \$3.100 millones en 1993 a \$9.800 millones en 1995; equivalente a un aumento del 316 por ciento. En 1991, las provincias pudieron financiar 42 por ciento de sus gastos con fondos de coparticipación; esta proporción cayó a 27 por ciento en 1995 (una caída de 15 puntos).¹⁴⁸

¿Cómo construyó Menem apoyo político para estas reformas centralizadoras? En primer lugar, imponiendo menores ajustes a aquellos distritos pertenecientes a la coalición “periférica” (como sostienen Gibson y Calvo, 2000) pero también realizando transferencias compensatorias para garantizar apoyo a las reformas, especialmente de los distritos menos desarrollados y más dependientes fiscalmente. Menem transfirió una importante proporción de los fondos discrecionales a los distritos menos poblados, menos desarrollados y más dependientes fiscalmente del Noreste y Noroeste. Destinó, en promedio, \$57 anuales per cápita en ATN a dichos distritos, comparado con \$3 transferidos a las provincias de la región central; un equivalente a 19 veces más

¹⁴⁸ Si consideramos el total de las transferencias federales, la participación cayó de un 53 por ciento en 1992 a 45 por ciento en 1995.

transferencias. Entre las provincias más beneficiadas, La Rioja (la provincia natal de Menem) recibió en promedio 30 por ciento de todos ATN en el período 1989-1999, a pesar de que esta provincia contaba con menos del uno por ciento de la población del país. Como reflejo de esta estrategia, los ATNs crecieron alrededor de un 350 por ciento durante la administración de Menem (de \$90 millones en 1990 a \$319 millones en 1993, alcanzando los \$407.7 millones en 1999).

El mismo patrón de distribución que favorecía a las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente se refleja también en el gasto federal desde el gobierno central a las provincias a través de los ministerios nacionales. Menem otorgó, en promedio, \$209 per cápita anuales a dichos distritos, mientras que transfirió solo \$18 per cápita a las provincias centrales, es decir 11.6 veces más transferencias a los primeros que a los segundos. La proporción de estas transferencias a los distritos más desarrollados y fiscalmente independientes cayó de 54 por ciento en 1990 a 28 por ciento en 1991. Por el contrario, esta proporción aumentó sustancialmente para las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente. Solo las provincias del Noroeste aumentaron su participación del 26 por ciento en 1988 (31 por ciento en 1989) a 39 por ciento en 1991. Como surge de nuestro argumento teórico, los gobernadores de las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente eran las que tenían más probabilidad de apoyar al presidente en sus esfuerzos de centralización y se los compensó por dicho apoyo.

De hecho, los gobernadores de las provincias menos desarrolladas y más dependientes de la región del norte fueron los primeros en apoyar la iniciativa presidencial de descentralizar los servicios de educación y salud sin incrementos en las transferencias (Falleti, 2003, pp.146-148). Las provincias que apoyaron al presidente en las reformas de centralización tuvieron que pagar un costo por ello (recibieron nuevos servicios que prestar sin nuevas partidas de fondos). Los gobernadores probablemente sabían que iban a tener que enfrentar algún costo de todas maneras, ya que Menem y Cavallo tenían claras intenciones y suficiente peso político para descentralizar funciones. En lugar de oponerse al presidente y ser forzados a firmar los acuerdos a pesar de su

resistencia, los gobernadores de las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente negociaron la transferencia de servicios a cambio de recursos compensatorios que podrían manejar discrecionalmente.

Estos incentivos selectivos redujeron los costos de corto plazo para los gobernadores (y los costos para la aprobación de las reformas), permitiéndoles contar con más fondos para objetivos políticos en el presente, pero llevando a sus distritos a mayores desequilibrios en el largo plazo. En lugar de chocar con el presidente, su estrategia fue extraer pagos laterales del ejecutivo federal para consolidarse en el poder, difiriendo los costos de las reformas en el futuro.

Las provincias más desarrolladas y menos dependientes fiscalmente, estaban menos predispuestas a firmar los acuerdos de descentralización y terminaron siendo las más afectas por el proceso de centralización. Entre ellas, como destaca Falleti (2003, p.149) el impacto financiero de la transferencia de los servicios fue mayor en el distrito más grande, Buenos Aires, que en el resto de las provincias: treinta por ciento de todas las escuelas transferidas se encontraban en esta provincia y el gobierno provincial estaba obligado, de acuerdo a la nueva ley, a igualar los salarios de los antes maestros nacionales y provinciales (los sueldos provinciales eran más bajos que los de los antes docentes nacionales, a diferencia del resto de las provincias).

Un hecho que apoya el argumento presentado aquí es que el gobernador de esta provincia fue el último en firmar los acuerdos con el gobierno nacional, en diciembre de 1993. Y los datos fiscales posteriores podrían darnos una respuesta de por qué: el gasto total provincial de la provincia de Buenos Aires creció de \$9.900 millones en 1991 a \$15.500 millones en 1994. El balance fiscal pasó de un superávit de \$554 millones en 1992 a un déficit de \$587 millones en 1994, el año posterior a la implementación del proceso de descentralización (aun habiendo Buenos Aires recibido un fondo compensatorio, creado por el gobierno central en 1992, para que firme el acuerdo).

Comentarios finales

Este trabajo argumenta que las diferencias estructurales entre regiones son importantes para explicar la distribución federal de fondos federales porque afectan el conjunto de preferencias vinculadas a la centralización y descentralización y porque una mayor dependencia fiscal podría incrementar el costo para los gobernadores de entrar en conflicto con el presidente.

Cuando los gobernadores fueron poderosos y el contexto fiscal desfavorable, las unidades subnacionales recibieron más transferencias desde el gobierno federal. Sin embargo, aquellas que se beneficiaron más tendieron a ser las provincias más desarrolladas y menos dependientes fiscalmente. Estos gobernadores tenían más peso en las negociaciones con el gobierno central, enfrentaban menos costos en caso de enfrentarse al ejecutivo federal y los presidentes tuvieron más problemas en controlar su poder. Los gobernadores siempre quieren más recursos y han presionado a los gobiernos centrales para ello; pero cuando los presidentes no pueden contener dichas presiones, los gobernadores de las provincias más desarrolladas tienen más capacidad de presión para extraer mayores ingresos.

Por el contrario, los presidentes poderosos en Argentina han tendido a centralizar recursos fiscales, especialmente en contextos de crisis fiscal. El proceso de centralización afectó a todas las provincias. Sin embargo, no todos los distritos pagaron los mismos costos. Los gobernadores de las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente fueron compensados en una mayor proporción que aquellos de los distritos más desarrollados. Los más ampliamente beneficiados fueron aquellos que proveyeron apoyo político para las reformas centralizadoras del presidente.

Los presidentes en Argentina parecen haber utilizado recursos fiscales para compensar los costos sufridos por quienes los apoyaban. No tenían demasiada capacidad de presión sobre la distribución de las transferencias definidas por ley. Pero cuando decidieron la aprobación de las reformas centralizadoras, distribuyeron transferencias discrecio-

nales y gasto del gobierno central a través de los ministerios, compensando a aquellas provincias más propensas a dar su apoyo.

El famoso aforismo atribuido a Getulio Vargas podría ser modificado para expresar cómo los presidentes distribuyen transferencias federales para configurar coaliciones y compensar adeptos: “a mis amigos todo, a mis adversarios un poco y a mis enemigos la ley de coparticipación”.

Descripción de las variables y fuentes de datos

Variables	Fuente	Años de cobertura
Transferencias fiscales del gobierno central	Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, Ministerio de Economía.	1983-2004
Transferencias discrecionales del gobierno central		
Transferencias legalmente obligatorias (coparticipación)		
Otras transferencias del gobierno central		
Porcentaje de gasto de los gobiernos Subnacionales como porcentaje de los gastos totales	Datos federales: Cuenta de Inversión, Ministerio de Economía. Datos provinciales: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.	1993-2004

Referencias

ANGELL, A., LOWDEN, P., AND THORP, R. 2001. *Decentralizing Development. The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Oxford: Oxford University Press.

ARTANA, D. AND LÓPEZ MURPHY, R. 1994. Fiscal Decentralization: Some Lessons for Latin America. Documento de Trabajo N° 42, Buenos Aires: FIEL.

ACUÑA, C., AND TOMMASI, M. 1999. *Some Reflections on the Institutional Reforms required for Latin America*, Buenos Aires: CEDI.

BENNETT, R. (ED). 1990. *Decentralization, Local Governments, and Markets*. Oxford: Clarendon Press.

BECK, N., AND KATZ J. 1995. "What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data". *American Political Science Review* 89(3): 634-647.

BEER, C. "Electoral Competition and Fiscal Decentralization in Mexico", in: Montero and Samuels (eds.). 2004. *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

BERNICK, E. L. 1979. "Gubernatorial Tools: Formal vs. Informal", *The Journal of Politics* 41(2): 656-664.

BEYLE, T. L. 1990. "Governors", In: Gray, V., Herbert J., and Kenneth N. V. *Politics in the American States* (Boston: Little Brown, 5th ed.).

BIRD, R., FREUND C., AND WALLICH C. 1995. "Decentralizing Fiscal Systems in Transition Economies". *Finance and Development* 32(3): 31-34.

BIRD, R., AND VAILLANCOURT, F., *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).

BRESSER PEREIRA, L. C. 1996. *Economic Crisis and State Reform in Brazil. Toward a New Interpretation of Latin America*. London: Lynne Rienner.

BURKI, S., PERRY, G., AND DILLINGER, W. 1998. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington D.C.: The World Bank.

CALVO, E., AND MURILLO, M. V. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science* Vol. 48, No. 4, pp.742-757.

CALVO, E., AND MURILLO, M. V. 2004. "A New Iron Law of Argentine Politics? Partisanship, Clientelism, and Governability in Contemporary Argentina"; in: Levitsky, S., and Murillo, M. V. (eds.). 2005. *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

CETRÁNGOLO, O., AND JIMÉNEZ, J. P. 1996. "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Segunda Parte: desde la Ley 23.548 hasta la actualidad", Serie de Estudios N°10, Centro de Estudios para el Cambio Estructural.

COPPEDGE, M. 2001. "Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America". Paper presented at the conference on Representation and Democratic Politics in Latin America organized by the Universidad de San Andrés and the University of Pittsburgh, Buenos Aires, Argentina, June 7-8.

COPPEDGE, M., AND MEJÍA A. 2001. "Political Determinants of Fiscal Discipline in Latin America, 1979-1998". Paper prepared for the Latin American Studies Association Congress, Washington, D.C. Sep. 5-8.

DILLINGER, W., AND WEBB S. 1999. "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil". Policy Research Working Paper Number 2121. Washington, DC: World Bank.

DI GROPELLO, E., AND COMINETTI R. (EDS.). 1998. "La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana". Santiago de Chile: CEPAL.

DILGER, R. J., G. A. KRAUSE, R. R. MOFFETT. 1995. "State Legislative Professionalism and Gubernatorial Effectiveness, 1978-1991", *Legislative Studies Quarterly* 20(4): 553-571.

DOMETRIUS, N. C. 1987. "Changing Gubernatorial Power: The Mea-

sure vs. Reality”, *The Western Political Quarterly* 40(2): 319-328.

EATON, K. 2001. “Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999”. *Journal of Latin American Studies* 33, 1-28.

EATON, K. 2004. *Politics beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford: Stanford University Press.

EATON, K., AND DICKOVICK, J. T. 2004. “The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil”. *Latin American Research Review* 39 (1): 90-122.

EDWARDS, S. 1995. *Crisis and Reform in Latin America: from Despair to Hope*. Oxford: Oxford University Press.

ESCOBAR-LEMMON, M. 2001. “Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America”, *Publius: The Journal of Federalism* 31:4: 23-41.

FALLETI, T. 2003. *Governing Governors: Coalitions and Sequences of Decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico*, Ph.D. Dissertation, Northwestern University.

FALLETI, T. 2005. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective, *American Political Science Review*, 99(3): 327-346.

FALLETI, T. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

GARCÍA DELGADO, D. (ED.) 1997. *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: UBA-FLACSO.

GARMAN, C., HAGGARD S., AND WILLIS E. 2001. Fiscal Decentralization, A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics* 53: 205-236.

GIBSON, E. 1997. “The Populist Road to Market Reform: Policy and

Electoral Coalitions in Mexico and Argentina”, *World Politics* Vol. 46, N° 2, pp.151-184.

GIBSON, E. (ED.) 2004. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

GIBSON, E., AND CALVO, E. 2000. “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35 N° 3.

GIBSON, E., CALVO, E., AND FALLETI, T. 2004. “Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere”; in: Gibson, E. (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

GIMPELSON, V. AND TREISMAN D. 2002. Fiscal Games and Public Employment. A Theory with Evidence from Russia. *World Politics* 54: 145-183.

GIRAUDY, A. 2007. “*The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002)*”, *Latin American Research Review*, Vol. 42, Num. 2, pp. 33-55.

GÓMEZ CALCAÑO, L. AND LÓPEZ MAYA, M. 1990. *El tejido de Penélope: La Reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*. Caracas: Cendes-APUCV.

GONZÁLEZ, L. 2008. “Political Power, Fiscal Crises, and Decentralization in Latin America: Federal Countries in Comparative Perspective (and some Contrasts with Unitary Cases)”, *Publius: The Journal of Federalism*, 38: 211-247.

GONZÁLEZ, L. 2012. “The Redistributive Effects of Centralization and Decentralization across Subnational Units”, *Latin American Research Review* 47(3): 109-133.

HAGGARD, S. AND KAUFMAN R. (EDS.). 1992. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. 1997a. *Latin America after a Decade of Reforms*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. 1997b. *Fiscal Stability with Democracy and Decentralization*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

JONES, M., SANGUINETTI, P., AND TOMMASI, M. 2000. "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces" *Journal of Development Economics*, 61: 2.

JONES, M. AND MAINWARING, S. 2003. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application for the Americas. Working Paper 304. Notre Dame: The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

KNIGHT, J. 1999. Explaining the Rise of Neo-Liberalism: The Mechanisms of Institutional Change, unpublished manuscript, Washington University in St. Louis; quoted in Thelen, K. 2003. How Institutions Evolve: Insights from Historical Institutional Analysis, In: J. Mahoney and D. Rueschemeyer (Eds.). 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.

KRAEMER, M. 1997. Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico. Working Paper 345. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

LARDONE, M., AND CINGOLANI, M. 2006. *Gobiernos bajo presión: relaciones intergubernamentales y Reforma del Estado. El caso de Córdoba*. Córdoba: EDUCC.

LEVITSKY, S., AND MURILLO, M. V. (EDS.). 2005. *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

LEITERITZ, R. 2003. Capital Account Liberalisation in Latin America in the 1990s – The Role of the International Financial Institutions and

Professional Training. Paper prepared for the 3rd Annual CSI Conference on Global Development and Poverty Reduction, Innsbruck, Nov. 19-21.

LITVACK, J., AHMAD, J., AND BIRD, R. 1998. Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington D.C.: The World Bank, Sector Studies Series.

LLACH, L. "The Economic Consequences of Unequal Federalism" en "The Wealth of the Provinces: the Argentine Interior and the Political Economy of Argentina, 1880-1910", Ph.D. dissertation, Harvard, 2007.

LODOLA, G. 2005. "Protesta Popular y Redes Clientelares en la Argentina: El Reparto Federal del Plan Trabajar (1996-2001)", *Desarrollo Económico* 44 (176), pp. 515-536.

LÓPEZ MURPHY, R. 1995. *La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas*, Buenos Aires: Red de Centros de Investigación Aplicada, FIEL-BID.

MAINWARING, S., AND SHUGART M. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

MANOR, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington DC: World Bank.

MONTERO, A. 2001. "After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Mexico, and Spain", *Publius*, Vol. 31, N° 4.

MONTERO, A., AND SAMUELS D. (EDS.). 2003. *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

MUELLER, K. J. 1985. Explaining Variation and Change in Gubernatorial Powers, 1960-1982, *The Western Political Quarterly* 38(3): 424-431.

MUELLER, K. J. 1987. [Changing Gubernatorial Power: The Measure vs. Reality]: A Rejoinder, *The Western Political Quarterly* 40(2): 329-331.

NUÑEZ MIÑANA, H., AND PORTO, A. 1983. "Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos: Análisis y Alternativas". Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.

OATES, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

OATES, W. (ED.) 1977. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Toronto: Lexington Books.

O'DONNELL, G. 2007. *Dissonances. Democratic Critiques of Democracy*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

O'NEILL, K. 2003. Decentralization as an Electoral Strategy. *Comparative Political Studies* 36: 1068-1091.

O'NEILL, K. 2005. *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.

PANEBIANCO, A. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.

PANIZZA, U. 1999. On the Determinants of Fiscal Centralization. Theory and Evidence. *Journal of Public Economics* 74: 97-139.

PETERSON, G. 1997. *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*. Washington, DC: World Bank.

PÍREZ, P. 1986. *Coparticipación Federal y Descentralización del Estado*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

PÍREZ, P. 1986B. "La coparticipación y descentralización del Estado Nacional", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 48, N° 4, pp. 175-224.

PORTO, ALBERTO. "Etapas de la coparticipación federal de impuestos", Documento de Federalismo Fiscal N° 2 (La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2003a).

PRUD'HOMME, R. 1995. The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer* 10(2): 201-220.

RIKER, W. H. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.

RODDEN, J. 2004. Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement. *Comparative Politics* 36(4): 481-500.

RODDEN, J. 2006. *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

RODRIK, D. 1994. The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last?, In: Stephan Haggard and Steven B. Webb, eds., *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, New York: Oxford University Press/World Bank.

RONDINELLI, D., NELLIS J., AND CHEEMA S. 1983. "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience". WB Staff Working Paper 581. Washington DC: World Bank.

SAMUELS, D. AND SNYDER, R. 2001. The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science* 31(4): 651-671.

SCHLESINGER, J. A. 1965. The Politics of the Executive, In: Jacob, H., and K. N. Vines, eds., *Politics in the American States*. Boston: Little Brown.

SELCHER, W. 1998. The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification, and Regionalism in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40(4): 25-50.

SHUGART, M., AND CAREY J. 1992. *Presidents and Assemblies. Cons-*

titutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press.

SNYDER, R., AND SAMUELS, D. "Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives"; in: Gibson, E. (ed.). 2004. *Federalism and Democracy in Latin America*, (Johns Hopkins University Press.

SOUZA, C. 1997. *Constitutional Engineering in Brazil. The Politics of Federalism and Decentralisation*. London: MacMillan.

SPILLER, P., AND TOMMASI, M. 2000. "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional" *Desarrollo Económico*. Vol. 40, N° 159, pp. 425-464.

SPILLER, P., AND TOMMASI, M. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Theory and an Application to Argentina", Mimeo, Universidad de San Andrés, Department of Economics.

STALLINGS, B. 1992. International Influence on Economic Policy. In Haggard, S., and Kaufman, R. (eds.) 1992. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 41-88.

STALLINGS, B. 1995. *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

STEIN, E. 1998. Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. Working paper #368. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

STEINMO, S., THELEN, K., AND LONGSTRETH, F. 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

TEICHMAN, J. 2001. The International Context. In: *The Politics of Freeing Markets in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

TENDLER, J. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: John Hopkins University Press.

TIEBOUT, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy* 64(5): 416-424.

THELEN, K. 2003. How Institutions Evolve: Insights from Historical Institutional Analysis, In: Mahoney, J. and Rueschemeyer, D. (eds.) 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.

TOMMASI, M. 2002. "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", Mimeo, Universidad de San Andrés, Departamento de Economía.

TOMMASI, M., SAIEGH, S., AND SANGUINETTI, P. 2001. "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform," *Economía*, pp. 157-211.

TREISMAN, D. 1999. Political Decentralization and Economic Reform: A Game Theoretic Analysis, *American Journal of Political Science* 43, 488-517.

TREISMAN, D. 2000. Decentralization and Inflation; Commitment, Collective Action, and Continuity, *American Political Science Review* 94, 837-857.

United Nations Development Program (UNDP). 1997. *Governance for Sustainable Human Development*. Washington, DC: United Nations Development Program.

United Nations Development Program (UNDP). *Participatory Local Governance*. Washington, DC: United Nations Development Program.

WALLIS, J. AND OATES, W., Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government, in: Rosen, Harvey, *Fiscal Federalism* (Chicago: University of Chicago Press, 1988), 5-32.

WIBBELS, E. 2005. *Federalism and the Market. Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.

WILLIS, E., GARMAN, C., AND HAGGARD, S. 1999. The Politics of Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review* 34(1): 7-56.

WORLD BANK. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, DC: World Bank.

WORLD BANK. 1999. *Entering the 21st Century. World Development Report*. Washington, DC: World Bank.

WORLD BANK. 2001. *Building Institutions for Markets*. Washington, DC: World Bank.

WORLD BANK. 2004. Budgets, Decentralization, and Public Sector Performance to Underpin Effective Services. In: *World Development Report 2004*. Washington, DC: World Bank.

CAPÍTULO 6

Elecciones y distribución territorial del gasto en la política subnacional argentina. El caso de Córdoba, 1998-2007

*Marcelo Nazareno, Víctor Mazzalay y Mónica Cingolani**

Una cuestión clave en la evaluación de la calidad de la democracia, es la capacidad que tienen los gobiernos de distribuir recursos, con el consiguiente riesgo de que dicha distribución no se haga siguiendo principios programáticos (universales o categoriales) sino particularistas o sesgados, orientados a obtener réditos electorales a partir de criterios de inclusión y exclusión según la “historia” electoral de las provincias, las localidades y/o los propios ciudadanos.

Frente a la distribución particularista, la posibilidad de los ciudadanos de votar libremente se ve condicionada por una potencial sanción -no disponibilidad de los recursos que el gobierno tiene la potestad de entregar o no- que puede incluso llevarlos a cambiar su opción electoral con el fin de evitar tal sanción o reducir las posibilidades de que se produzca.

Una gran cantidad de estudios se han realizado –básicamente a partir de los primeros años noventa- para demostrar la presencia de estas conductas particularistas en diferentes países (sobre todo, pero no únicamente, los en desarrollo) y en sus diferentes formas: clientelismo, patronazgo y distintas modalidades de *pork barrell*.

* El presente trabajo se ha beneficiado sustancialmente por los comentarios de Ernesto Calvo, Tulia Falleti, Martín Lardone y Lucas Llach. Caben las advertencias de rigor sobre la exclusiva responsabilidad de los autores por los errores y las omisiones que pudieran subsistir.

La mayoría de estos trabajos, sin embargo, se han focalizado en la distribución que hacen los gobiernos nacionales o federales entre estados o provincias, y muy pocos en la relación distributiva que, a nivel subnacional, vincula a los gobiernos provinciales o estatales con los gobiernos locales.¹⁴⁹

Poco sabemos en nuestro país sobre el modo en que las provincias se relacionan, en este sentido, con los municipios, a pesar de que unas y otros han incrementado notoriamente su importancia política y administrativa luego de procesos relativamente intensos de descentralización de competencias administrativas y de desnacionalización de la dinámica político-electoral.¹⁵⁰ En principio, las particularidades de la política a nivel provincial y local hacen presumir que en estos niveles las modalidades de distribución y sus consecuencias electorales pueden seguir patrones específicos que marquen ciertas diferencias con respecto a lo que sucede a la distribución que vincula el nivel nacional con los provinciales.

Por otra parte, independientemente de las razones específicas que guían la distribución, el supuesto más o menos explícito en la mayoría de los trabajos y que en algunos casos se intenta probar, es que esta distribución sesgada tiene su principal origen en el beneficio electoral que reditúa al gobierno que la practica.

Sin embargo, más recientemente, algunos trabajos han comenzado a explorar hasta donde y bajo que condiciones estas conductas particularistas tienen un efecto electoral positivo que las potencien, y hasta donde y bajo que condiciones tienen un efecto electoral negativo o neutro.¹⁵¹ En estos trabajos, no se asume que la distribución particularista tendrá efectos positivos para el gobierno bajo cualquier condición, sino que es posible -bajo condiciones que deben especificarse teóricamente y verificarse empíricamente- que tal distribución no pro-

¹⁴⁹ Una notable excepción en este sentido es el trabajo de Ansolabehere y Snyder (2006) para el caso estadounidense.

¹⁵⁰ Sobre la creciente importancia de los espacios provinciales en términos político-electorales ver Leiras(2007), Calvo y Escolar (2005), Jones, *et al.* (1998) y Botana (2006).

duzca beneficios electorales y que incluso tenga un costo electoral tal que produzca un efecto neto de “perdida de votos”.

El presente trabajo pretende ser una contribución en estas dos líneas relativamente poco exploradas. Intenta examinar de que modo el gobierno provincial de Córdoba distribuye ciertos tipos de recursos *entre jurisdicciones locales* y la incidencia de esta distribución sobre los resultados electorales, *para elecciones de gobernador*, en cada una de dichas jurisdicciones. La intuición básica que guía esta exploración - justificada de un modo mas preciso mas adelante- es que un factor clave que decide las modalidades sesgadas o no de distribución y sus resultados electorales, es el grado de visibilidad que para los votantes tiene el modo en que los recursos son distribuidos. Si hay votantes que por alguna razón quieren castigar al gobierno por una distribución de recursos que consideran inadecuada, tal castigo electoral es tanto más posible cuando mas visible sea el origen y el carácter sesgado del gasto, haciéndose mucho mas difícil cuando dicho origen y modalidad de distribución es poco visible o invisible en absoluto.

De allí que los gastos seleccionados en este estudio son principalmente aquellos con muy poca visibilidad (financieros) que en principio son los más sujetos a distribuciones sesgadas en el nivel provincial, al tiempo que hemos intentado también explorar las modalidades distributivas y los efectos electorales de recursos de mayor visibilidad con el fin de dar sustento empírico a la diferencia entre ambos tipos de gasto.

La provincia de Córdoba presenta características que la hacen particularmente valiosa para un examen de este tipo, dados los rasgos

¹⁵¹ Ver, por ejemplo, para el caso argentino, Calvo y Murillo (2004) que exploran el efecto de condiciones vinculadas a las características de los partidos en el Gobierno, los marcos institucionales y de las bases electorales; y Nazareno, Brusco y Stokes (2006) que exploran condiciones vinculadas con la jurisdicción -local o nacional- de donde provienen los recursos. Para el caso mexicano, Díaz-Cayeros *et al.* (2000) exploran condiciones vinculadas con la disponibilidad de opciones que producen mayores retornos esperados que la continuación del intercambio de votos por recursos.

de su régimen municipal (uno de los más avanzados del país) que otorga amplia autonomía financiera y administrativa a los gobiernos locales. Por otra parte, el elevado número de gobiernos locales (casi quinientos, lo que la convierte en la provincia con la mayor cantidad de este tipo de gobiernos en el país), como así también la diversidad en el signo de los partidos al frente de ellos, la hace especialmente adecuada para estudios que pretendan realizar inferencias estadísticas.

El período estudiado responde en gran medida a la disponibilidad de datos. Sin embargo, nos pareció relevante tratar de cubrir los dos primeros períodos del primer gobierno peronista que tuvo la provincia desde la recuperación de la democracia. En general se asume que el peronismo exhibe una particular y eficaz tendencia a la manipulación de recursos con fines electorales.¹⁵² Un mínimo intento comparativo, con los datos disponibles hasta ahora, es realizado examinando el comportamiento distributivo y sus resultados -en las elecciones de 1998- del último gobierno radical hasta el presente.

En la segunda parte del trabajo presentamos brevemente algunas consideraciones analíticas y conceptuales -con particular referencia a la Argentina- sobre la relación entre distribución de recursos, resultados electorales y las estrategias de los gobiernos en los diferentes niveles jurisdiccionales. En la tercera sección se presenta una caracterización detallada de los diferentes gastos considerados para examinar esta cuestión en el caso concreto de la provincia de Córdoba. En la cuarta parte se muestran y se discuten los resultados de análisis multivariados sobre el modo en que estos recursos son distribuidos y los resultados electorales de esta distribución. En la quinta y última sección se desarrollan algunas reflexiones finales a modo de conclusión.

¹⁵² Esta tendencia parece reconocer factores organizativos a nivel partidario (Levitsky, 2003) y también de oferta (características del sistema institucional que afecta el acceso a fondos públicos) y de demanda (características de la base electoral) como señalan Calvo y Murillo (2003) con relación al caso específico de los empleos públicos.

Distribución, tipo de recursos y resultados electorales

Distribución particularista y movilización electoral negativa

En principio, los gobiernos pueden optar entre dos grandes modalidades de distribución o asignación de los recursos que tienen a su disposición. Por un lado, según una *lógica programática*, una distribución orientada por una combinación de compromisos ideológicos y consideraciones electorales que se rige por el principio de *universalidad*, de acuerdo con el cual tal distribución se decide sobre la base de criterios abstractos (categorías como jubilados o trabajadores) y, por ende, sin exclusiones debidas a las preferencias o conducta electorales de votantes individuales o grupos de votantes. Por el otro, una *lógica particularista o políticamente sesgada*, que se orienta a la obtención de beneficios electorales a través de la inclusión/exclusión de aquellos votantes o grupos de votantes que por sus preferencias o conductas electorales ayudan/perjudican las posibilidades electorales del partido que controla la distribución de los recursos.¹⁵³

A través de diferentes modalidades (clientelismo, patronazgo o *pork barrell*), la distribución sesgada parece, en principio, un mecanismo muy efectivo para asegurar, o al menos incrementar sustancialmente, las posibilidades electorales del partido en el gobierno. De allí la extendida aceptación de que el partido ganador beneficiará a sus partidarios con una mayor asignación del gasto público en perjuicio de aquellos que no votan por él (Ansolabehere y Snyder 2006: 548).

Existen dos modelos alternativos sobre la manera en que son distribuidos los recursos dentro de una lógica particularista. Según uno de

¹⁵³ En ambos casos se supone que operan restricciones basadas en una lógica de la eficiencia, que pone en primer plano los resultados socio-económicos globales de la gestión de Gobierno y de los cuales en buena medida dependerá la suerte electoral del mismo. El nivel de esta restricción es variable de acuerdo con las ideas económicas prevalecientes (Boix 1996) y los marcos institucionales y los recursos relativos de los actores (Hall 1992). De todos modos, se supone que -salvo casos extremos- tendrán un nivel mínimo que impida la asignación por puras consideraciones ideológicas o por pura discriminación en función de conductas electorales pasadas o futuras.

ellos, el segmento hacia el cual se dirigen los recursos son aquellos votantes *swing* (marginales) que en virtud de su indefinición o indiferencia entre alternativas electorales, su supone que están más dispuestos a decidir su voto en función de incentivos materiales específicos. Esto es, el gasto del gobierno tiene más probabilidades de afectar el voto de este tipo de votantes que el de aquellos que ya son francamente opositores o que ya tienen decidido su apoyo al gobierno. Siendo esto así, los gobiernos asignarán desproporcionadamente recursos a las regiones, localidades o grupos *pivotal*, esto es, donde el margen de diferencia electoral entre el partido del gobierno y la oposición sea menor (Dixit y Londregan 1995). Por otra parte, el modelo del votante *loyal* (leales), sostiene que el segmento privilegiado por el gasto son aquellos votantes que siempre votan por el partido del gobierno. El beneficio que aquí se supone que obtendrá el gobierno es la movilización -a través de la activación y reforzamiento de las maquinarias electorales- de los votantes propios (Cox y McCubbins 1986). De este modo, el gobierno asignará de un modo desproporcionado recursos a las localidades, regiones o grupos *core*, esto es, aquellos donde el partido del gobierno obtiene victorias más amplias.

En ambos modelos se asume que la distribución particularista de bienes sumará votos al partido que los distribuye con relación a los que obtendría de no haber implementado esta distribución. Lo único que está explícitamente en discusión es qué estrategia ofrece menos riesgos (o más probabilidad) de producir el mayor caudal de votos posibles.

Sin embargo, la movilización por vía de la distribución particularista de los recursos públicos puede implicar un *trade-off* entre una movilización “positiva” que suma votos al gobierno, y una movilización “negativa” que se los resta.¹⁵⁴ Este *trade-off* no ha sido suficientemente considerado por los trabajos que se ocupan de la lógica y las conse-

¹⁵⁴ Este *trade-off* afecta a la distribución particularista. No obstante, tiene incidencia sobre la distribución programática en la medida que, si se dan ciertas condiciones de tal modo que el *trade-off* se desbalance a favor de la movilización negativa, esto actuará como un incentivo para que el gobierno en cuestión se incline más por la movilización programática.

cuencias electorales de la distribución (Nazareno, Brusco y Stokes 2006: 82).¹⁵⁵

Esta movilización negativa puede tener varios motivos. Uno, vinculado más a una orientación egocéntrica del voto, puede ser simplemente el sentimiento de haber sido injustamente discriminados en la percepción de ciertos beneficios cuando el grupo o localidad a la que pertenecen ha sido relegada en la distribución sin una justificación razonable. Otro motivo, ligado más a una orientación sociotrópica del voto, puede ser la ineficiencia que simboliza o pone en evidencia una distribución de los recursos que hace caso omiso de necesidades relativamente objetivas. El partido gobernante no puede estar gobernando de una forma eficiente y/o justa si es que concentra sus energías en el reparto particularista de recursos, relegando a jurisdicciones que seguramente necesitan esos recursos para contribuir al mejoramiento de todo el distrito bajo la jurisdicción de aquel (Nazareno, Brusco y Stokes 2006). Aparte de los sentimientos de discriminación e injusticia y las percepciones de ineficiencia, otro motivo por el que algunos votantes pueden ser movilizados negativamente por los repartos particularistas de este tipo, es que estos implican redistribuciones de recursos, y los que “pagan” por la redistribución sienten que deben retirar su apoyo por el partido que la lleva adelante (Dixit y Londregan 1996). En todos estos casos, quienes tienen más probabilidades de ser afectados por este tipo de movilización serán los votantes marginales, en tanto su indecisión o indiferencia se basa en cuestiones programáticas

¹⁵⁵ Hasta donde sabemos, el único trabajo, además del citado, que explora teórica y empíricamente las limitaciones de la distribución sesgada para movilizar políticamente, es el de Calvo y Murillo (2004). En este caso, las limitaciones se relacionan con las características de la “demanda” de los bienes distribuidos sesgadamente (en este caso, empleos públicos). Los autores postulan que bases electorales con cierta capacitación laboral, y por ende con ingresos efectivos o potenciales relativamente altos, no se movilizarán -más- por verse beneficiadas en la distribución de empleos públicos. De allí que partidos con una base electoral con ingresos relativamente altos como la UCR no haya conseguido beneficios electorales estadísticamente significativos por la asignación de empleos públicos a los distritos “propios”, mientras que el PJ sí.

que son precisamente las que quedan fuera de cuestión cuando el gobierno se orienta a una distribución particularista. Esta movilización negativa afecta al modelo core de distribución particularista. El resultado neto del *trade-off* dependerá de la probabilidad de que un votante marginal vote en contra del gobierno sobre la probabilidad de que un votante core que no estaba dispuesto a votar, se movilice en función de la asignación de recursos de la que es beneficiario.

Pero el *trade-off* puede estar causado también por la pérdida de votantes leales. En este caso afecta a la distribución particularista cuando esta adopta la modalidad *pivotal*. Los votantes leales se concentran ahora en los distritos “excluidos” y pueden, razonablemente, sentir que tal exclusión es injusta y/o que no es compensada por los beneficios programáticos que ellos suponen se derivarán del triunfo del partido al que adhieren. Ciertamente, si la lealtad con el partido es suficientemente intensa, los votantes leales no cambiarán su voto. Sin embargo, los votantes “débilmente leales” seguramente estarán pre-dispuestos a no votar por su partido en caso de que su grupo o localidad sufran una evidente exclusión en la distribución que hace el gobierno de su partido.¹⁵⁶ Nuevamente, aquí la magnitud del *trade-off* depende de la probabilidad de que un leal vote en contra en relación con el efecto de la distribución sobre la probabilidad de que un votante marginal vote a favor.¹⁵⁷

¹⁵⁶ El análisis de las consecuencias analíticas, en relación con la compra de votos, de que la oposición o lealtad a un partido de un votante puede ser de una intensidad débil es desarrollado por Stokes (2005).

¹⁵⁷ Menos obviamente, la pérdida de votantes leales puede darse también en el caso de que la estrategia elegida sea la de beneficiar a los distritos leales o core. Una causa puede ser que el reparto particularista que excluye a votantes marginales y opositores que merecerían ser beneficiados si se siguiera un criterio universal, provoque el rechazo de un votante leal (sobre todo si, pero no excluyentemente, él, por alguna razón, no es beneficiario del reparto) que ve en esta acción una desviación del programa partidario al que el adhiere. Paradójicamente, esta reacción puede ser tanto más probable cuanto mayor sea la “lealtad” (compromiso ideológico) del votante.

Visibilidad de la distribución y movilización electoral negativa

Ciertamente, los gobiernos no están en condiciones de establecer el resultado neto de estos *trade-offs*, de tal modo de poder definir la conveniencia o no de embarcarse en una distribución particularista y elegir cuál de las estrategias, *core o pivotal*, privilegiar.

Sin embargo, tienen la posibilidad de calibrar el riesgo que corren de activar una movilización negativa de proporciones según las características de los recursos que van a distribuir y el nivel de la jurisdicción que tienen a su cargo.¹⁵⁸

Esto es así porque no todos los recursos distribuidos de modo discrecional tienen la misma probabilidad de activar una movilización negativa entre votantes marginales y débilmente leales. Esta probabilidad depende de la información accesible a los votantes sobre el carácter sesgado o no de la distribución.

Si suponemos *información perfecta* de los votantes sobre el modo en el que se asignan los recursos, la intensidad del *trade-off* será mucho mayor que si suponemos falta perfecta de información, haciendo, muy probablemente, que se considere inviable la manipulación extrema dados los costos electorales potenciales que de ella se derivan.¹⁵⁹

Por cierto, la información perfecta sobre el modo en el que se distribuyen los recursos está por completo fuera del alcance (y, probablemente, del interés) de la gran mayoría de los ciudadanos. Sin embargo,

¹⁵⁸ En general, es la certeza de la existencia potencial de *trade-off* de este tipo, lo que lleva a los gobiernos que lo practican a realizar enormes esfuerzos para negar y ocultar esta práctica, al tiempo que los partidos de la oposición se esfuerzan por denunciarla y sacarla a la luz.

¹⁵⁹ La (falta de) información disponible es clave para la dimensión no ideológica o emocional del voto sobre la base de asignación de responsabilidades al gobierno. Aun suponiendo un votante egocéntrico y que pretende orientar su voto en función de consideraciones retrospectivas que solo tengan en cuenta un “umbral” de bienestar individual, es razonable suponer que tal votante puede tener serias dificultades para establecer la responsabilidad del gobierno en su situación personal (Stokes, 2001).

estos pueden hacer una aproximación relativamente certera del modo en el que se distribuyen los recursos en aquellos rubros que, por la característica del bien o servicio implicado, por el encuadre institucional que regula la difusión y/o accesibilidad de los datos correspondientes, y por las características de las jurisdicciones implicadas, presentan, para el ciudadano promedio, un relativamente alto grado de *visibilidad* en el modo en que son distribuidos. Entendemos esta visibilidad, entonces, como la percepción a nivel individual de la responsabilidad del gobierno, en alguno de sus niveles jurisdiccionales, respecto al modo en que los recursos de los que se trate son distribuidos.¹⁶⁰

Esto es, la probabilidad (y, por ende, la previsión por parte de los partidos en el gobierno) de la pérdida de votos -de votantes marginales y/o débilmente leales- por una distribución sesgada, tiene como un factor determinante clave la *visibilidad* de la manipulación. Los votantes marginales o débilmente leales solo castigarán al partido que manipula los recursos en la medida que tengan información verosímil de que tal manipulación se llevó adelante.¹⁶¹

Estas intuiciones básicas sobre la posibilidad de movilización negativa y los factores que sobre ella inciden, se basan en la idea de un votante cuyas preferencias electorales están dadas por:

$$U_i = -\frac{1}{2} (V_i - X_i)^2 + B_i - C_i$$

¹⁶⁰ Nuestra idea de visibilidad tiene cierta similitud conceptual con la de clarity of responsibility usada por Powell y Whitten (1993) en su análisis del impacto electoral del desempeño económico de los Gobiernos en los países industrializados. De acuerdo con estos autores, cuanto mayor es el control percibido por los votantes que tiene el gobierno sobre el proceso de las políticas públicas, mayor será la probabilidad que estos responsabilicen al gobierno por los resultados económicos y voten en consecuencia.

¹⁶¹ Downs (1960) presenta un análisis sobre el impacto de la información que tienen los votantes sobre el monto de gasto y sus costes y beneficios implicados en relación con el tamaño del presupuesto. En nuestro caso, tomamos el tamaño del presupuesto por dado e intentamos ver el impacto de la información de la que disponen los votantes sobre la distribución entre diferentes jurisdicciones.

Donde $V_i = [X_g, X_o]$ representa el voto por el gobierno o por la oposición y X_i representa la posición del votante en el continuo ideológico. $B_i = [B, 0]$ representa el valor que el votante asigna a los recursos asignados a su localidad, mientras $C_i = [C, 0]$ son los costos que el votante establece para tal asignación. De esta manera, la expresión $-\frac{1}{2}(V_i - X_i)^2$ representa el valor que para el votante tiene su voto en términos ideológicos, lo que incluye tanto una dimensión “expresiva” (determinada por una identificación partidaria que relega a un muy segundo plano la consideración de los programas partidarios), como una dimensión programática (que enfatiza las propuestas en términos del contenido de las políticas). Es importante recalcar que estos costos y beneficios no siempre corresponden a un registro “material” por parte del votante de recursos o costos asignados individualmente. Pueden corresponder, como vimos, a sentimientos de “privación relativa” y de injusticia o justicia distributiva, a un sentimiento de frustración por el incumplimiento de compromisos programáticos por el gobierno, o a una evaluación global de la eficiencia o ineficiencia del gasto público.

El votante votará por el gobierno si

$$-\frac{1}{2}(X_i - X_g)^2 + B_i - C_i > -\frac{1}{2}(X_i - X_o)^2$$

asumiendo que en el voto para la oposición B_i y C_i tienen un valor de cero, dada que aquella no controla las asignaciones del gasto.

Es claro que para el gobierno lo central en términos de los beneficios que puede obtener de la asignación de recursos entre las jurisdicciones menores es el balance entre B y C .

Este balance y su efecto sobre el voto dependerá del tipo de votante: débilmente leal, marginal o levemente opositor (se asume que tanto en el caso del votante leal como en el del opositor, el balance entre B_i y C_i no tendrá ningún efecto: el leal votará siempre por el gobierno y el opositor siempre por la oposición). El votante débilmente leal es aquel que a partir de cierto umbral en el que C_i supera a B_i , se inclina por votar a la oposición. El votante marginal es aquel que se inclina a votar por el gobierno si B_i supera a C_i así sea por un mínimo margen.

El votante débilmente opositor es aquel que se inclina a votar por el gobierno a partir de cierto umbral en el que B_i supera a C_i .

Aquel balance y su incidencia en el voto dependerá también de si el votante reside o no en una localidad beneficiada por la distribución (L_b o L_{nb}) y, final y crucialmente, si esta distribución es visible (V) o no (NV).

En la Tabla 1 presentamos una síntesis de aquel balance y sus implicancias para el voto para los tres tipos de votantes teniendo en cuenta el lugar de residencia y la visibilidad de la distribución, suponiendo, en este caso, una estrategia de distribución del tipo *core*.

Tabla 1
Los efectos de movilización electoral de la distribución particularista del tipo *core*

Débilmente Leal				Marginal				Débilmente Opositor			
Lb		Lnb		Lb		Lnb		Lb		Lnb	
	V		V		V		V		V		V
>0	>0	=0	=0	>0	>0	=0	=0	>0	>0	=0	=0
>0	=0	>0	=0	>0	=0	>0	=0	>0	=0	>0	=0
	oto+	oto	oto+		oto+	oto			oto	oto	oto

Para cada tipo de votante especificamos el voto probable por el gobierno (voto +), por la oposición (voto -) o indefinido (ζ), según resida o no en una localidad beneficiada por la distribución (L_b) o no (L_{nb}) y si se trata de una distribución visible o de nula visibilidad.

Los valores del voto (positivo o negativo) especificados en la Tabla 1 se justifican como sigue.

Considerando la distribución visible (V), el votante débilmente leal que vive en una localidad beneficiada registra un beneficio mayor que cero, pero también un costo positivo en tanto es evidente la falta de orientación programática del partido, lo que daña el compromiso ideológico de aquel, lo que vuelve su voto incierto.¹⁶² Si reside en una localidad no beneficiada, el costo permanece positivo, pero el beneficio se vuelve cero, con lo cual su voto será muy probablemente negativo.

En el caso del votante marginal -considerando siempre la distribución visible- que reside en una localidad beneficiada su beneficio es mayor que cero, pero también puede serlo su costo, aunque por razones diferentes que en el caso del votante débilmente leal. En este caso, el costo remite a consideraciones de eficiencia del gasto sobre la base de una consideración sociotrópica de los efectos que tienen o pueden tener las acciones del gobierno. De esta manera, el voto de este votante es también incierto. Si vive en una localidad no beneficiada, su voto muy probablemente será negativo dado el costo positivo y el beneficio nulo.

Finalmente, en el caso del votante débilmente opositor que vive en una localidad beneficiada, su beneficio será positivo pero también su costo, por las mismas razones que el votante marginal, por lo que su voto es incierto. Si no reside en una localidad que recibe los recursos, su voto será negativo.

Con el mismo razonamiento se completaron los votos de la Tabla 1 correspondientes a las distribuciones no visibles. En este caso, la no visibilidad de la distribución impacta sobre los costos haciéndolos cero, con lo cual la mayor parte de los votos se hacen positivos por contraposición a la distribución visible que produce solo votos nega-

¹⁶² En el votante débilmente leal, el componente programático del voto se supone que tiene más fuerza que el componente expresivo, este último relativamente inmune a consideraciones sobre la consistencia ideológica de la acción del propio partido en el gobierno.

tivos o inciertos.¹⁶³ Desde el punto de vista agregado, si asumimos que la mayor cantidad de votantes del gobierno se concentran en los distritos *core* (que en este caso son Lb) y que los marginales y débilmente leales en los distritos *pivotal* (que en esta estrategia de distribución serán Lnb), esta modalidad de distribución hará inciertos una cierta cantidad de votantes débilmente leales, al tiempo que movilizará negativamente a una gran cantidad de votantes marginales y débilmente opositores. De este modo, el gobierno tiene un incentivo para distribuir los recursos no visibles según una modalidad *core* o, a la inversa, si pretende implementar una distribución del tipo *core*, tratará de hacerlo de un modo no visible.

En la Tabla 2 presentamos la misma síntesis de la Tabla 1 suponiendo una distribución del tipo *pivotal*. Contrariamente a la distribución *core*, aquí es la no visibilidad la que produce un perjuicio al gobierno, haciendo los beneficios nulos por la imposibilidad del votante de asignar la responsabilidad correspondiente.

¹⁶³ Ciertamente, puede argumentarse que los tipos de votantes supuestos (con compromiso ideológico programático y/u orientación sociotrópica del voto) configuran un escenario demasiado desfavorable para las posibilidades de manipulación abierta de los recursos por parte de los gobiernos. Si este panorama es más o menos ajustado a la realidad es una cuestión de verificación empírica. Lo que sostenemos y creemos que podemos sostener con evidencia empírica razonable, es que los gobiernos hacen sus cálculos sobre la base de un panorama similar a este.

Tabla 2
Los efectos de movilización electoral de la distribución particularista del tipo *pivotal*

Débilmente leal				Marginal				Débilmente opositor			
Lb		Lnb		Lb		Lnb		Lb		Lnb	
	V		V		V		V		V		V
>0	=0	=0	=0	>0	=0	>0	=0	>0	=0	>0	=0
=0	=0	=0	=0	>0	=0	=0	=0	=0	=0	=0	=0
oto	oto	oto	oto+	oto+		oto+		oto+	oto	oto+	oto

En este caso, por lo tanto, el gobierno tiene un incentivo para distribuir los recursos visibles según una modalidad *pivotal* o al menos sin sesgos muy evidentes o, a la inversa, un gobierno que pretenda implementar una distribución del tipo *pivotal* tratará de hacerlo usando recursos visibles.

Los factores que inciden en la visibilidad y las diferencias jurisdiccionales en la potencial movilización negativa

Pero entonces ¿de qué depende la visibilidad de la distribución que tiene efectos tan cruciales? Dejando de lado los intentos de los partidos en la oposición de hacer visibles las manipulaciones (reales o no) de la distribución de los gobiernos, aquella depende básicamente, como adelantáramos, de la interacción de tres factores.

En primer lugar, de las características de los recursos. En general, la distribución de recursos financieros es de muy baja visibilidad, ya que

requieren de parte del votante el examen -en general minucioso- de información contable de relativamente alta complejidad y difícil acceso. En el otro extremo, las obras de infraestructura permiten una discriminación relativamente directa y rápida de quienes han sido incluidos y quienes excluidos en su distribución. Por cierto, pueden pensarse una gran cantidad de tipos de bienes y servicios que presenten en su distribución una visibilidad intermedia entre estos dos extremos. A los fines expositivos distinguiremos simplemente entre recursos *visibles* y *no visibles*.

En segundo lugar, la visibilidad de la distribución depende del contexto institucional que regula su distribución. Estas regulaciones pueden ser tales que recursos no visibles presenten una distribución de relativamente alta visibilidad, en la medida que reduzcan sustancialmente el costo del acceso a la información relevante en este sentido. Así por ejemplo, la publicación en Internet de los presupuestos y las cuentas de inversión de los municipios -sobre lo que ya hay algunos antecedentes- incrementan la visibilidad de las asignaciones financieras de la provincia a los gobiernos locales, que de otro modo solo podrían ser consultados a través del mecanismo mucho más engorroso de la consulta al presupuesto y la cuenta de inversión provincial

Finalmente, los niveles jurisdiccionales -nacional o provincial- involucrados en la distribución, que afectan la visibilidad que adquiere la distribución de recursos en principio visibles.

En efecto, si se trata de distribuciones llevadas adelante por el gobierno nacional, la visibilidad de la distribución de recursos visibles se hace particularmente opaca cuando involucra a provincias. En este caso, es prácticamente imposible para un votante -suponiendo que la visibilidad debido a factores político-institucionales es baja- advertir tal discriminación en tanto la información relevante, que le permita conocer el modo en que los recursos fueron asignados, está prácticamente fuera de su alcance. Esto es, los gobiernos nacionales no enfrentan casi restricciones en la distribución sesgada entre provincias de recursos visibles, salvo situaciones excepcionales debido al contexto institucional o una particular movilización o sensibilización de la opinión pública.

Sin embargo, la gran mayoría de los trabajos que estudian la distribución de recursos desde el gobierno nacional a las provincias, se ocupan exclusivamente de recursos financieros (no visibles) (Ver por ejemplo Gibson y Calvo 2001; Calvo y Murillo 2004; Remmer y Wibbles 2000 y Gordin 2006).

Lodola (2005) es una excepción parcial en este sentido. Su trabajo se ocupa de la distribución de Planes Trabajar, los que, por el contexto institucional que regulaba su distribución (participación de gobiernos provinciales y de consejos consultivos a nivel municipal) tenían una especial e inusual visibilidad, tanto de los trazos gruesos de su distribución, como de quien tenía la responsabilidad última de la misma. No llama la atención, entonces, que en la distribución de este tipo de recursos los factores políticos como el signo de los gobernadores o la contribución de las provincias a la coalición legislativa del presidente no hayan tenido significación como determinantes de la distribución -el otro factor político considerado, porcentaje de municipios con el mismo signo político que el presidente, tuvo una incidencia parcial. En contraste, factores programáticos como los niveles de desocupación, y sociales, como el nivel de las protestas, tuvieron una incidencia notoria en la distribución correspondiente.

La situación es un tanto diferente si la distribución desde la nación implica a localidades. En este caso, el punto de referencia del potencial sesgo distributivo es la propia localidad en relación con localidades relativamente próximas. De este modo, el votante está en mejores condiciones de percibir, de un modo relativamente directo, la existencia o no de exclusiones no justificadas en la asignación de bienes que *son tenidos por públicos*, aun cuando no lo sean en sentido estricto. Sin embargo, lo que puede jugar aquí es cierta opacidad en la asignación de la *responsabilidad* del sesgo distributivo. A menos que el gobierno nacional tenga un especial interés en resaltar su responsabilidad en las asignaciones de recursos a los municipios, es razonable suponer que la responsabilidad por el modo en que la gran mayoría de los recursos visibles se distribuyen dentro de los territorios provinciales se asignará, en buena medida, a los gobiernos de las provincias, dado el papel abrumadoramente relevante, con relación a la nación, que los gobiernos

provinciales juegan en la asignación de recursos visibles entre las localidades de sus distritos. En líneas generales, entonces, puede suponerse que el gobierno nacional enfrenta riesgos relativamente menores de activar movilizaciones negativas por distribuciones sesgadas de recursos entre las jurisdicciones de menor nivel. Pero por esta misma razón, sus incentivos para una distribución sesgada no son directamente electorales (en tanto la opacidad de la distribución afecta también la visibilidad de su responsabilidad) sino de alineamiento de las fuerzas políticas provinciales (una de cuyas consecuencias, pero no la única, puede ser electoral).¹⁶⁴

Cuando la distribución de recursos visibles se hace desde las provincias a los municipios, en cambio, los gobiernos provinciales quedan más expuestos a un escrutinio ciudadano que tiene, ahora, como punto de referencia de un potencial sesgo distributivo, su propia localidad y localidades relativamente próximas. Es de esperar, por lo tanto, que un gobierno provincial que esté interesado en incrementar (o al menos no perjudicar) sus posibilidades electorales en su propio distrito, tenderá a distribuir los recursos que tienen alto grado de visibilidad de un modo muy aproximado a la lógica programática.

Sin embargo, los gobiernos provinciales tienen un fuerte incentivo, más aún que el gobierno nacional, para distribuir de un modo especialmente sesgado los recursos no visibles (financieros) entre los gobiernos locales.

En efecto, es en los espacios políticos locales donde tienen su base operativa las maquinarias electorales que se encargan de la movilización política a través de diferentes mecanismos, que incluyen desde la difusión de las propuestas y candidatos hasta la distribución de bienes o beneficios particulares entre los votantes (ver Ames 1994 para evidencia en relación al caso brasileño y Brusco, Nazareno y Stokes para el caso argentino).

¹⁶⁴No obstante, en general están más sujetos a las restricciones provenientes de la lógica de la eficiencia, en tanto son normalmente hechos responsables por la ciudadanía de los resultados macroeconómicos y sociales que están asociados con aquella lógica: inflación, crecimiento, empleo, etc.

Una característica del fragmentado espacio político argentino es que estas maquinarias políticas locales pueden ser activadas y fortalecidas (o desactivadas y debilitadas) primordialmente desde el ámbito provincial, de tal modo que el potencial efecto de arrastre “invertido” de votos locales hacia distritos superiores conecta principalmente a los municipios con las provincias.¹⁶⁵ Los gobiernos provinciales, con relación a los nacionales, tienen entonces un muy fuerte incentivo para sostener sus maquinarias electorales a nivel local.

Y son precisamente los recursos no visibles, por su misma naturaleza (financiera o bienes divisibles), los especialmente aptos para sostener y permitir la operación de las maquinarias políticas en su ámbito territorial específico.¹⁶⁶ Estos recursos pueden utilizarse tanto para la compensación de quienes forman parte de esta maquinaria, como para su distribución particular a cambio del voto. Los recursos visibles, por el contrario, no pueden ser administrados ni distribuidos por la maquinaria política en el espacio político en el que opera.

En síntesis, para los gobiernos provinciales, los gastos visibles cuentan con la doble desventaja de que no pueden ser administrados por las

¹⁶⁵ La conexión entre voto local y nacional a través de las máquinas locales aparece así mediado por liderazgos políticos provinciales. El intento de Kirchner de saltar estos liderazgos para articular directamente con los niveles locales ha mostrado, con sus escasos éxitos -salvo en el caso especialísimo del conurbano bonaerense- las enormes dificultades, en el actual sistema político argentino, que enfrenta todo intento de articular políticamente de un modo directo el espacio nacional con el local. El fuerte vínculo político-electoral que une a lo local con lo provincial se explica, básicamente, por la enorme supremacía política y financiera, dentro de cada provincia, de los liderazgos provinciales en relación con los nacionales, con lo cual, salvo excepciones, todo vínculo directo con el nivel nacional plantea enormes riesgos para las maquinarias políticas locales cuando es su propio partido el que conduce el gobierno de su provincia.

¹⁶⁶ Como se aclara más adelante, no todos los recursos financieros son igualmente aptos para ser derivados hacia la operación de las maquinarias políticas, en tanto los que son asignados sin condicionamiento alguno son previsiblemente mucho más aptos para este cometido que aquellos cuya asignación se hace bajo el condicionamiento de que sean utilizados para fines claramente especificados.

maquinarias políticas locales, al tiempo que están sujetos a una probable movilización negativa, tanto de votantes *swing* como leales. Los gastos no visibles, por su parte, al tiempo de que no generan reacciones negativas de potenciales votantes, pueden ser derivados directamente al sostenimiento y operación de las maquinarias políticas. Es de esperar, por lo tanto, que los gobiernos provinciales favorezcan a los gobiernos locales propios en la distribución de los recursos no visibles, mientras sigan criterios programáticos en el caso de los visibles.¹⁶⁷

Es probable que la distribución de recursos de nula o muy baja visibilidad produzca beneficios electorales netos para el gobierno provincial que realiza la distribución, al tiempo que la asignación de recursos de alta visibilidad no produzcan beneficios netos significativos *distinguibles entre localidades*. Esto último por dos motivos diferentes que pueden operar alternativamente. En primer lugar, si el gobierno decide distribuir estos recursos de un modo particularista, se supone que la visibilidad de la distorsión distributiva producirá un castigo electoral por parte de votantes *swing* e incluso leales que puede más que compensar los votos ganados con una distribución de este tipo. Pero en segundo lugar, y por lo que dijimos en el párrafo anterior, es muy probable que anticipando este efecto, el gobierno no distribuya los recursos visibles con un sesgo partidario, sino siguiendo criterios de eficiencia y/o equidad. En este caso, no cabe esperar un efecto estadísticamente significativo ni negativo ni positivo. En efecto, como la distribución se hace independientemente de consideraciones partidarias -signo del intendente, porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior, etc.- tanto las localidades “opositoras” como las “leales” tienen igual posibilidad de recibir estos recursos, por lo que el poten-

¹⁶⁷ Si en la cadena de distribución nos ubicamos ahora en el eslabón de distribución más bajo (el gobierno local que distribuye entre votantes) es de suponer que las restricciones de visibilidad sobre la distribución sesgada son aún más grandes que en los niveles provincial y nacional. Consistentemente con esta expectativa, Brusco, Nazareno y Stokes (2003) muestran como en las elecciones locales, los votantes parecen ser muy sensibles a la gestión de gobierno que se expresa en gastos no susceptibles de utilización clientelar (obra pública) y propensos a castigar los gastos potencialmente clientelares como el empleo público.

cial efecto positivo, se distribuirá de un modo relativamente aleatorio entre las diferentes localidades, anulando cualquier diferencia entre ellas. En todo caso, si la asignación de estos recursos tiene un efecto positivo, este efecto debería darse independientemente de la localidad donde el recurso se gasta, en la medida que su alta visibilidad permite al votante hacer evaluaciones que trascienden su propia realidad inmediata. El gobierno provincial, previsiblemente, ganará votos, pero los gana a través de lo que podríamos llamar un “efecto electoral programático” del gasto que afecta la totalidad del distrito y no a través de distribuciones sesgadas que releguen a los distritos opositores en beneficio de los propios.

Tipos de gasto: discrecionalidad y visibilidad

Se seleccionaron tres áreas de gasto: 1) construcción de escuelas nuevas, 2) construcción de nuevas viviendas, y 3) asistencia financiera a través de distintos programas. Un rasgo común entre los rubros de gasto mencionados es que son susceptibles de distribución *discrecional* por parte del gobierno provincial.¹⁶⁸ Tal discrecionalidad implica que las decisiones sobre localización de la distribución no están limitadas por normas legislativas que precisen exhaustivamente los criterios de elegibilidad y distribución -tales como las que regulan la asignación de recursos por coparticipación. Por tanto, la jurisdicción de mayor tamaño (gobierno provincial) tiene amplia libertad para hacer tal asignación entre las unidades político-administrativas menores (municipalidades y comunas), de acuerdo con sus propias orientaciones, ya sean programáticas o particularistas. El sentido de discrecionalidad, por lo tanto, refiere a la elegibilidad de las jurisdicciones beneficiarias.

¹⁶⁸ Ciertamente, no son estos los únicos rubros que son distribuidos discrecionalmente por el gobierno de la provincia. La selección de los rubros analizados en este trabajo se hizo en base al doble criterio de disponibilidad de los datos por un lado, y de que estén representados recursos que difieran, en principio, sustancialmente en cuanto a la visibilidad de su distribución.

Por otro lado, dos de las tres áreas escogidas, escuelas y viviendas, presentan una relativamente alta *visibilidad* tanto respecto del origen como del destino de los recursos; la condición de visibilidad aquí analizada refiere a los gastos puedan ser atribuidos inequívocamente por el votante a un nivel determinado de gobierno -provincial en este caso, al tiempo que pueda ser identificado de un modo relativamente directo si la jurisdicción del votante ha sido incluida o excluida de la correspondiente distribución. En cambio, las transferencias financieras –a diferencia de la construcción de escuelas y viviendas- constituyen claramente un rubro *no visible*, en el sentido expuesto. El carácter de inclusión o exclusión sólo puede determinarse a través del acceso a las cuentas provinciales y municipales. Precisamente, las transferencias financieras intergubernamentales escasamente reguladas -como las que aquí se analizan- han sido y son recurrentemente acusadas por los propios actores gubernamentales de discrecionalidad basada en relaciones político-partidarias como principal factor de discriminación.¹⁶⁹

En lo que sigue, se analizará cada uno de los rubros de gasto mencionados en particular.

Área de gasto: construcción de escuelas nuevas

La construcción de escuelas nuevas ha sido uno de los puntos centrales de la política educativa en la gestión de gobierno provincial entre 1999 y 2007 (gobernador J. M. de la Sota), a partir de dos planes: el Plan 100 escuelas nuevas (2000) y el Plan 110 escuelas nuevas

¹⁶⁹ Por caso, puede mencionarse la intensa polémica desatada a principios de 2005 en torno a la distribución de recursos del PAM en el primer trimestre de 2005: el 36% del monto total transferido había sido destinado al municipio de Villa María –con un intendente del PJ- con una amplia brecha en relación con los demás gobiernos locales receptores; legisladores e intendentes opositores denunciaban “direccionalidad” en la distribución y reclamaban una “distribución más equitativa” (*La Voz del interior*, 18/04/05, 20/04/05, 22/04/05, 29/04/05).

(2001).¹⁷⁰ En 2000, se implementó el “Plan para la construcción 100 escuelas nuevas”, destinado a la construcción de edificios escolares dirigidos a “beneficiar los niveles de enseñanza Inicial, Primario, Medio, Especial y Superior, a los fines de extender la cobertura y mejorar la calidad del servicio que brindan las escuelas que atienden población socialmente desfavorecida”.¹⁷¹ A continuación, en 2002, comenzó la construcción de otras 110 escuelas que se suman a las ya construidas el año anterior, financiadas estas últimas con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo que la Provincia de Córdoba obtuvo por haber construido las primeras escuelas (Plan 2000) con fondos propios. Como muestra la Tabla 3, entre ambos programas se planificaron un total de 213 escuelas, sumando en total una superficie escolar nueva de 377.701m², con un presupuesto total de \$537.435.968. La distribución de escuelas y de presupuesto entre Capital e interior se reparte en partes similares, concentrando Capital 107 escuelas con un presupuesto de \$275.118.553; e Interior, 106 escuelas con un presupuesto de \$262.317.414.

La construcción de escuelas ha sido una de las políticas más auspiciosas para el Gobierno provincial -especialmente si se tiene en cuenta que se trata de un período de crisis económica y administraciones provinciales con presupuestos limitados. El gobierno en ese período ha realizado importantes e insistentes publicidades oficiales destacando las bondades de la iniciativa y la eficacia en la concreción de la misma; en otros términos, ha procurado incrementar lo más posible la visibilidad de los programas. Más allá de las discusiones que se generaron sobre la cantidad de escuelas realmente construidas, hasta la oposición política ha reconocido la importancia de los nuevos edificios escolares.

¹⁷⁰ Por el momento, no se analiza el gasto en reparaciones y ampliaciones de escuelas existentes. Tampoco se consideran las escuelas relativas al Programa Nacional “700 escuelas” –con crédito del Banco Interamericano de Desarrollo e inversión aproximada de 463 millones- para la construcción y equipamiento de edificios escolares en todo el país, en el marco del cual a Córdoba le corresponden 53 escuelas.

¹⁷¹ Fuente: Gobierno de la Provincia de Córdoba, página web www.cba.gov.ar, agosto de 2005.

Por otro lado, y con relación a la estrategia del gobierno de maximizar el carácter visible de esta política, es de destacar el particular estilo arquitectónico que permite la fácil identificación de las escuelas correspondientes a estos planes, distinguiéndolas notoriamente de otros edificios educativos.

Tabla 3
Montos y superficies de los planes de construcción de escuelas.
Córdoba, Plan 2000 y Plan 2001

PLANES ESCUELAS NUEVAS PARA LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (a)						
	PLAN 2000			PLAN 2001		
Ubicación	Cantidad escuelas	Superficie (b)	Presupuesto (c)	Cantidad escuelas	Superficie (b)	Presupuesto (c)
Capital	54	112.732 m ²	\$ 151.288.472	53	81.020 m ²	\$ 123.830.081
Interior	46	91.084 m ²	\$ 122.235.909	60	92.865 m ²	\$ 140.081.505
Total	100	203.816 m ²	\$ 273.524.382	113	173.885 m ²	\$ 263.911.586

Referencias:

(a) Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Provincial de Arquitectura

(b) Superficies mínima y máxima entre las escuelas nuevas de Plan 2000: 959m² y 5.358m², y de Plan 2001: 381m² y 3.073m², respectivamente.

(c) Presupuesto mínimo y máximo entre las escuelas nuevas Plan 2000: \$1.287.954 y \$7.191.058, y de Plan 2001: \$887.527 y \$4.855.952, respectivamente, con la excepción del presupuesto del IPEF en Capital-Chateau Carreras, con \$18.101.591.

Área de gasto: construcción de nuevas viviendas

La construcción de viviendas ha sido otro eje importante de acción de gobierno provincial entre 2001-2004. En ese período de gobierno se construyeron 4.180 viviendas distribuidas en 79 municipios y comunas

del interior de la Provincia¹⁷², con fondos nacionales, provenientes del Consejo Nacional de la Vivienda que distribuye fondos entre diferentes provincias a través de distintos programas. Las nuevas viviendas se dirigen a “paliar el déficit habitacional”, “atendiendo a las características de cada zona de la provincia y a su propia realidad socioeconómica” y “con la participación de efectiva municipios y comunas”.¹⁷³

Estos fondos son distribuidos por el gobierno provincial atendiendo a los requerimientos de los gobiernos municipales y comunales y a las evaluaciones técnicas que se hacen sobre la pertinencia de tales pedidos. Normalmente, los fondos son girados a los gobiernos locales que se encargan de la administración de las obras.

En términos relativos con las demás áreas de gasto consideradas, la construcción de viviendas es un gasto de alta visibilidad en relación con las transferencias financieras, y menos visible que la construcción de escuelas.

Transferencia de recursos financieros

Fondo para emergencia y desequilibrio

La Ley Provincial 8663/97, que establece el Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia y sus Municipalidades y Comunas, dispone que del monto total del monto a coparticipar, se distribuirá “el uno coma cinco por ciento (1,5%) para la constitución de un fondo destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las Municipalidades o Comunas” (artículo 3, inc. d). Agrega (artículo 9) que el Poder Ejecutivo reglamentará el manejo de tales fondos, y que los mismos deberán ser distribuidos totalmente a los municipios y comunas. En concordancia con lo dispuesto

¹⁷² Fuente: Dirección Provincial de Vivienda del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba. Se carece de datos del municipio Capital.

¹⁷³ Fuente: www.cba.gov.ar, agosto de 2005.

en ambos artículos de la Ley de Coparticipación, y con el artículo 192 de la Constitución Provincial -que establece que es deber del Gobierno de la Provincia colaborar con las municipalidades para posibilitar el cumplimiento de sus funciones específicas-, el Decreto Reglamentario 1973/99, establece que “los Municipios y Comunas que soliciten asistencia financiera a la Provincia con motivo de situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios, formularán solicitud fundada ante la Dirección de Municipalidades y Comunas del Ministerio de Gobierno, expresando las necesidades por las que atraviesa y los montos requeridos” (artículo 1). El Decreto Reglamentario agrega (artículo 2) que “el Ministerio de Gobierno, deberá proponer al Poder Ejecutivo, quien resolverá en definitiva, la nómina de Municipios y Comunas para la distribución del fondo disponible constituido de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 4° inciso c) de la Ley 8663, previo informe técnico de la Secretaría de Asuntos Institucionales, a través de la Dirección de Municipalidades y Comunas. Esta Dirección deberá llevar además un registro de las solicitudes y de los fondos que en definitiva se otorguen. Los montos asignados en cada caso tendrán carácter no reintegrables”.

Fondo de emergencia municipal

El Fondo de emergencias municipales (FEM) fue creado en 1999 por el Decreto 2068/99, con la finalidad de otorgar anticipos de coparticipación con carácter de aporte reintegrable, a los municipios y comunas para atender emergencias o desequilibrios financieros transitorios (artículo 1). Su creación se justifica -de acuerdo a la normativa- en que “solo se puede acudir en la actualidad al Fondo constituido con el 1.5% de la masa coparticipable, desde la cual se remiten subsidios no reintegrables a los Municipios y Comunas con dificultades”, y que “en numerosos casos, los desequilibrios financieros son coyunturales, estacionales o fundados en emergencias imprevistas o transitorias, y que -una vez superadas- los Municipios y Comunas pueden reintegrar los fondos recibidos”.

Siendo reintegrables, el Fondo -luego del desembolso inicial- se irá retoolimentando con el recupero de los aportes, multiplicando la asisten-

cia en montos y en tiempo. Establece que se conforma inicialmente con 2 millones de pesos y se incrementaría con el recupero de los anticipos que se vayan otorgando. Sería administrado por el Ministro de Finanzas que suscribe con los Municipios y Comunas requirentes a través de un convenio (el Decreto contiene un Anexo con el modelo de convenio).¹⁷⁴

El fondo, creado por decreto 2069/99, fue modificado por el decreto 2619/01, que reformó algunos artículos del Decreto 2069/99, en particular incrementa el monto total del FEM, incluye los nuevos mecanismos circulantes en el mercado financiero (Letras de cancelación de obligaciones provinciales, LECOP, Decreto 2600/01) (artículo 1) y flexibiliza los plazos de devolución del anticipo (artículo 2).¹⁷⁵

Este Decreto declara que “la creación del FEM se fundó en la necesidad de contar con instrumentos para atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros en forma complementaria con el fondo constituido con el 1,5% de la masa coparticipable (APT) que permite otorgar subsidios no reintegrables a Municipalidades y Comunas”; “que con el FEM se atendieron numerosas emergencias durante el último trimestre de 1999 y el primero del año 2000, habiéndose dejado de utilizar como herramienta de asistencia financiera cuando -por aplicación de las disposiciones del Pacto de Sanseamiento Municipal- las finanzas tuvieron un gran

¹⁷⁴ El Decreto establece también límites para la asistencia reintegrable: a) el monto máximo para cada Municipio y Comuna (no superará la doceava parte de la coparticipación que le correspondió en el ejercicio inmediato anterior); b) el plazo máximo para reintegrar las sumas anticipadas (180 días; según el convenio modelo, se autoriza a la Provincia para que en el semestre posterior a la efectivización del anticipo descuenta mensualmente las cuotas de remesas que le corresponda recibir, y si no alcanzaren se descontarán las diferencias de los períodos subsiguientes hasta la cancelación total); c) un interés compensatorio (tasa Libor vigente); d) ningún Municipio y Comuna podrá recibir asistencia más de una vez por año calendario ni otorgarle un nuevo anticipo si no hubiera reintegrado las sumas recibidas por igual concepto con anterioridad.

¹⁷⁵ El FEM se conformará con un aporte inicial de siete millones de pesos, y se incrementará con las sumas que se obtengan por recupero de los anticipos que se vayan otorgando; también establece que el plazo máximo para los reintegros no podrá exceder los trescientos sesenta días (Decreto 2619/01).

desahogo como consecuencia de haber consolidado tanto Municipios como Comunas la mayor parte de sus pasivos exigibles”; y “que el agravamiento de la situación económica y financiera de la economía en general, y –como correlato, en particular- su traslado a las finanzas de los estados públicos, en todos sus niveles, ha vuelto a producir numerosas situaciones de emergencia en gobiernos municipales y comunales que se estima oportuno y conveniente auxiliar”; y por tanto, “resulta necesario ratificar la vigencia y actualizar los contenidos del Fondo de Emergencia Municipal”. El administrador del FEM es el Ministerio de Finanzas.

Fondo de ayuda municipal (FAM)

El Fondo de ayuda municipal fue creado por Decreto 2691/01. El mismo establece en sus considerandos que con el Fondo de emergencia municipal (FEM, creado por Decreto 2069/99, modificado por Decreto 2619/01) “se atendieron numerosas emergencias durante el último trimestre de 1999 y el primero del año 2000, habiéndose dejado de utilizar como herramienta de asistencia financiera cuando –por aplicación de las disposiciones del Pacto de Saneamiento Municipal- las finanzas tuvieron un gran desahogo como consecuencia de haber consolidado tanto Municipios como Comunas la mayor parte de sus pasivos exigibles”, no obstante “el agravamiento de la situación económica y financiera de la economía en general, y –como correlato, en particular- su traslado a las finanzas de los estados públicos en todos sus niveles, ha vuelto a producir numerosas situaciones de emergencia en gobiernos municipales y comunales que se estima oportuno y conveniente auxiliar”. Las ayudas consistirán una asistencia límite para cada municipio o comuna compatible con la suma que corresponda al promedio mensual de la coparticipación y tendrán –desde ya- el carácter de ayuda reintegrable a la Provincia.

Se creó el FAM “con la finalidad de otorgar aportes reintegrables a los Municipios y Comunas que atraviesen desequilibrios transitorios provocados por la situación de emergencia económico-financiera y administrativa del sector público” (artículo 1). Establece el Decreto que el Fondo se conformará con un aporte inicial de la Provincia de quince millones de pesos y que deberá integrarse en Letras de cancelación de obligaciones provinciales (LECOP CÓRDOBA) creadas por Decreto

2600/01” (artículo 2), a reintegrar en un plazo de treinta y seis meses, con un plazo de gracia inicial de veinticuatro meses (artículo 3), y establece la tasa de interés aplicable (artículo 4). El Ministerio de Finanzas será la autoridad de aplicación del FAM (artículo 5).

Programa de asistencia municipal (PAM)

El Programa de asistencia municipal (PAM) fue creado por el Decreto Provincial 2264 de 2002 “con el objeto de coadyuvar al financiamiento de los gastos extraordinarios que afrontan los Municipios y Comunas, ante el generalizado incremento de los requerimientos primarios de la población en alimentos, atención médica, medicamentos y demás necesidades de naturaleza asistencial” (Decreto 3364/02, art. 1). Al respecto, dice el mencionado Decreto que el Gobierno de la Provincia de Córdoba dispone “de herramientas administrativas eficaces para auxiliar a los Municipios y Comunas que, como consecuencia de estos incrementos asistenciales, estén atravesando situaciones de emergencia y/o desequilibrios financieros”. Los montos a distribuir son “no reintegrables” y se financian con recursos provenientes de rentas generales.

Posteriormente, el Decreto Provincial N° 781 de 2003, modificatorio del anterior, amplía el objeto del programa, agregando a su carácter asistencial la inclusión de obras y servicios públicos (art. 1): “...la ejecución de obras públicas necesarias para cada localidad así como la finalización de aquellas que estuvieran inconclusas y la mejora en los servicios públicos esenciales que las mismas deben prestar”. Y aumenta los recursos asignados originalmente, básicamente al doble de recursos. El fundamento de estas dos modificaciones es que “los requerimientos de los gastos asistenciales que dieron origen a la creación del Programa de Asistencia Municipal continúan en constante aumento, agudizando los desequilibrios financieros de numerosas Municipalidades y Comunas, y que esa circunstancia les ha impedido atender adecuadamente los servicios públicos a su cargo y concluir o ejecutar obras públicas necesarias para el desarrollo y bienestar de sus poblaciones”. En general, este fondo ha sido criticado desde su creación por discrecionalidades en su distribución (reiteradas acusaciones de legisladores opositores por favoritismos hacia gobiernos locales cercanos al gobierno).

En la Tabla 4, se sistematizan en términos comparados los programas de transferencias financieras, en aquellas características relevantes para nuestro trabajo.

Tabla 4
Recursos financieros transferidos 1998-2007: características generales y montos distribuidos (rubros seleccionados)

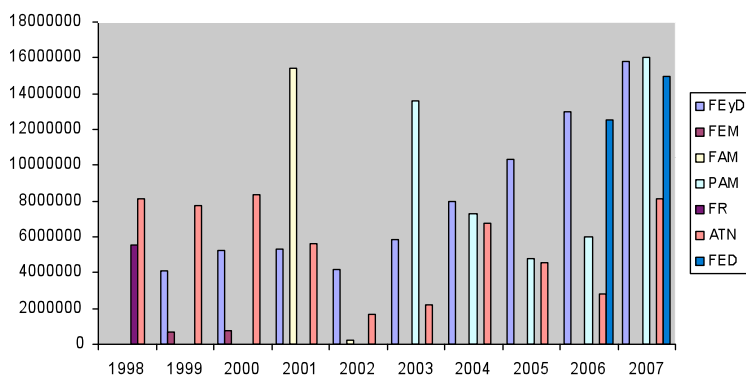
	FONDO PARA EMERGENCIA Y DESEQUILIBRIO (FEAD)	FONDO DE EMERGENCIA MUNICIPAL (FEM)	FONDO DE AYUDA MUNICIPAL (FAM)	PROGRAMA DE ASISTENCIA MUNICIPAL (PAM)	FONDO DE RESERVA (FR)
Normativa	Coparticipación Ley 663/97 Decreto 1973/99	Decreto 2068/99 Decreto 2619/01	Decreto 2691/01	Decreto 2264/02 Decreto 781/03	S/d*
Objeto	Destinado a "atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las Municipalidades o Comunas" (Ley 8663/97, art. 3, inc. d)	Destinado a "otorgar anticipos de coparticipación con carácter de aporte emergencias o desequilibrios financieros temporarios" (Decreto 2069/99, art. 1)	Destinado a "otorgar aportes reintegrables a los Municipios y Comunas que atraviesen desequilibrios transitorios provocados por la situación de emergencia económica-financiera y administrativa del sector público" (Ley 2691/01, art. 1)	Destinado a "coadyuvar al financiamiento de los gastos extraordinarios que afrontan los Municipios y Comunas, ante el generalizado incremento de los requerimientos primarios de la población en alimentos, atención médica, medicamentos y demás necesidades de naturaleza asistencial" (Decreto 23364/02, art. 1) Posteriormente (Decreto 781/03, art. 1) se agregó "...la ejecución de obras públicas necesarias para cada localidad así como la finalización de aquellas que corresponden a obras de carácter asistencial y de servicios públicos esenciales que, las mismas deben prestar".	
Condición de reintegrabilidad	No reintegrable	Reintegrable	Reintegrable	No reintegrable	
Criterio de elegibilidad	Solicitud finalizada e informe técnico (ver Decreto 1973/99)	No específica	No específica	No específica	
Montos distribuidos para cada año de estudio (en pesos)	998				5.566.000
	999		680.000		
	000		722.900		
	001				
	002			15.428.043	
	003			229.123	
	004			13.586.669	
	005			7.277.559 4.772.900	
	006			5.963.100	
	007			16.050.000	

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes y decretos enumerados en la Tabla, y datos de la Cuenta de Inversión de la Provincia de Córdoba para los montos distribuidos.

* No fue posible obtener la normativa relativa al denominado Fondo de reserva en los organismos públicos provinciales correspondientes. Informantes claves en los mismos refirieron que fue antecedente de los fondos FEM, con una modalidad de distribución similar, aunque esto no pudo ser corroborado con la documentación respectiva.

En el Gráfico 1 se muestran los montos de los diferentes gastos financieros, incluyendo los ATN con destino a los gobiernos locales, con el fin de que puede tenerse una visión de la importancia relativa de los montos en juego.

Gráfico 1
Distribución de recursos financieros 1998-2007



Distribución, tipo de gasto y elecciones

Distribución y discriminación política

En cuanto al modo que el gobierno provincial distribuye los recursos que consideramos “invisibles” (esto es, recursos básicamente financieros y, por ende, de difícil identificación en cuanto a su origen), la Tabla 5 muestran una serie de modelos *logit* para los diferentes años

y los diferentes gastos de este tipo. En ellas, la variable dependiente es una *dummy* con valor 1 si el gobierno local ha recibido este tipo de recursos y 0 si no la ha recibido. La variable independiente clave es una *dummy* con valor 1 si el gobierno local tiene el mismo signo del gobierno provincial y 0 en caso contrario. Se introducen además, como variables de control, el porcentaje de NBI y la población (logaritmo) de cada localidad, asumiendo como razonable esperar que la distribución de estos recursos hubiera estado condicionada por estos factores socio-demográficos. Como puede verse, tanto bajo el gobierno radical (1998) como bajo los dos gobiernos peronistas (2003 y 2007) y en *todos* los gastos de este tipo considerados, el signo político del gobierno local es la única variable significativa.

Tabla 5
Recepción de recursos financieros. Regresión logística

	FDR 1998	PAM 2003	FEyD 2003	PAM 2007	FEyD 2007
	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)
Constante	0,249** (0,562)	0.026*** (0,656)	0,028*** (0,634)	0,081*** (0,586)	0,129*** (0,570)
Gobierno local de igual signo partidario al provincial	5,429*** (0,223)	7,068*** (0,268)	5,307*** (0,248)	4,971*** (0,228)	4,029*** (0,229)
Logaritmo de la población (Censo de 2001)	1,053 (0,068)	1,683*** (0,086)	1,656*** (0,082)	1,348*** (0,072)	1,282*** (0,071)
% de población con NBI (Censo de 2001)	1,000 (0,000)	1,000 (0,00)	1,000 (0,000)	1,000 (0,000)	1,000 (0,000)
N:	392	392	392	392	392
% correctamente predicho:	69.6	78.3	74.2	70.2	70.7
Modo	51%	65%	59%	54%	64%
Descripción de las variables: FDR: Fondo de reserva PAM: Programa de asistencia a municipios FEyD: Fondo de emergencia y desequilibrio Nota: el porcentaje predicho corresponde siempre a un valor de corte de 0,5. *: p < 0,10 / **: p < 0.05 / ***: p < 0.01 Errores estándar entre paréntesis					

Tabla 6
Recepción de recursos visibles. Regresión logística

	Escuelas 2003	Viviendas 2003
	Exp(B)	Exp(B)
Constante	0,000*** (1,711)	0,052*** (0,606)
Gobierno local de igual signo partidario al provincial	1,725 (0,359)	,926 (0,237)
Logaritmo de la población (Censo de 2001)	4,149*** (0,185)	1,490*** (0,075)
% de población con NBI (Censo de 2001)	1,000 (0,000)	1,000*** (0,000)
N	392	392
% correctamente predicho	88,5	70,4
Modo	83%	68%
Nota: el porcentaje predicho corresponde siempre a un valor de corte de 0,5. *: $p < 0,10$ / **: $p < 0,05$ / ***: $p < 0,01$ Errores estándar entre paréntesis.		

Los gobiernos locales con el mismo signo que el gobierno provincial tienen una chance sustancialmente mayor (un mínimo de casi 5 veces más y un máximo de 7 veces más) que los gobiernos locales con signo político diferente, de recibir este tipo de asignaciones.¹⁷⁶

La situación es completamente diferente cuando consideramos los gastos de origen visible. Como puede verse en los modelos *logit* presentados en la Tabla 6, que corresponden al único período para el que tenemos datos, el signo político del gobierno local no tiene incidencia significativa sobre la asignación ni de viviendas ni de escuelas, mientras sí la tiene -como era razonable esperar- la población. En estos mo-

¹⁷⁶ En modelos OLS que no mostramos aquí, puede verse que en todos los años y para todos los gastos considerados, el signo político del gobierno local tiene una incidencia positiva y significativa sobre la cantidad per cápita recibida del recurso correspondiente.

delos la variable dependiente es una *dummy* con valor 1 si en la localidad fueron construidas viviendas o escuelas y 0 si no. La variable dependiente clave es una *dummy* con valor 1 si el gobierno local tiene el mismo signo político que el gobierno provincial y 0 en caso contrario. Esta variable no es significativa en ninguno de los dos modelos donde la única variable significativa es la población. Este efecto poblacional es razonable en términos programáticos ya que es de esperar mayores necesidades en estos rubros cuanto mayor es la población.¹⁷⁷

En síntesis, puede verse que los recursos de origen no visible son distribuidos con un elevado nivel de discriminación por parte del gobierno provincial (tanto radical como del PJ), favoreciendo sustancialmente a los municipios del mismo signo político. Esta discriminación no parece dejar lugar a otros criterios más universales, tales como los que puede ser captados por el NBI, o incluso la población (en este último caso, asumiendo que las poblaciones más pequeñas son generalmente las que pueden mostrar una tendencia a situaciones financieras más comprometidas, tanto por mayores problemas de recaudación como por la ausencia de economías de escala en la realización de obra pública). Por su parte, la distribución de los recursos de origen visible (escuelas y viviendas) no muestra signos de discriminación política en su asignación, al tiempo que la incidencia de la población en esta distribución parece mostrar el efecto de criterios programáticos.

Las diferencias en las modalidades de distribución de ambos tipos de recursos pueden apreciarse con relativa claridad en el Gráfico 2, donde se especifican los porcentajes de localidades que reciben las diferentes asignaciones, según tengan o no el mismo signo político del gobierno provincial (en 1998 de signo radical y del PJ en los años subsiguientes)

¹⁷⁷ Carecemos de datos más precisos sobre las necesidades en materia educativa y habitacional que permitan una evaluación más exacta de una distribución programática adecuada en estos rubros del gasto. Sin embargo, llama la atención de falta de incidencia del NBI, que podría considerarse - con muchas reservas, ciertamente- una *proxy* de necesidades escolares y habitacionales.

Gráfico 2
Recepción de recursos discrecionales según el signo político de gobiernos locales



Antes de ocuparnos específicamente de la incidencia de la distribución de recursos sobre los resultados electorales a nivel local, parece pertinente -dada la importancia ya mencionada que se supone tienen las maquinarias políticas locales- señalar la incidencia que el signo político del gobierno local tiene sobre los resultados electorales a nivel de gobernador. En modelos OLS que no mostramos aquí surge que la identidad del signo político del gobierno local con el del gobierno provincial tiene un fuerte efecto significativo positivo tanto sobre el porcentaje de votos a gobernador como sobre el incremento de votos con respecto a la elección anterior.

Efectos electorales de la distribución de recursos

En relación con los gastos visibles o de infraestructura (escuelas y viviendas) su impacto electoral sobre las elecciones a gobernador de

2003 (tanto en porcentaje como en diferencia con relación a la elección anterior) no es significativo.¹⁷⁸ Una interpretación de estos resultados, consistente con la estrategia de los gobiernos provinciales de evitar caer en un sesgo partidario en la distribución de estos recursos, es que estos, dada su publicidad (en el doble sentido de ser visualizados como bienes públicos, por un lado, y de ser altamente visibles en su origen –visibilidad enfatizada por el gobierno- por el otro) producen un beneficio electoral que excede el ámbito local. Y esto por dos razones. Por un lado, especialmente en el caso de las escuelas, porque quienes se benefician directa e indirectamente de la asignación de estos recursos pueden residir fuera de la localidad que los recibe. Por otro, y fundamentalmente, porque estos recursos -por su naturaleza y visibilidad- son especialmente movilizados de la dimensión sociotrópica del voto. Los réditos electorales para el gobierno provincial no surgen, entonces, tanto de su localización como de la percepción de que estos bienes y servicios son efectivamente provistos, y además lo son de un modo relativamente equitativo.

Si bien carecemos de datos que nos permitan avalar esta interpretación -que necesariamente deberían provenir de encuestas o de estudios comparativos-, cierta evidencia al respecto surge del fuerte énfasis que el gobierno de De la Sota hizo durante la campaña de 2003 sobre la construcción de viviendas y escuelas durante su mandato. Los excelentes resultados electorales del peronismo (que mejoró sus porcentajes, con respecto a 1998 en prácticamente todas las localidades de la provincia) pueden asociarse, razonablemente, al impacto de esta asignación de recursos y la campaña correspondiente.

Pasaremos ahora a explorar la incidencia electoral de los gastos de origen no visible, teniendo en cuenta el fuerte sesgo partidista que afectó su distribución por parte del gobierno provincial, por un lado, y la im-

¹⁷⁸ En los modelos correspondientes se usó el gasto asignado en estos rubros en los años 2001 y 2002. Contrariamente a lo que sucede con la asignación de los recursos financieros -como justificaremos más adelante- se supone aquí, razonablemente, que el efecto electoral de los gastos en estos rubros tiene un efecto, retrospectivo, que excede con holgura el año en que se realizan las elecciones.

portancia que el signo de los gobiernos locales tiene en relación a los resultados electorales para el partido gobernante, por el otro.

En primer lugar examinamos este efecto electoral en las elecciones a gobernador de 1998. En los dos primeros modelos OLS presentados en la Tabla 7 las variables dependientes son el porcentaje de votos obtenidos por la UCR (en ese momento a cargo del gobierno provincial) y el incremento del porcentaje de votos en 1998 con respecto a 1995, respectivamente.¹⁷⁹ Las variables de control son NBI, población (logaritmo), y el porcentaje de votos obtenidos por la UCR en las elecciones a gobernador del año 1995. La variable independiente relevante es el monto per cápita recibido por el municipio en concepto de Fondo de reserva.

Como puede verse en estos modelos, los gastos invisibles considerados sí tienen un efecto electoral significativo. Un municipio con un gobierno radical incrementa el porcentaje de votos obtenidos y obtiene un mayor porcentaje de votos que en la elección anterior por cada peso adicional per cápita del Fondo de reserva que recibe del gobierno provincial (también radical).¹⁸⁰

Con respecto a las elecciones de 2003, considerando ahora solo los municipios gobernados por el Partido Justicialista, este efecto se repite

¹⁷⁹ En estos modelos y en los subsiguientes consideramos solo aquellas localidades cuyo gobierno tiene el mismo signo que el gobierno provincial. De este modo controlamos el efecto del gobierno local sobre el porcentaje de votos y la diferencia con relación a la elección anterior que, como vimos, es muy fuerte. De este modo, podemos explorar si la asignación (como vimos sesgada) de gastos financieros a los municipios “propios” por parte de los gobiernos provinciales tiene un efecto electoral independiente de esta coincidencia partidaria en los gobiernos respectivos.

¹⁸⁰ En estos modelos y en los siguientes las variables correspondientes a los gastos financieros corresponden a los montos del mismo año que las elecciones a gobernador consideradas. Esto es así porque en todos los casos estas elecciones se realizaron en el último trimestre del año, con lo cual es razonable suponer que, por la propia naturaleza líquida de estos recursos, su impacto electoral es relativamente inmediato y tiende a diluirse con el paso del tiempo.

para el mismo tipo de gasto (ahora llamado Fondo de emergencia municipal), como puede verse en los dos últimos modelos presentados en la Tabla 7. Un municipio con un gobierno peronista incrementa el porcentaje de votos obtenidos y obtiene un mayor porcentaje de votos que en la elección anterior por cada peso adicional per cápita del FEM que recibe del gobierno provincial (también peronista).

Sin embargo (en modelos que no mostramos aquí) en este último año el PAM no muestra efectos significativos sobre ninguno de los dos registros del voto a gobernador.

Por su parte en 2007 ni el PAM ni el FEM muestran efectos significativos ni sobre el porcentaje de votos ni sobre el incremento del porcentaje de votos con respecto a 2003.

En resumen, los tipos de asignaciones financieras que corresponden a ayuda para atender desequilibrios financieros -esto es, sujetos a ciertas condiciones de necesidad y de uso por parte de los gobiernos locales- muestran una incidencia significativa sobre el voto a gobernador en 1998 y en 2003, pero no en 2007.

Por otro lado el PAM, que es una ayuda financiera de casi completa libre disponibilidad para los gobiernos locales (la ya mencionada doble discrecionalidad que los vuelve, en principio, particularmente adecuados para los tipos particularistas de movilización política) no muestra incidencia significativa sobre las elecciones a gobernador en ninguna de las elecciones consideradas.

Tabla 7
Incidencia de Fondo de reserva y Fondo de emergencia y
desequilibrio sobre votos a gobernador. Modelos OLS

	Porcentaje de votos a gobernador UCR, 1998 en municipios UCR	Diferencia en % de votos a gobernador UCR, 1995-1998 en municipios UCR	% de votos PJ a gob. 2003 en municipios PJ	Diferencia 03-98 en % de votos a gob. PJ en municipios PJ
(Constante)	25,599*** (5,487)	25,599*** (5,487)	35,248*** (6,829)	35,248*** (6,829)
Logaritmo de la población	-1,485*** (0,402)	-1,485*** (0,402)	,108 (0,648)	,108 (0,648)
NBI 2001 porcentaje de personas	,001*** (0,000)	,001*** (0,000)	,001 (0,001)	,001 (0,001)
% de votos en la elección anterior, del partido en el gobierno provincial.	,535*** (0,072)	-,465*** (0,072)	,413*** (0,085)	-,587*** (0,085)
Fondo de reserva 1998 per cápita	,025** (0,010)	,025** (0,010)		
Fondo de emergencia y desequilibrio 2003 per cápita			,035** (0,017)	,035** (0,017)
N	185	185	170	170
F	46,715	16,923	10,848	13,537
Sig.	0,000	0,000	0,000	0,000
R cuadrado ajustado	0,509	0,273	0,208	0,23
*: p < 0,10 / **: p < 0,05 / ***: p < 0,01 Errores estándar entre paréntesis				

Una explicación tentativa de esta diferencia en el impacto electoral entre los dos subtipos de asignaciones financieras considerados, remite a las diferentes características de su regulación institucional en com-

binación con las particulares características de la gestión local. Esta regulación condiciona la base electoral hacia la cual el gobierno local puede dirigir los recursos líquidos asignados en cada uno de estos dos rubros.

En el caso del FR y del FED, en tanto las asignaciones deben destinarse a atender desequilibrios presupuestarios, su recepción permite, eventualmente, la continuidad de una gestión municipal mínimamente ordenada en ámbitos tales como el pago de salarios, pagos de proveedores y la obra pública. En este caso, la asignación de fondos agrega intensidad al “arrastre” de votos desde el gobierno local hacia el provincial a través de un mecanismo de movilización política no direccionado hacia ninguna base electoral específica, esto es, un arrastre básicamente programático, en tanto fortalece la provisión de un bien público como puede ser considerado la continuidad de una gestión amenazada por dificultades financieras. Si tales dificultades, a su vez, han sido consecuencia no del despilfarro de recursos, sino de un mayor gasto orientado a una mejor provisión de bienes y servicios bajo la esfera municipal, puede entenderse que aquellos municipios oficialistas que reciben esta asignación muestren una mejor performance en el arrastre que aquellos municipios, también oficialistas, que recibieron menos o no recibieron asignación alguna en este rubro.¹⁸¹

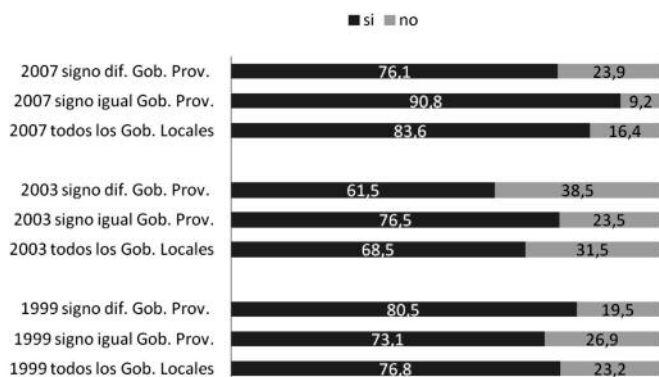
Las características del PAM, por el contrario, lo hacen especialmente apto para utilizarlo en la movilización de una base electoral específica. La no significación electoral del PAM dentro de los municipios cuyo gobierno es del mismo signo que el provincial puede interpretarse, entonces, por su utilización en el sostenimiento de una *core constituency* que configura la base de la maquinaria electoral local de la cual, de-

¹⁸¹ No tenemos una explicación plausible de por qué este mecanismo no habría funcionado en las elecciones de 2007. Creemos factible que puede vincularse, de un modo específico que no alcanzamos a vislumbrar, con el contexto político-electoral muy particular de la provincia en ese año. Se verificó la emergencia de un tercer partido, además de la UCR y el PJ, con serias chances de disputar la gobernación, hasta tal punto que la victoria del PJ se dirimió por un escasísimo margen, con un porcentaje de votos para este partido muy por debajo de los obtenidos en 1998 y en 2003.

pende, como vimos, una parte significativa del resultado electoral que en cada localidad consigue el partido a cargo gobierno de la provincia. Recursos como el PAM sirven para sostener las maquinarias locales, pero como el efecto electoral de estas maquinarias no depende -al menos de modo vital- de la cantidad de este recurso que se recibe, el efecto electoral de este gasto no es directo y visible sino indirecto y no perceptible. En otras palabras, los recursos de uso discrecional por parte del gobierno local pueden utilizarse para sostener una maquinaria electoral que es importante para obtener votos, pero cuanto de estos se obtienen no depende de la cantidad de recursos financieros asignados sino de otros factores idiosincráticos que hacen a la eficiencia de esta maquinaria (desde ciertas características de la gestión local hasta el modo en que esta maquinaria se organiza).

Gráfico 3

Reelección partidaria de los gobiernos locales



Sin embargo, si estos recursos jugaran este papel de sostenimiento de la maquinaria electoral local, cabría esperar que aunque sin tener impacto en el porcentaje de votos obtenidos por los intendentes -por las razones de eficiencia idiosincrática de las maquinarias ya mencionadas- la recepción o no de este recurso tuviera alguna influencia sobre

la posibilidad de reelección del partido a cargo del gobierno local, en tanto su recepción o no pone en juego la activación de la maquinaria local y su potencial eficiencia (un panorama global para todo el período de los porcentajes de reelecciones totales y discriminados según el signo del gobierno local es igual o diferente del correspondiente al gobierno provincial, se presenta en el Gráfico 3).¹⁸²

Efectivamente, en modelos que no mostramos aquí, se verifica que el monto de estos recursos de origen no visible no tiene un impacto significativo sobre el porcentaje de votos que obtienen los partidos del mismo signo del gobierno provincial en las elecciones a intendente.

No obstante, como puede verse en los modelos que muestra la Tabla 8, la recepción de fondos del PAM juega un papel significativo en las posibilidades de reelección. En estos modelos, la variable independiente es una *dummy* con valor 1 si el partido retiene la intendencia y 0 en caso contrario. Como variables de control se usan población (logaritmo), NBI y los fondos per cápita recibidos por coparticipación (asumiendo que esta asignación podría condicionar la gestión municipal y con ello la reelección). La única variable significativa es la recepción o no del PAM, que incrementa las chances de reelección en 2, 8 veces con respecto a quien no la recibe en 2003 y en 2,3 veces en 2007.

¹⁸² Como puede verse, los porcentajes de reelección son muy elevados, en particular para los municipios que tiene igual signo que el gobierno provincial. Esto incide en el elevado modo de los modelos presentados en la Tabla 8.

Tabla 8
Impacto de recibir PAM sobre la reelección partidaria en el
gobierno local. Valores de la regresión logística

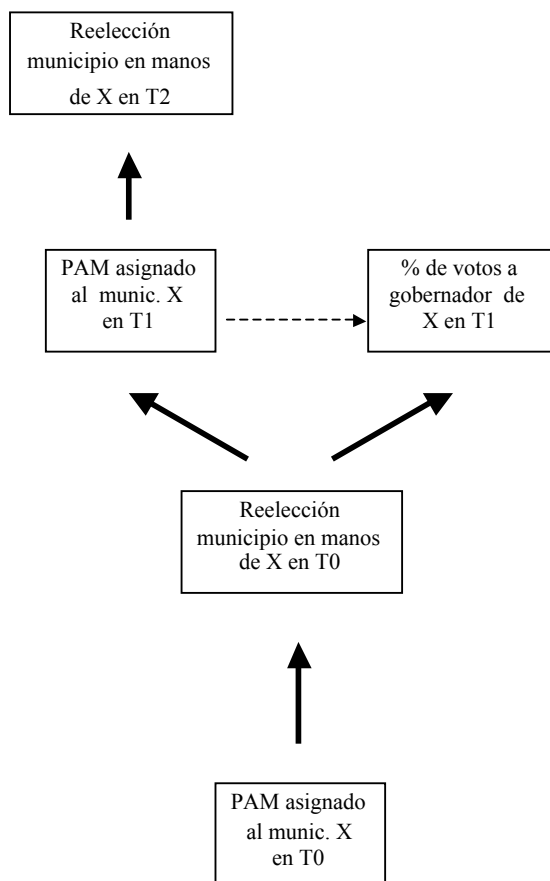
	Reelección del partido en el gobierno local 2003	Reelección del partido en el gobierno local 2007
	Exp(B)	Exp(B)
Recibió PAM el año electoral	2,872*** (0,250)	2,283*** (0,296)
Coparticipación per cápita	1,001 (0,001)	1,000 (0,000)
Logaritmo de la población (Censo de 2001)	1,109 (0,104)	,876 (0,113)
% de población con NBI (Censo de 2001)	1,000 (0,000)	1,000 (0,000)
Constante	,369 (0,896)	9,792** (0,986)
N:	392	392
% predicho:	69,9	84,4
Modo	69%	84%
Nota: el porcentaje predicho corresponde siempre a un valor de corte de 0,5. *: p < 0,10 / **: p < 0.05 / ***: p < 0.01 Errores estándar entre paréntesis		

Teniendo en cuenta estos dos elementos (el sesgo partidario en la distribución de estos recursos y la incidencia del PAM sobre la reelección de los intendentes, por un lado, y la importancia del signo del gobierno local sobre los resultados electorales a nivel provincial para el partido en el gobierno, por el otro), el efecto electoral de la asignación de este recurso puede esquematizarse como se muestra en el Gráfico 4.

Se trata de un ciclo en el que el PAM parece ayudar al funcionamiento de una maquinaria local que ayuda a mantener el municipio en determinada elección, lo cual a su vez revierte sobre el porcentaje de votos a nivel de gobernador en la elección siguiente, en tanto es el mantenimiento del municipio en su poder el factor decisivo en el porcentaje

de votos que obtendrá el partido a cargo del gobierno provincial (la flecha punteada que conecta el PAM en T1 con el % de votos en el mismo período, indica una relación “espuria”, en tanto la incidencia de este recurso es significativa cuando consideramos la totalidad de los municipios, pero desaparece cuando controlamos por la variable PJ en el gobierno local).

Gráfico 4



Conclusiones

Las evidencias que hemos presentado hasta aquí parecen hacer plausible la idea de que la modalidad de la relación entre distribución y procesos electorales en los espacios políticos provinciales adquiere ciertas especificidades que la distinguirían de la que parece operar en el espacio político nacional. Ciertamente, se trata de conclusiones parciales y provisionales, pero que pueden servir de base para futuras indagaciones que puedan utilizar datos más amplios y realizar estudios comparativos entre dos o más provincias.

La primera conclusión es que, de acuerdo con nuestras previsiones, se verifica una muy fuerte sesgo en la distribución del tipo de gastos que llamamos invisibles (financieros), mientras no hay evidencia de que en la distribución de los recursos con mayor visibilidad (infraestructura edilicia) haya habido discriminación a favor de los distritos “propios”. Es de destacar que en este sentido, no se registran diferencias entre el gobierno radical y los gobiernos peronistas analizados.

En segundo lugar, no todos los tipos de recursos producen siempre, con su distribución, resultados electorales positivos directos e inmediatos, en el *distrito “favorecido”* para el gobierno que los distribuye. Esto es muy claro en los gastos visibles, lo que en cierta medida avala la precaución de los gobiernos de no discriminar abiertamente en la distribución de este tipo de recursos. En el caso de los gastos invisibles parece estar presente alguna retribución electoral por su distribución sesgada. Sin embargo, esta retribución no siempre es directa e inmediata. Los recursos de este tipo que se destinan al sostenimiento operativo de la gestión local sí muestran efectos electorales positivos en los municipios propios beneficiados en su distribución. En este caso los gobiernos provinciales parecen beneficiarse de los votos que puede “arrastrar” para su partido una gestión local relativamente eficiente. Sin embargo, lo más llamativo de nuestros hallazgos es que aquellos recursos que por las características de su regulación aparecen como los más adecuados para sostener a las maquinarias políticas locales, no parecen generar beneficio electoral alguno, de modo directo, para el gobierno responsable de su, como vimos, muy sesgada distribución.

Desde nuestro punto de vista, esta falta de resultados electorales es más bien aparente que real. Los fondos financieros de este tipo, si se utilizan para la activación y funcionamiento de las maquinarias locales, seguramente generan un beneficio electoral para el gobierno provincial que queda oculto cuando se comparan diferentes localidades por el modo específico en que las maquinarias electorales operan en su ámbito territorial. La eficiencia -en términos de votos- de esta operatoria no depende, más allá de cierto umbral, de los montos financieros asignados, sino también de las características específicas de cada maquinaria y del modo en que se articula con los gobiernos locales, con lo que montos similares pueden producir resultados diferentes y, a la inversa, montos diferentes pueden producir resultados electorales similares.

Pero el beneficio electoral para el partido en el gobierno provincial derivado de las maquinarias electorales locales y la distribución de recursos financieros de “doble discrecionalidad” requiere, dada el sesgo distributivo hacia los gobiernos propios, el mantenimiento de los gobiernos locales. En tanto tal mantenimiento requiere de la activación de las maquinarias locales, la recepción o no de este tipo de fondos es un factor crucial de la reelección, tal como muestra nuestra evidencia. De este modo, el circuito electoral de este tipo especial de recursos como el PAM, va de su distribución sesgada a la reelección de los gobiernos locales propios y de estos, a través de su articulación con las maquinarias locales, a beneficios electorales para el gobierno provincial.

Como puede verse, la conexión entre distribución de recursos y procesos electorales a nivel provincial parece ser un proceso complejo y con múltiples aristas que trascienden la idea relativamente extendida, y más adecuada cuando se miran las relaciones entre nación y provincias, de que más recursos producen más votos en los distritos beneficiados. El papel de las maquinarias a nivel local, el dominio del gobierno local por parte de quien está a cargo de la distribución de los recursos provinciales y la posibilidad o no de los ciudadanos de castigar distribuciones abiertamente sesgadas, interactúan para incidir tanto sobre el modo en que los gobiernos provinciales distribuyen como sobre los resultados que de tal distribución obtienen.

Referencias

AMES, BARRY. 1994. "The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election" en *American Political Science Review*, 88 (1).

ANSOLABEHERE, S Y J. M, SNYIDER. 2002. "Party Control of State Government and the Distribution of public Expenditures" en *Scandinavian Journal of Economics*, 108 (4).

BOIX, CARLES. 1996. *Partidos políticos, crecimiento e igualdad*. Madrid: Alianza

BOTANA, NATALIO. 2006. *Poder y hegemonía. El régimen político después de la crisis*. Buenos Aires: Emecé.

BRUSCO, V.; M. NAZARENO Y S. STOKES. 2004. "Vote buying in Argentina" en *Latin American Research Review*, V.39, n.2.

BRUSCO, V.; M. NAZARENO Y S. STOKES. 2003. "Calidad democrática en los gobiernos locales: gasto público y elecciones municipales en la Argentina de los '90" en *Política y Gestión*, V.6.

CALVO, E. Y M. V. MURILLO. 2004. "Who delivers? Partisan clientes in the argentine electoral market" en *American Journal of Political Science*, vol. 48.

CALVO, E. Y M. ESCOLAR. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

CALVO, E Y E. GIBSON. 2001. "Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina" en E. Calvo y J. M. Abal Medina (ed.) *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

COX, G. Y M. McCUBBINS. 1986. "Electoral politics as a redistributive game" en *The Journal of Politics*, 48 (2).

DIXIT, A. Y J. LONDREGAN. 1996. "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics" en *Journal of Politics* 58.

DIXIT, A. Y J. LONDREGAN. 1995. "Redistributive politics and economic efficiency" en *American Political Science Review*, 89.

DIAZ- CAYEROS, A.; B. MAGALONI Y B. WEINGAST. 2000. Democratization and the Economy in Mexico: Equilibrium (PRI) Hegemony and its Demise. Manuscrito no publicado, UCLA.

DOWNS, ANTHONY. 1960. "Why the government budget is too small in a democracy" en *World Politics*, vol. 12 n° 4.

GORDIN, JORGE, 2006. "Intergovernmental fiscal relations, argentine style" en *Journal of Public Policy*, vol. 26, 3.

HALL, PETER. 1992. "The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s" en S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth (eds.) *Structuring Politics*. New York: Cambridge University Press.

JONES, M.; P. SANGUINETTI Y M. TOMMASI. 1998. "Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an análisis of the argentine provinces". Fundación Gobierno y Sociedad, Documento de Trabajo # 8.

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*. New York: Cambridge University Press.

LODOLA, GERMÁN. 2005. "Protesta clientelar y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)" en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, n° 176.

NAZARENO, M.; S. STOKES Y V. BRUSCO. 2006. "Réditos y peligros

electorales del gasto público en la argentina” en *Desarrollo Económico*, vol. 46 n° 181.

POWELL, G.B. Y G.D. WHITTEN. 1993. “A cross-national analysis of economic voting: taking account of the political context” en *American Journal of Political Science*, Vol. 37, n° 2.

REMMER, K. Y E. WIBBELS (2000). “The subnational politics of economic adjustment” en *Comparative Political Studies*, vol. 33 N°4

STOKES, SUSAN. 2005. “Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina.” *American Political Science Review* 99(3).

STOKES, SUSAN. 2001. “Introduction: public opinion of market reforms: a framework” en S. Stokes (ed.) *Public support for market reforms in New Democracies*. New York: Cambridge University Press.

CAPÍTULO 7

Bancos multilaterales de desarrollo y reforma del Estado: un análisis comparado de casos provinciales en Argentina

Martin Lardone

¿Cuánto influyen los BMD en las políticas de descentralización? Esta es una pregunta presente en buena parte de la literatura sobre el tema, sobre todo en los estudios más recientes focalizados en el contexto de América Latina. En esta región, las relaciones intergubernamentales (RIG) han experimentado una ola de transformaciones sustanciales a partir de las políticas de descentralización aplicadas desde mediados de la década de 1980 por los diferentes gobiernos. En este sentido, diversos autores coinciden en afirmar la escasa influencia de los BMD sobre los procesos de descentralización en la región (Montero y Samuels, 2004; Falletti, 1999; Manor, 1999) y atribuyen a otras causas la explicación de las políticas descentralizadoras y, consecuentemente, las transformaciones en las RIG.¹⁸³

Sin embargo, lo cierto es que la dimensión intergubernamental ha sido un componente principal de los procesos de reforma y modernización del Estado en AL, y en ese sentido los BMD han tenido un protagonismo creciente. Ciertamente los BMD no han condicionado la toma de decisión sobre los procesos de descentralización, pero sí son actores

¹⁸³ Montero y Samuels (2004) sostienen que la descentralización se puede explicar a partir de las decisiones políticas y de las instituciones políticas. Lo que los autores llaman los determinantes políticos de los distintos patrones de descentralización (asumiendo que existe una variación entre patrones y niveles de descentralización en América Latina). Otros autores intentan medir esta influencia (Gonzalez, 2008), para demostrar que los BMD no condicionan el proceso de descentralización.

que han jugado un rol en este proceso. Nuestro argumento, sostiene que los BMD han jugado en estos procesos un papel clave, en particular una vez que se ha iniciado el proceso de descentralización. Los procesos de descentralización en AL han significado una transformación en las relaciones intergubernamentales de los países, particularmente en lo que respecta a la dimensión administrativa y fiscal de la descentralización, y estos planes han sido de gran importancia para la actividad de los BMD. En definitiva, lo que este trabajo pretende mostrar es el papel que los BMD juegan en las RIG de un país federal como la Argentina, a partir de la comparación de dos casos provinciales.¹⁸⁴ Con este objetivo, la comparación se concentra sobre dos casos diferentes (Córdoba y Salta), en lo que respecta a sus relaciones con el Gobierno nacional, pero además dos casos que han desarrollado un distinto tipo de relación con los BMD, y una distinta secuencia de reformas.

En este sentido, nuestro trabajo pretende poner en evidencia que la interacción de las variables política y financiera es central para explicar el tipo de relaciones que se establecen entre los BMD, el Gobierno nacional y las provincias. Las situaciones de crisis fiscal y/o de conflicto político intergubernamental han representado, en los casos aquí analizados, momentos claves para el financiamiento multilateral de programas de reformas. En segundo lugar, que la variable política es una variable central para explicar las orientaciones de los BMD hacia las provincias, y la estrategia subnacional que los BMD acuerdan con el Gobierno nacional. En tercer lugar, que la relación entre los tres actores es una relación de intercambio, en la cual cada uno obtiene sus beneficios, y desarrolla estratégicamente la utilización de tales recursos. En este sentido, es muy importante observar de manera comparada como los gobiernos provinciales van construyendo sus propias estrategias de utilización de los recursos de los BMD como parte de sus estrategias reformistas.

En definitiva, pretendemos mostrar que los BMD son un actor que termina entrando en el juego de las RIG en Argentina, y que en ese pro-

¹⁸⁴ Para este estudio nos basamos en dos tipos de fuentes empíricas: una serie de entrevistas con funcionarios de los BMD, y con actores nacionales y provinciales; y una serie de documentos oficiales de los BMD, como documentos de préstamos y documentos estratégicos, entre otros.

ceso se convierten en uno de los elementos de la negociación entre la Nación y las provincias. En este sentido, reconocer el carácter inherentemente político del proceso de descentralización y de la configuración de las RIG, como lo hace la literatura reciente, demanda precisamente revisar la participación que los BMD tienen en la política de las reformas.¹⁸⁵ Así, este trabajo se estructura en tres partes: en primer lugar, describimos como los BMD fueron construyendo su perspectiva sobre el tema subnacional y las RIG, en general y en el caso argentino; en segundo lugar, pasamos al análisis comparado de nuestros dos casos provinciales; y en tercer lugar, reorganizamos, a modo de conclusión, los ejes principales del análisis comparado.

Los BMD y su abordaje de la cuestión subnacional

Ciertamente, el tema de la descentralización entra claramente en la agenda del BM y del BID recién en los 90, cuando el proceso ya estaba bastante avanzado, y en el contexto post Washington *Conensus*. Previamente, durante las reformas estructurales, el tema de la descentralización no era un tema central, salvo en lo que respecta a las relaciones fiscales intergubernamentales¹⁸⁶, y al impacto que este tema tenía sobre el equilibrio fiscal y sobre el sostenimiento de las reformas.

¹⁸⁵ Tal como lo muestra Teichman (2004) para otro caso federal como el de México, de los distintos diálogos sectoriales entre el BM y el Gobierno, el diálogo sobre descentralización fue mas lento, en parte porque las presiones internas para descentralizar provenían de gobiernos estatales opositores, que el partido de gobierno (el PRI) no estaba dispuesto a fortalecer. La estrategia del Banco en este sentido fue la de construir apoyos y diálogos para la descentralización, y la de ir encontrando interlocutores (como por ejemplo, contratar tecnócratas mexicanos retirados del Gobierno) para generar proyectos de fortalecimiento de la capacidad administrativa en los estados subnacionales (Teichamn, 2004). Otro análisis similar de un importante caso federal es el de Kirk (2005) sobre la India.

¹⁸⁶ Las RIG fiscales son de gran importancia para el desempeño del sector público, no solo en la gestión macroeconómica, sino además en la provisión de los servicios, y esto siempre ha sido un punto de interés y preocupación en la mirada del BM sobre el tema (Tóth, 2007).

En particular en el caso argentino, como veremos en este punto, el tema de la descentralización y las RIG aparece en la agenda de los BMD con el Gobierno nacional en la primera mitad de los 90, con el acento claramente puesto sobre la cuestión del equilibrio fiscal. De todos modos, la cuestión provincial va a ir ganando preponderancia en la agenda de los BMD en Argentina, y esto va a significar el desarrollo de distintas estrategias de trabajo con las provincias.

Una oportunidad y un proceso adaptativo

Es importante recalcar, en este punto, que el abordaje del BM a la cuestión de las RIG en América Latina es claramente un proceso de aprendizaje. Dicho de otro modo, el acercamiento del BM al tema se materializa a partir de que el tema va ganando importancia al interior del Banco, y de que va siendo percibido como una oportunidad para desarrollar nuevos tipos de proyectos. En un trabajo dedicado a aplicar lecciones internacionales al caso mexicano, funcionarios del BM (Giugale *et al.*, 2000) señalan que la descentralización tiene efectos muy importantes en diversas áreas: desde la estabilidad macroeconómica hasta la disminución de la pobreza, la prestación de servicios sociales y la calidad de la gestión gubernamental. Aún más importante, afirman que dado que en todos lados la descentralización es una actividad progresiva y en evolución, una buena estrategia requiere de una adecuada infraestructura institucional, y que la experiencia latinoamericana en el proceso de descentralización muestra que las campañas abruptas y uniformizantes generalmente han fracasado (Giugale *et al.*, 2000).¹⁸⁷

¹⁸⁷ Según Krisztina Tóth (2007), en su análisis sobre el BM en Europa del Este, la crisis del Washington Consensus y la discusión académica sobre el federalismo fiscal en la teoría y en la práctica contribuyó a una mejor comprensión por parte del BM de las relaciones fiscales intergubernamentales. Este análisis pone luz sobre el proceso de “aprendizaje” que el BM realiza en esta materia, y muestra que el cambio en la agenda y la visión sobre el tema al interior del BM se da a partir de los desarrollos en investigación sobre finanzas públicas, las discusiones sobre economía del desarrollo, y la acumulación de experiencia sobre el terreno que van produciendo los funcionarios y oficiales del BM.

Sin embargo, este parece ser el punto de llegada de un proceso que comenzó con una mirada de la cuestión de las RIG centrada el problema del equilibrio fiscal en esquemas federales. Como bien señala Falletti (1999), hacia fines de los 80 el BM solo había producido dos informes sobre el tema, y ninguno de enfocaba en América Latina¹⁸⁸, si bien el proceso de descentralización ya estaba en marcha en la región. Es recién en 1988 que aparecen los primeros trabajos sobre el tema para América Latina¹⁸⁹, así como el desarrollo de proyectos a escala local (Falletti, 1999).

Sin embargo, hacia mediados de los 90 se fue configurando por parte del BM una mirada más “realista” sobre los alcances y los límites del proceso de descentralización, en gran parte a partir de la experiencia que los funcionarios de estos organismos van desarrollando sobre el terreno. Un trabajo muy representativo de este momento es el de Proud’Homme (1995), que advierte sobre los límites del proceso. Otra importante serie de estudios irán también dando forma al proceso¹⁹⁰, entre ellos, el trabajo de Manor (1999) que discute algunos postulados previos del BM sobre el tema¹⁹¹.

¹⁸⁸ Vinod Dubey (1975) Yugoslavia: development with decentralization; y Dennis Rondinelli, John Nellis and Shabbir Cheema (1984) Decentralization in Developing Countries. A review of Recent Experience.

¹⁸⁹ Ver Litvack, Jennie; Ahmad, Junaid; and Bird, Richard (1998) Rethinking Decentralization in Developing Countries, Washington D.C.: The World Bank, Sector Studies Series.

¹⁹⁰ Burki, Perry 1999, Beyond the Center. Decentralizing the State, World Bank, Washington DC. Campbell, Tim (2003), The Quiet Revolution, The University of Pittsburgh Press. Rojas, Fernando (1995), The Political, Economic and Institutional Dimensions of Fiscal Decentralization in Latin America, Unpublished Manuscript, UNDP, New York.

¹⁹¹ Como aquel según el cual la descentralización de recursos y responsabilidades sin descentralización política democrática sería incompleta y probablemente no conduciría a resultados sociales efectivos. La crítica de Manor (1999) se dirige aquí a los postulados del informe del BM de 1997 de que para ser efectiva la descentralización deben darse los tres tipos (administrativa, fiscal y política), pero que según el informe tal coincidencia tripartita rara vez ocurre.

Respecto del BID, también este BMD ha experimentado una evolución en su mirada sobre el proceso de descentralización, y la configuración de las RIG. Funcionarios del BID en esta área plantean una mirada reciente sobre la descentralización (Daughters and Harper, 2007), según la cual una primera etapa estuvo marcada por la descentralización política desde mediados de los 80 paralelamente a la transición democrática en la región. Este cambio generó nuevas demandas de descentralización de parte de las autoridades locales desde mediados de los 90, para obtener más recursos y responsabilidades frente a sus electorados. Estos autores subrayan el carácter conflictivo de este proceso de descentralización fiscal, en torno al cual han surgido dos miradas. Una primera en la cual los ministerios de economía nacionales pensaban que la descentralización podía contribuir al proceso de ajuste estructural. Sin embargo, la experiencia mostró las dificultades del control macroeconómico con RIG fiscales descentralizadas, y apareció una segunda mirada, hacia finales de los 90, más cautelosa hacia los procesos de descentralización de parte de los ministerios de economía nacionales (Daughters y Harper, 2007). Claramente, estas dos miradas se pueden identificar en distintos momentos del análisis del caso argentino, en particular por el problema del control del déficit fiscal agregado durante las reformas estructurales de los años 90.

Ahora bien, las áreas en las que se va a concentrar la actividad de los BMD sobre el tema en América Latina, responden principalmente a la descentralización fiscal, y a la descentralización administrativa y sus consecuencias. El primer punto, es clave durante los procesos de reformas macroeconómicas, y una parte importante del trabajo de ambos BMD se va a dirigir a este tema, si bien con distintas características y secuencias. El segundo tema, va a merecer un desarrollo importante de programas multilaterales ya que según los propios BMD uno de los problemas que aparecen como consecuencia de la descentralización es la débil capacidad institucional de los gobiernos subnacionales para hacerse cargo de las responsabilidades transferidas en materia de provisión de bienes públicos (Daughters y Harper, 2007).

Los BMD y las RIG en Argentina durante los 90. El conflicto federal y el control del déficit fiscal

A partir de la asunción gobierno democrático de Raúl Alfonsín en 1983 el Banco Mundial y el BID comienzan a recuperar su presencia en Argentina. Sin embargo, esto no se traduce en una presencia significativa en términos de la ayuda financiera de estos organismos. Hacia el final de los años ochenta las relaciones entre el Gobierno nacional y el BM se deterioraron y no se conceden nuevos préstamos (Botzman et Tus-sie, 1991).

A partir de la llegada al poder del presidente Menem se entablan las negociaciones suspendidas con el Banco Mundial. Comienzan, a la vez a ponerse en práctica algunas medidas vinculadas al *Washington Consensus*, como las políticas de ajuste y reforma fiscal, apertura, privatizaciones, y descentralización de la actividad económica. Por cierto, la cuestión de las relaciones fiscales y políticas con los gobiernos provinciales, en el contexto de una estructura institucional federal como Argentina, era uno de los problemas centrales del Gobierno para controlar los resultados macroeconómicos y fiscales del programa de reformas. En este sentido, los estudios efectuados en la época por los BMD (Banco Mundial, 1990) indicaban que la gestión provincial daba cuenta de una parte bastante significativa del déficit consolidado del sector público argentino, superando el déficit del Gobierno nacional y de las empresas públicas.¹⁹²

Es necesario, por lo tanto, entender a las reformas promovidas por el Gobierno nacional en las provincias durante los años noventa a partir

¹⁹² A raíz de los procesos de cambio en la estructura fiscal del país, el Gobierno nacional centró progresivamente sus gastos en la previsión social, los sistemas de jubilación y los servicios de la deuda, mientras que las provincias, por su parte, lo hicieron en la educación y la salud, y los municipios en distintos servicios urbanos (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Falletti, 2005; Bonvecchi, 2005). Sin embargo, esto abrió una disputa permanente entre la Nación y las provincias, sobre la distribución de los fondos para el financiamiento de estos servicios.

del hecho de que tales reformas son uno de los elementos que entran en juego en la relación fiscal federal y su negociación.¹⁹³ Así pues, en los acuerdos fiscales que van a sucederse a lo largo de la década, las reformas administrativas promovidas en las provincias eran teóricamente una condición fundamental para mejorar el ejercicio fiscal provincial. En definitiva, estos acuerdos buscan estructurar esquemas de incentivos fiscales articulando la cuestión las reformas con la de los déficits presupuestarios provinciales, la gestión del nivel de endeudamiento, el control del nivel de gasto público, y el acuerdo por las transferencias de fondo federales.

Así, entre otras medidas, desde el principio de los años noventa el Gobierno nacional lanzó una política para incitar a las provincias que implementen el mismo tipo de reformas que se ponían en práctica en el nivel nacional, en particular en lo que se refiere a la modernización de los sistemas presupuestarios, la privatización de las empresas públicas y los bancos públicos, la liberalización las economías provinciales, la transferencia a jurisdicción nacional de las cajas de jubilación provinciales, la reducción del número de empleados públicos, y algunas reformas para armonizar las estructuras fiscales e impositivas (Vetter, 1997).

Todas estas medidas, que tenían como objetivo principal la reducción de los déficits presupuestarios provinciales y el acompañamiento de las reformas desarrolladas a nivel nacional, fueron negociadas por los gobiernos nacional y provinciales en dos importante pactos fiscales, firmados en 1992 y 1993¹⁹⁴. Según estos acuerdos, las provincias que firmaban el pacto disfrutaban de algunas ventajas con respecto al sistema de co-

¹⁹³ En este sentido, una serie de circunstancias provocaron que no se establezca un marco institucional estable de distribución de los recursos presupuestarios federales, y que los acuerdos de distribución de estos últimos deben discutirse y renegociarse de manera periódica, según las oscilaciones políticas y económicas (Bonvecchi, 2005; Cetrangolo y Jimenez, 2004).

¹⁹⁴ El primero de estos dos pactos entre el Estado nacional y las provincias se firma el 12 de Agosto de 1992, en la ciudad de Buenos Aires, bajo el nombre de “Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales”. El segundo se firma el 12 de Agosto de 1993, también en la ciudad de Buenos Aires, bajo el título de “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”.

participación federal de impuestos y al apoyo del Gobierno nacional y de los BMD para llevar adelante las reformas acordadas. En efecto, es en esta situación que el Gobierno nacional obtiene el apoyo de los BMD para financiar y organizar reformas en las provincias, destinadas a alcanzar los objetivos fiscales fijados por la reforma a nivel nacional.

Ahora bien, este proceso de reforma tuvo como consecuencias, entre otras, una profunda modificación de las relaciones entre el Estado Nacional y los estados provinciales, debido principalmente a que uno de los ejes centrales de este proceso de reformas consistió en una política de descentralización que transfirió a los gobiernos provinciales nuevas responsabilidades de gestión de políticas públicas (principalmente en las áreas de salud y educación). Un indicador muy demostrativo de este cambio es el crecimiento de la importancia relativa del empleo público provincial en relación con el nivel nacional, como así también la importancia presupuestaria de estos estados (Ozslak, 2000). Así, lo que aparece en la agenda de políticas posdescentralización es un doble problema: la capacidad fiscal y la capacidad burocrática de los estados provinciales para asumir las nuevas funciones descentralizadas.

Un acercamiento progresivo de los BMD hacia las provincias

En este contexto, la cuestión de la racionalización de los estados provinciales se constituyó en un problema muy importante en los diagnósticos de los BMD. Por ejemplo, el “Documento de País” de 1996 del BID para la Argentina establecía tres sectores centrales para su estrategia del período 1996-1999: la profundización y la consolidación de la reforma y la modernización del Estado a nivel nacional y la extensión del proceso al nivel provincial, la reducción de la pobreza y la extensión de los programas sociales, y el incremento de la competitividad y productividad de los sectores exportadores (Inter-American Development Bank, 2001).

Así, en este período, los BMD concedieron las primeras operaciones destinadas a las provincias, las que han sido organizadas con la intermediación del Gobierno nacional y la transferencia de los fondos a las

provincias. El acuerdo de estos préstamos respondió a una estrategia compartida entre los BMD y el Gobierno nacional en lo que se refiere a los programas que deben implementarse en las provincias y se orientaron en una gran parte al fortalecimiento de los sectores públicos provinciales (Lucioni, 2003).

El primer programa de reformas provinciales puesto en práctica durante los años noventa, y ciertamente uno de los más importantes, es el que se conoció como “Provincias I”, o Programa de ajuste financiero y desarrollo económico de las provincias argentinas, cofinanciado por el BID y el BM. Este programa fue muy importante porque pretendía sentar las bases de las reformas que debían efectuarse durante esta década en las provincias. Luego, el Gobierno nacional desarrolló un nuevo programa, complementario a los pactos fiscales de 1992 y 1993. Este programa, conocido como el Programa de reformas provinciales (PREP) se organizó en torno a un fondo, que se componía de tres “partes”. Por una parte, recursos del BM, por otra parte recursos procedentes de privatizaciones y otros recursos extraordinarios, y en tercer lugar se incluyó un fondo “dinámico” con los recursos del programa que las provincias comenzarían a rembolsar.¹⁹⁵

Por otra parte, a partir de 1995 se obtiene la renovación del Programa Provincias I bajo el nombre de Provincias II, formalmente Programa de desarrollo provincial (PDP). Este programa mantiene la misma lógica que su primera versión, e intenta profundizar en sus proyectos de inversión, pero esta vez sin la participación del BID, sino solamente con la financiación del Banco Mundial. La estrategia que supone este programa es la de estabilizar la hacienda pública de los gobiernos provinciales y comenzar la reforma de sus administraciones, al mismo tiempo que a proporcionar financiamiento para las inversiones más urgentes vinculadas a las reformas en cuestión (World Bank, 1995).

¹⁹⁵ Para acceder a este programa las provincias se comprometían a la aplicación de una serie de medidas, muchas de ellas vinculadas a los equilibrios fiscales, pero debían también efectuar reformas en los servicios de salud y educación, así como privatizaciones. Contra la realización total de los objetivos de cada etapa se efectuaban los desembolsos, que eran de libre disponibilidad para las provincias.

Estos programas eran administrados por el Ministerio del Interior, mientras que el Ministerio de Economía comienza a aplicar programas que no tenían la lógica de proyectos sino la de resultados, es decir, programas de ajuste destinados a profundizar las reformas fiscales.¹⁹⁶ En primer lugar se establece un programa de privatización de los bancos públicos provinciales, financiado al mismo tiempo por el BM y por el BID¹⁹⁷. Este programa pretendía atacar uno de los pilares del problema fiscal de las provincias, dado que estos bancos públicos operaban como financieros de los déficits fiscales de sus respectivas provincias.

A partir de esta experiencia de privatización de los bancos provinciales, el Ministerio de Economía comienza a organizar con el Banco Mundial los primeros préstamos de ajuste directos a las provincias que se conocieron como Provincial Reform Loans (PRLs).¹⁹⁸ Se trata de un préstamo mucho más específico y más selectivo, para el cual se

¹⁹⁶ La crisis mexicana de 1995 (“Efecto tequila”) operó en Argentina como punto de inflexión para que los BMD incorporen de manera más activa a las provincias como una parte de su estrategia de financiación al país, lo que significó la concesión de préstamos directos a las provincias, tanto de ajuste como inversión. En el caso del Banco Mundial, desarrolló un tipo específico de préstamos de ajuste destinado a las reformas provinciales, el Provincial Reform Loan (PRL), equivalente a los ajustes estructurales destinados a la Nación. Al contrario, el BID no dio préstamos de ajuste a las provincias, y concentró sus préstamos directos a las provincias en forma de programas de inversión (Lucioni, 2003).

¹⁹⁷ Para este programa se obtuvo un préstamo de ajuste del BID (préstamo 8650c de 1995) por 750 millones de dólares y un préstamo de ajuste del Banco Mundial (préstamo 3873 de 1995) por 500 millones de dólares.

¹⁹⁸ En 1996, en el marco del Country Assistance Review realizado por el BM, el Gobierno nacional planteó la necesidad de una segunda fase de reformas provinciales, que ayudaran a los gobernadores a aumentar la eficiencia del gasto público, a reducir el tamaño de sus administraciones centrales, a asegurar y sostener el equilibrio fiscal, a reducir el stock de deuda y sus intereses a niveles controlables, y a lograr la responsabilidad, calidad y equidad en la provisión de los servicios públicos. Hacia el final de 1995 la economía argentina se estaba recuperando de los efectos de la crisis financiera del tequila, y la importancia de profundizar el ajuste económico entre los gobiernos provinciales había ganado un espacio importante en la agenda reformista del Gobierno nacional.

elegían algunas provincias según algunos criterios en particular. Un criterio era financiero/presupuestarios, es decir las provincias participantes eran elegidas por su capacidad de reembolso; y por otra parte, había una selección política según la cual los préstamos se distribuyeron entre provincias “aliadas” al Gobierno nacional y provincias gobernadas por la oposición. El esquema funcionó de esta manera en la primera versión del préstamo en 1997, donde tomaron parte Salta, San Juan, Río Negro, y Tucumán.

En definitiva, los préstamos estarían disponibles para provincias que: hubiesen introducido reformas estructurales significativas en términos del tamaño del Estado provincial y la privatización de la mayoría de las empresas y bancos públicos, que hubiesen aceptado transferir las cajas previsionales a la Nación, y que hubiesen demostrado capacidad y compromiso político para profundizar las reformas.¹⁹⁹ Así, una dimensión central en la elección de las provincias, al menos para el BM, era el liderazgo de gobernadores comprometidos con las reformas propuestas (World Bank, 2000).

Según el análisis del propio BM, este préstamo es un hito sustantivo en una progresiva tarea de acercamiento hacia la reforma en las provincias. La primera generación de operaciones fue la de los programas Provincias I y II, que eran operaciones multisectoriales que cubrían a todas las provincias financiando fortalecimiento institucional e inversión para reformas fiscales en las provincias que tuvieran buen perfil crediticio (World Bank, 2000).

Finalmente, una vez empezado este método de relación más directa con las provincias, tanto el BM como el BID comienzan a dar presta-

¹⁹⁹ Entre las justificaciones que el BM plantea para desarrollar programas mas específicos para determinadas provincias, se encuentra el hecho de que los programas Provincias I y II habían sido efectivos en “fortalecer la débil capacidad técnica de los gobiernos provinciales y en introducir la idea de recompensas por el buen desempeño fiscal”; sin embargo, no fueron útiles para proveer financiamiento a aquellas provincias que buscaran realizar reformas estructurales más profundas (World Bank, 2000).

mos “directos”²⁰⁰ a algunas provincias, según determinados criterios del Gobierno nacional y de los propios BMD.

Para los BMD, ciertas provincias, representaban un desafío muy importante para “poner a prueba” su diagnóstico sobre el impacto de tales provincias en los problemas de equilibrio fiscal federal. Además, los BMD estaban interesados en eliminar la burocracia de intermediación con las provincias representadas por las unidades ejecutivas centrales organizadas en el ámbito del Gobierno nacional. En este sentido, desde mediados de los años '90 los BMD habían subrayado que la ejecución de los proyectos en las provincias no se realizaba de manera rápida y satisfactoria a causa, principalmente, de una relación legal y administrativa compleja entre el Gobierno nacional y las provincias (Inter-American Development Bank, 2001). En este sentido, con los préstamos directos a las provincias, los BMD controlan de manera más concreta y más próxima la ejecución de los proyectos, trabajando directamente con las unidades ejecutoras a nivel provincial. Por otra parte, al trabajar con las provincias los BMD logran diversificar su cartera de préstamos potenciales y efectivos, y al mismo tiempo, logran un grado un tanto mayor de independencia en la elección de las provincias con las que trabajar, buscando operar con el riesgo financiero lo más bajo posible y con las mejores condiciones de viabilidad en lo que respecta a la implementación de los programas.

Las relaciones con estados subnacionales: dos casos comparados

En este punto, tomamos dos casos provinciales que han desarrollado un tipo de relación cada vez más estrecha con los BMD, como son Córdoba y Salta. Sin embargo, estos casos divergen en algunos puntos importantes para nuestro análisis: primero, han tenido distintas relaciones político/partidarias con el Gobierno nacional; segundo, la se-

²⁰⁰ En realidad se trata de préstamos dirigidos a cada provincia en particular, negociado y formulado directamente con la provincia, pero autorizado y garantizado por el Gobierno nacional (Lardone, 2004).

cuencia de reformas ha sido diferente, y esto ilustra el peso de la variable política en la relación con los BMD y el Gobierno nacional; tercero, representan distintas características en lo que hace a su peso político y económico en el esquema federal argentino.

Conflictos políticos con el Gobierno nacional y reformas estructurales tardías: el caso de Córdoba²⁰¹

A partir del regreso a la democracia de la Argentina en 1983, Córdoba estuvo durante cuatro períodos consecutivos (16 años) gobernada por el mismo partido (la Unión Cívica Radical). A mediados de la década de los 90 la provincia va a experimentar una importante crisis fiscal, con consecuencias política, pese a lo cual se va a mantener en una postura heterodoxa respecto de las políticas nacionales. Con el cambio político de fines de los 90, se abrirá un nuevo ciclo en materia de reformas en la provincia y de relación con los BMD.

Córdoba y la oposición al “ajuste estructural” durante los años ‘90

El gobernador Angeloz²⁰², un importante referente nacional de la UCR, había sido además el candidato presidencial que perdió las elecciones nacionales contra Carlos Menem en 1989. En este contexto político de los años ‘90, al menos durante su primera mitad, el Gobierno provincial de Córdoba se opuso a muchas de las reformas que el Gobierno

²⁰¹ La provincia de Córdoba es, después de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, la tercer provincia Argentina. Tiene una población de 3,1 millones de habitantes (representando aproximadamente un 8% del total del país), y tiene PIB que representa, aproximadamente, el 8 % del total nacional. Esto le da a Córdoba un lugar de preponderancia en el esquema político y económico federal de la Argentina.

²⁰² Angeloz fue elegido gobernador por primera vez en 1983 y reelegido en 1987. Fue, además, candidato presidencial de la UCR en 1989 y reelegido gobernador por tercera vez en 1991.

nacional impulsaba en las provincias. De hecho, el Gobierno provincial no había firmado los pactos fiscales de 1992 y 1993, ni aceptado efectuar la transferencia al Gobierno nacional de la Caja de jubilaciones de la provincia. Además, se había rechazado también la privatización de las empresas públicas más importantes y de los bancos públicos. En aquel momento, el Estado provincial era el propietario de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), y del Banco de Córdoba, entre otras empresas públicas provinciales.

Esta política de “diferenciación” con relación a las políticas de reforma impulsadas por el Gobierno nacional tiene también coherencia con la baja participación de la provincia en el financiamiento multilateral disponible para Argentina en este período. En efecto, durante los años ‘90 Córdoba no tuvo sino un nivel de financiamiento relativamente bajo con respecto a las otras provincias argentinas (Lucioni, 2003), que se concentró solamente sobre algunos proyectos de infraestructura implementados, mayormente, por el Gobierno nacional, y no sobre programas de reformas estatales.²⁰³

En este sentido, el BID subraya en el informe del proyecto de “Apoyo a la Modernización del Estado en la Provincia de Córdoba”²⁰⁴ que su experiencia con la provincia de Córdoba, en especial en lo que respecta a los proyectos de reformas institucionales, era muy pobre. De hecho, la casi totalidad (95%) de los fondos de este origen que la provincia recibió en este período, fueron destinados a proyectos de infraestructura.²⁰⁵

²⁰³ Por ejemplo, el Programa “Provincias I”, administrado por el Ministerio del Interior y cofinanciado por el Banco Mundial y el BID, tenía como objetivo implementar en las provincias reformas “coherentes” con las reformas implementadas a nivel nacional. Sin embargo, si bien Córdoba se encontraba adherida al Programa desde el año 1991, ella solamente participó del proyecto para la modernización del sistema de catastro.

²⁰⁴ Uno de los dos préstamos directos que Córdoba recibe en el año 2000 de parte de los BMD. El otro es un PRL del Banco Mundial.

²⁰⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, Informe de Proyecto, “Apoyo a la Modernización del Estado en la Provincia de Córdoba” (AR-0257).

El efecto de los cambios políticos en la relación de Córdoba con los BMD

El “modelo” de oposición de Córdoba al “modelo nacional” había comenzado a mostrar los primeros signos de crisis hacia mediados de los años ‘90. La situación presupuestaria de la provincia de Córdoba se había caracterizado, desde finales de los años 80, por un déficit fiscal creciente, motivado por un aumento progresivo del nivel de gasto público y una reducción del nivel de recaudación impositiva (Nicolini *et al.*, 2002). En consecuencia, la acumulación de déficits presupuestarios produjo un nivel de endeudamiento público relativamente importante²⁰⁶ que se financiaba, en su mayor parte, por créditos de corto plazo negociados por el Banco de Córdoba (el Banco público provincial) (Nicolini *et al.*, 2002).

En este difícil contexto fiscal, se produjo en 1995 la crisis del peso mexicano (efecto tequila) que impactó fuertemente sobre el Banco de Córdoba, que comenzó a mostrar dificultades crecientes para seguir sosteniendo financieramente el déficit presupuestario del Estado provincial. Aun peor, el Estado se vio obligado a utilizar sus propios recursos para evitar el quiebre de la Banca pública provincial. Otra cuestión importante para explicar la crisis fiscal provincial de 1995 es la de los pactos fiscales no firmados por la provincia hasta ese momento, que redundaron en una disminución en el monto de transferencias por coparticipación (Nicolini *et al.*, 2002). De este modo, en medio de la crisis financiera y frente a inminentes elecciones provinciales, el Gobierno nacional aprovechó la situación para presionar al

²⁰⁶ Según cifras del Banco Mundial, entre los años 1990 y 1994 la economía provincial cordobesa experimentó un crecimiento del 33% mientras que el nivel de gasto público en el mismo período había aumentado un 95% (World Bank, 1996).

²⁰⁷ Es muy importante tener en cuenta que las elecciones para Gobernador de Córdoba de 1995 se realizaban conjuntamente con las elecciones presidenciales de ese año, en las que Menem fue reelecto, por lo cual la importancia electoral de este distrito es evidente, en términos de peso electoral, pero también en sentido político, por la oposición de la Provincia a las políticas nacionales.

Gobierno provincial, interrumpiendo toda posibilidad de asistencia financiera antes de las elecciones.²⁰⁷

En un contexto de agitación social y política, la UCR mantuvo el Gobierno provincial, aunque esta vez en manos de Ramón Mestre, un dirigente más adepto a negociar con el Gobierno nacional. Así, el nuevo gobernador decidió firmar algunos acuerdos con el Gobierno nacional para obtener los recursos financieros que se encontraban retenidos en el Ministerio de Economía de la Nación (Nicolini *et al.*, 2002). Además, el Gobierno provincial tomó algunas medidas de ajuste para salir de la crisis financiera, en particular la reducción de empleados públicos, la reducción de la jornada de trabajo para los empleados públicos, la descentralización de los servicios de salud a las municipalidades.²⁰⁸

En el momento en que se produce el cambio de Gobierno provincial, las nuevas autoridades electas solicitaron al Banco Mundial el envío de una misión técnica a la provincia para analizar y diagnosticar la situación de la administración pública y elaborar algunos consejos y propuestas de reformas. Así, el Banco Mundial organiza una misión de análisis multisectorial que llega a la provincia en octubre de 1995, tres meses después de que se produjera el cambio de gobierno. Este equipo analizó la situación de las distintas áreas de la provincia, y participó de discusiones de políticas con miembros del nuevo gobierno. El informe que el equipo del Banco preparó finalmente (World Bank, 1996) contenía diagnósticos sectoriales de la situación del Estado provincial, pero colocaba el acento sobre los desafíos presupuestario y fiscal de la provincia. Las reformas recomendadas se dividían entre aquellas de corto plazo y las de mediano plazo, teniendo el objetivo general de “construir un sector público más ágil y más eficiente para la prestación de los servicios públicos, en un contexto de equilibrio fiscal” (World Bank, 1996).

En este contexto, la aceptación de estas propuestas de reforma por parte del Gobierno provincial fue relativamente ambigua. Por una

²⁰⁸ La mayor parte de estas medidas fueron aprobadas por la Legislatura Provincial en julio de 1995 en el marco de la “Ley de Emergencia Provincial”.

parte, porque el equipo del nuevo Gobierno no estaba de acuerdo con algunas de las propuestas, y por otra parte porque algunas de las medidas, en particular aquellas de corto plazo destinadas a combatir la “emergencia” fiscal, ya habían sido implementadas por el Gobierno antes de que fueran aconsejadas por el BM, precisamente, a causa de la urgencia de combatir dicha crisis, en particular la firma del Pacto fiscal con el Gobierno nacional. En otros casos, el Gobierno provincial realizó reformas sobre sectores aconsejados por el BM, pero no en el sentido que este proponía.²⁰⁹

Pero sin dudas, el punto de desacuerdo más importante era el de las privatizaciones, y en particular el de la banca pública provincial. De hecho, un tal programa de este tipo financiado por el Banco no iba a concretarse durante este período de gobierno. Además, esta preocupación del Banco Mundial era consistente con su política, y la del Gobierno nacional, hacia las provincias después de la “crisis del tequila” en lo que se refiere a la privatización de los bancos públicos provinciales, como lo hemos subrayado en el capítulo anterior. Evidentemente, el desacuerdo del Gobierno provincial sobre este “núcleo duro” del programa propuesto por el Banco Mundial ha vuelto inviable un financiamiento de este último a un programa de reformas provinciales.

La relación de la Provincia de Córdoba con los BMD va a cambiar sustancialmente con la llegada al poder de un nuevo Gobierno provincial. En efecto, el Partido Justicialista llega al Gobierno provincial, por primera vez desde 1973, con el triunfo electoral de José Manuel

²⁰⁹ Por ejemplo, en el área de salud el Gobierno provincial no optó por el modelo de “seguro de salud” sino por una profunda descentralización de la gestión de la salud hacia las municipalidades. En el caso de la reducción del gasto en empleados públicos, el Gobierno optó realizar el ajuste reduciendo la jornada laboral antes que solamente reducir el número de empleados públicos. En otros casos, el Gobierno no manifestaba su desacuerdo con la necesidad de ciertas medidas, pero sí con la viabilidad de su implementación, como el caso de la transferencia de la Caja de jubilaciones a la Nación, medida que estaba prohibida por la Constitución Provincial, y evidentemente, una reforma de la Constitución no era “políticamente viable” en aquel momento.

De la Sota en las elecciones para gobernador de 1999. Este hecho político nos sirve para mostrar cómo las relaciones con los BMD pueden tener incidencia en los procesos político-electorales provincial y nacional al mismo tiempo.

En 1998, en un contexto político en el que el presidente Menem buscaba habilitar la posibilidad de un tercer mandato, las elecciones anticipadas para gobernador en la provincia de Córdoba vuelven a ganar protagonismo nacional. Con este objetivo, Menem busca fortalecer la candidatura a gobernador de José Manuel De la Sota. Así, uno de los recursos que el Gobierno nacional utilizó para cooperar con la campaña del peronismo cordobés fue la de “habilitar” los contactos del Gobierno nacional con los BMD, especialmente con el Banco Mundial, para iniciar conversaciones en vistas a un eventual cambio de Gobierno en la provincia. En efecto, las primeras conversaciones del futuro gobernador y de algunos de sus futuros funcionarios con los funcionarios del Banco Mundial y del BID comenzaron ya durante la campaña electoral.

Ciertamente, la idea de trabajar con los BMD para financiar los proyectos de reformas planteados estaba presente en el equipo del futuro gobierno ya durante la campaña electoral. Entre estos proyectos, algunos estaban ya elaborados por los miembros del equipo de campaña del futuro gobernador, mientras que otros fueron formulados a partir de propuestas de los BMD rediscutidas con los futuros funcionarios.

La estrategia provincial y el juego triangular de las negociaciones políticas y financieras

No podemos comprender este cambio en las relaciones entre el Gobierno cordobés y los BMD sin considerar, una vez más, el rol jugado por el tercer actor de esta historia: el Gobierno nacional. En lo que respecta a los préstamos directos a las provincias, la función del Ministerio de Economía de la nación es principalmente la de controlar que la Provincia reúna las condiciones fiscales necesarias para recibir la garantía y los avales del Estado Nacional. Luego, la inclusión del proyecto en

la cartera de préstamos para Argentina se decide básicamente en una negociación política entre el gobernador y el Gobierno nacional.

En el caso de Córdoba, esta negociación política se había ya producido antes del cambio gubernamental nacional de 1999. Consecuentemente, cuando el nuevo Gobierno nacional asume la administración se encuentra con que los préstamos para Córdoba ya estaban “prácticamente” acordados.²¹⁰ Según los nuevos funcionarios nacionales, estos préstamos ya eran “inevitables”, y el problema se traslada, en primer lugar, a cómo condicionar estos créditos, y luego a cómo gestionar la cartera de préstamos con los BMD. En este sentido, los préstamos a Córdoba abrían la posibilidad de que las otras provincias “grandes” pidieran préstamos similares, y la cartera global acordada con los BMD no era suficiente para satisfacer estas demandas.

En consecuencia, el Ministerio de Economía decide negociar con los BMD las condiciones fiscales y presupuestarias que debían demandarle a la Provincia de Córdoba antes de firmar los créditos. En efecto, sabiendo de sus limitaciones para financiar la reestructuración de las deudas públicas de las provincias “grandes”, y de controlar efectivamente su desempeño fiscal, el Ministerio de Economía aprovechó estos instrumentos y el recurso a los BMD para cumplir estos objetivos fiscales.²¹¹

Por otra parte, el Gobierno provincial logró estructurar su estrategia de reformas y financiamiento de las mismas, a partir de utilizar de manera complementaria los dos préstamos directos obtenidos “en paralelo” del BID y del BM (Lardone, 2004). El problema que se plantea aquí es que

²¹⁰ El gobierno provincial del PJ convive algunos meses con un gobierno nacional del mismo signo político, hasta que hacia fines de 1999 el Partido Justicialista pierde las elecciones presidenciales contra la Alianza formada por la UCR y el Frepaso, y el recambio presidencial se produce en diciembre de 1999.

²¹¹ El nuevo Gobierno Nacional acuerda un tercer “Pacto Fiscal” con las provincias (incluida Córdoba) en diciembre de 1999. Para obtener el acuerdo de las provincias el Gobierno nacional les ofreció programas de reestructuración de las deudas públicas provinciales. Para las provincias “chicas” el financiamiento sería provisto por el Gobierno nacional. Por el contrario, en el caso de las provincias “grandes” la propuesta era la de establecer negociaciones con los BMD para financiar tal reestructuración (Banco Mundial, 2001).

el Banco Mundial, dadas las características del PRL, demandaba la realización de las reformas como condición previa para comenzar los desembolsos. En consecuencia, el Gobierno provincial tenía necesidad de otra asistencia financiera para comenzar a implementar tales reformas. Dicho de otro modo, para poner en práctica las reformas acordadas con el BM, era necesario tener una “disponibilidad financiera” de la que la Provincia no disponía. Para ello, el Gobierno provincial utilizará el préstamo acordado por el BID que, al tratarse de un préstamo de inversión, realiza los desembolsos en “tiempo real”. Un ejemplo puede ilustrar mejor este “mecanismo”: una de las condicionalidades acordadas con el Banco Mundial era la de modernizar los sistemas de gestión financiera y de formulación presupuestaria, para lo cual es necesario, entre otras medidas, adquirir equipamiento informático, para lo cual se utiliza el préstamo del BID, en el que también se incluyó este componente de reforma, y permite hacer el desembolso en “tiempo real”.

Esto permitía, en última instancia, que los fondos del préstamo del Banco Mundial, una vez desembolsados, no debieran ser destinados a “recuperar” la inversión realizada, sino que, gracias a su carácter de “libre disposición”, pudieran destinarse a otros objetivos prioritarios en la estrategia del Gobierno provincial, como la reestructuración de la deuda pública provincial o la capitalización del Banco de Córdoba. Al mismo tiempo, los fondos del BID se destinarían para realizar las inversiones necesarias para la “modernización administrativa” y en particular para la construcción de infraestructura escolar y planes de viviendas.

Continuidad política y reformas estructurales: el caso de Salta²¹².

Desde el regreso a la democracia en 1983 Salta es gobernada por el Partido Justicialista con la sola excepción del período 1991-1995 en que el

²¹² Ubicada en el noroeste de la Argentina, esta provincia es una de las provincias “chicas” en términos de población y participación en la economía nacional, dado que por su ubicación geográfica ha permanecido en la periferia de las zonas de desarrollo agro-exportador que logró la pampa húmeda y los posteriores proyectos industrializadores de la época desarrollista.

Gobierno es ejercido por el Partido Renovador Salteño²¹³. Con el comienzo de la década de los 90 la provincia va a experimentar una serie de intentos de reducir la crisis fiscal del Estado provincial producida por la expansión de los años 80. Sin embargo, estos programas de transformación estatal van a materializarse recién a partir de 1995 con el regreso del PJ al Gobierno provincial, bajo el liderazgo de Juan Carlos Romero.

Un cambio político, una reforma frustrada

En 1991 se llevaron a cabo los primeros comicios de renovación durante la gestión presidencial de Carlos Menem, y los mismos resultaban particularmente significativos en gran medida porque se jugaba una nueva distribución del poder en las provincias. En Salta la tensa situación social agravada por la profundización de la crisis económica perjudicaba las chances electorales del PJ. El PRS se impuso en los comicios con el 57% de los votos²¹⁴.

Uno de los principales integrantes del Gabinete provincial que asumiría en 1991, planteaba, ya en 1989, algunos de los ejes principales del diagnóstico sobre la situación del Estado provincial. En su informe (Guzmán, 1989) sostiene que, en las condiciones del momento, el sector público “constituye uno de los mayores obstáculos para lanzar a la provincia por el camino del desarrollo²¹⁵”. En función de ello sostiene que “el reordenamiento y saneamiento de las finanzas públicas pasa ineludiblemente por un examen de las causas que llevaron a la Provincia a una impotencia financiera casi asimilable a la cesación de pagos” (Guzmán, 1989).

²¹³ Un partido provincial liderado por Roberto Ulloa, exgobernador de la provincia durante la dictadura militar iniciada en 1976.

²¹⁴ Sin embargo, en la renovación de diputados y senadores locales, el PJ y la UCR mantuvieron parte de su caudal de votos, lo que significaría que el PRS de Ulloa debiera gobernar sin poseer mayoría propia en la legislatura provincial. El PJ continuó manejando el quórum propio y el 61% de las bancas legislativas. También en los comicios municipales el PJ se impuso en la mayoría de las intendencias, a excepción de la capital.

Así, aun sin tratarse de un Gobierno de extracción justicialista, este nuevo Gobierno se alinea rápidamente con el Gobierno nacional y con las reformas que este promovía, siendo uno de los primeros gobiernos provinciales en firmar los pactos fiscales de 1992 y 1993 con el Gobierno nacional.

Luego de un primer año de algunos intentos de reformas parciales, que no alcanzan los resultados esperados, el Gobierno renovador lanza, a principios de 1993, un programa de “profundización de la reforma del Estado”, que plantea como medidas inmediatas, las siguientes: declarar en disponibilidad a todo el personal de la administración pública provincial; convocar a los sindicatos del sector para la revisión de los diferentes convenios colectivos del sector público provincial; organizar un programa de retiros voluntarios; modificar el régimen de licencias del empleado público; revisar la situación de los empleados temporarios y transitorios, y llamado a concurso para cubrir los cargos vacantes de planta permanente; jubilación de oficio para el personal que reúna las condiciones necesarias para jubilarse; se suspende toda contratación de personal, designación o acto administrativo que implique un compromiso para el Estado.²¹⁶

El hecho político importante de este programa es que el mismo fue acordado entre el Gobierno de la Provincia de Salta, y el Gobierno na-

²¹⁵ A partir de un detallado análisis de las cuentas fiscales provinciales Guzmán describe la crisis fiscal de la provincias a partir del siguiente diagnóstico: fuerte aumento del gasto público, crisis del banco provincial, déficit de los organismos descentralizados, problemas de recaudación por generar una cultura de no pago de deudas, mala asignación del gasto público, convenios colectivos del sector público, dependencia de recursos federales, baja capacidad recaudatoria, gastos excesivos en personal, límites a la política de expandir el gasto público a partir del endeudamiento (Guzman, 1989).

²¹⁶ Por medio de la Ley 6695 se declara el estado de emergencia laboral en todo el ámbito del sector público hasta el 31/03/93 y se faculta al Poder Ejecutivo para proceder a la “reestructuración funcional” de la administración pública provincial, dándole competencias en materia de movilidad del personal, retiros voluntarios, jubilaciones, sumarios, incompatibilidades, separación de agentes. Otras de las medidas centrales de este programa son la privatización o concesión de determinados organismos, entre ellos, el Banco de la Provincia, la Dirección provincial de energía.

cional, a través del Ministerio del Interior, por lo cual el Gobierno nacional se compromete a apoyar el programa de reformas. Es fundamental tener en cuenta que por medio de este acuerdo el Ministerio del Interior se compromete a facilitar el acceso de la provincia de Salta al fondo para la transformación de los sectores públicos provinciales, el cual constituye uno de los hitos principales de la estrategia de transferencia de reformas hacia las provincias implementada por el Gobierno nacional con fondos de los BMDs. Pero además, el acuerdo establece también que el Gobierno nacional consensuará con el Gobierno provincial los mecanismos de participación del mismo en la negociación y ejecución de los programas de reformas estructurales que se lleven a cabo a través de organismos multilaterales de crédito. Por otra parte, la búsqueda del apoyo del Gobierno nacional también se explica por la necesidad de vencer los bloqueos que el PJ de la provincia de Salta le oponía al Gobierno del PRS. (Gobierno de la Provincia de Salta, 1993).

Según el informe del Gobierno provincial (Gobierno de la Provincia de Salta, 1993) se contrataron consultores independientes con créditos del Banco Mundial para elaborar con apoyo profesional especializado los diagnósticos y preparación de documentos para movilizar esta tarea que “demanda tiempo, seriedad y eficiencia”. Además, se le encomienda a la Unidad Ejecutora Provincial que, en el marco del programa Provincias I, formule un plan para la reconversión y el saneamiento del Banco de la Provincia y su posterior privatización. Sin embargo, el proceso de privatizaciones no avanza sustancialmente durante este período de gobierno del PRS, debido, al menos en parte, a la oposición legislativa que realizaba el PJ.

En efecto, el dato más importante de esta etapa de la reforma lo constituye sin duda la falta de capacidad político-institucional del Gobierno para llevar adelante las medidas planteadas. La mayor parte de dichas medidas debieron realizarse a partir de decretos de necesidad y urgencia²¹⁷, dado la oposición legislativa que tenía el Gobierno renovador²¹⁸.

²¹⁷ Este instrumento institucional fue incorporado a la Constitución provincial en la reforma constitucional realizada en 1986.

El triunfo de Juan Carlos Romero y la implementación de las reformas estructurales

En el año 1995 se produjeron los comicios en los que se elegía tanto al futuro gobernador como al presidente de la Nación, además de cargos legislativos tanto en el orden nacional como provincial. Ciertamente la situación era complicada para el Gobierno provincial, mientras que el Gobierno nacional manejaba los “tiempos” de la asistencia financiera. El FREJUVI, con el sublema de Juan Carlos Romero en primer lugar, se impuso al PRS con el 47% de los votos. Así, el gobernador electo comenzó su gestión con quórum propio en el recinto parlamentario al sumar el 76% de los escaños²¹⁹, la cifra más alta desde 1983.

El gobierno asume en un contexto de irresuelta crisis fiscal provincial, que justifica la implementación efectiva de la reforma del Estado, ya delineada en sus trazos principales por el Gobierno previo del Partido Renovador. En efecto, la gestión de Romero profundiza, concreta y da carácter permanente a la reforma del Estado, a través de un paquete de decretos de necesidad y urgencia²²⁰ (Vázquez, 1996), justificados en la

²¹⁸ Un ejemplo de esta oposición es que en diciembre de 1991 el Poder Ejecutivo toma la decisión DNyU de dejar sin efecto los nombramientos en la planta política y contratados, reduciendo la masa salarial en 3,5 millones de pesos; pero esta medida es revocada por la Legislatura que por Ley dispone que se reincorporen los cesanteados de la planta política y los contratados (Gobierno de la Provincia de Salta, 1993).

²¹⁹ Esta abrumadora mayoría en los cuerpos legislativos provinciales era posible gracias al diseño institucional del sistema electoral que, luego de sucesivas modificaciones desde 1983, favorecía al Partido Justicialista, especialmente por el diseño de circunscripciones uninominales para la Cámara de Senadores. Para un análisis pormenorizado de la evolución del sistema electoral salteño ver el trabajo de Christian Höy Vargas (s/d).

²²⁰ La figura de Juan Carlos Romero aparece entonces como la figura central de este proceso de aquí en adelante, no solo porque había logrado reorganizar y disciplinar al PJ luego de su quiebre de finales de los 80, sino porque había cumplido un rol clave en las reformas estructurales que el Gobierno nacional de Carlos Menem había implementado desde comienzos de los 90. En efecto, Juan Carlos Romero era Senador Nacional por la Provincia de Salta desde finales de los 80, y había tenido un rol fundamental en la negociación legislativa de las reformas implementadas por Menem.

“situación de emergencia” en que se recibía la provincia, y basados en la legislación sobre la reforma del Estado que ya hemos comentado.

Así, la reforma implementada a partir de 1995 ataca los focos principales del problema fiscal provincial. Comprende la privatización de los servicios públicos y empresas estatales y la transferencia de la Caja de jubilaciones provincial a la Nación. La participación accionaria del Estado en la generación eléctrica pasa a manos privadas, se privatiza el Banco provincial de Salta, los servicios de distribución eléctrica y los sanitarios. Paralelamente, son reestructuradas las administraciones viales y de riego, y son terciarizados servicios vinculados a la actividad estatal (Zapata, 2002).

Sobre lo que este gobierno avanzó de manera drástica y desde el comienzo fue sobre la reforma burocrática reduciendo la planta de personal de la administración pública y disminuyendo los salarios. Por un lado se aducía que se dejaba afuera a los contratados que “habían sido designados ilegalmente” contraviniendo la Ley de emergencia de 1990, mientras que por otro lado se inicia un programa de reconversión de aquellos empleados que quedaban excluidos de la transformación de las funciones y estructuras del Estado (Vázquez, 1996).

El Gobierno nacional, los BMD y la estrategia provincial para las reformas

Como ya lo hemos señalado, las relaciones entre el gobierno provincial y el gobierno nacional habían sido ya durante la primer mitad de los 90 una dimensión importante de las reformas estructurales que se habían intentado implementar en la provincia de Salta. Tanto en lo que tiene que ver con la firma de los pactos fiscales, como en la organización de programas de reformas provinciales con fondos de los BMDs administrados por el Gobierno nacional, la provincia de Salta había tenido una importante participación. De hecho, la provincia de Salta había firmado ambos pactos fiscales propuestos por la Nación, había participado del programa Provincias I y había participado luego del PREP por un acuerdo de reformas firmado con el Ministerio del Interior como ya hemos mostrado. Del mismo modo, el Gobierno provin-

cial participó del programa Provincias I ya desde el año 1990, aunque no pudo avanzar sobre las reformas centrales planteadas por este programa. Sin embargo, esto sirvió para que la provincia entrara en el esquema de financiamiento multilateral de reformas estatales provinciales, estrategia que va a ser profundizada, como veremos, por el nuevo gobierno del PJ.

En lo que respecta al Programa de reforma de los estados provinciales, el gobierno del Romero también logra concretar la participación de la Provincia en el mismo²²¹, si bien el gobierno del PRS ya había avanzado con la firma de un acuerdo en este sentido con el Ministerio del Interior. Finalmente, luego de una poco sustancial participación en el Programa Provincias I, la provincia de Salta participa de la segunda versión del programa, el Provincias II, que el Gobierno nacional había acordado con el BM en 1995, y al que las provincias entraban vía la firma de un convenio subsidiario²²².

²²¹ En efecto, en Agosto de 1996 la Provincia de Salta recibe un préstamo del Fondo para la transformación de los sectores públicos provinciales. El mismo se implementa por un convenio con el Gobierno nacional, ratificado por un Decreto de necesidad y urgencia (1463/96) aprobado luego por la legislatura provincial (Ley 6883/96). Según el convenio, firmado con el Ministerio del Interior, el Gobierno nacional le transferirá a la Provincia la suma de \$ 30 millones, en la medida que se produzca el desembolso del préstamo otorgado a la Nación por el BIRF (Convenio de préstamo N° 3836AR – Decreto Nacional N° 355/95). Por lo tanto, la provincia decreta que para dicho programa serán de aplicación los mecanismos y procedimientos administrativos y contables convenidos por el Estado Nacional con el BIRF a través de dicho préstamo.

²²² El Convenio de préstamo subsidiario del Segundo programa de desarrollo provincial fue celebrado el día 20 de marzo de 1997 entre la Provincia de Salta, y el Ministerio del Interior de la Nación en el marco del Contrato de Préstamo N° 3877/AR celebrado entre la Nación Argentina y el Banco Mundial. El objetivo principal del programa es contribuir al desarrollo institucional de la Provincia de Salta, bajo la lógica del programa que era el de utilizar el financiamiento para obras públicas como incentivo para que la provincia cumpliera con las “reformas centrales” en la administración pública. El programa comprendía diferentes proyectos organizados por áreas. Una serie de proyectos estaban vinculados a la reestructuración y fortalecimiento institucional de áreas específicas de la administración pública provincial, mientras que otro grupo de proyectos estaba más directamente vinculado con reformas en el funcionamiento de la administración pública y a sus capacidades fiscales.

A partir de estas primeras experiencias, la provincia de Salta va a buscar establecer relaciones más directas con los BMDs porque, entre otros motivos, reconoce el uso político y económico que el Gobierno nacional hace de estos recursos.

El programa de reformas realizado por la Provincia de Salta, sustentados en gran parte por el PREP, le permitió cumplir con los requisitos de “elegibilidad” para acceder a nuevos préstamos directos (World Bank, 2000)²²³. En 1997 la Provincia de Salta obtiene uno de los primeros préstamos de ajuste directos a provincias (PRL)²²⁴ otorgados por el BM en Argentina. El BM ponderaba muy especialmente la sustentabilidad de las reformas provinciales, subrayando la importancia de la continuidad política en la provincia para mantener dichas reformas, pero en particular, la necesidad de sostener la implementación de instrumentos básicos de gestión como catastro, administración financiera, administración impositiva, que deben contribuir a consolidar las mejoras en el desempeño fiscal (World Bank, 2000).

Las motivaciones del Gobierno provincial para demandar la asistencia del BM para su programa de reformas son planteadas explícitamente

²²³ Para el BM, Salta era un destacado ejemplo de provincia reformista, habiendo aplicado bajo el liderazgo de un gobernador “*reform-minded*” como Juan Carlos Romero un ambicioso programa de reforma y modernización (World Bank, 2000). Con anterioridad al PRL, Salta ya había comenzado con algunas medidas centrales del programa de reformas, como la reducción de los empleos públicos, la privatización de empresas públicas y del Banco de la Provincia. El objetivo del PRL era el de ayudar a Salta a profundizar dichas reformas, avanzando sobre las áreas sociales que le permitieran mantener el equilibrio fiscal. Además de la matriz de políticas, en el préstamo también se acuerdan una serie de instrumentos (indicadores) para monitorear los resultados del programa (World Bank, 2000).

²²⁴ El préstamo para Salta era un instrumento de ajuste por 75 millones de u\$s (el programa total era de 300 millones de u\$s) condicionado por una serie de medidas que la provincia se compromete a cumplir, y ejecutado a través de un convenio subsidiario firmado entre la Provincia y el Gobierno nacional en noviembre de 1997. El préstamo fue aprobado en agosto de 1997 y desembolsado en dos tramos de u\$s 45 millones y u\$s 30 millones en diciembre de 1997 y septiembre de 1999.

por el gobernador en la “Carta de reforma provincial”²²⁵, cuando subraya tres razones principales: primero, la importancia del apoyo financiero para solventar los costos de la reforma; segundo, al apoyo técnico y profesional recibido del personal del BM; tercero, el hecho de que el BM apoye el programa de reformas del Gobierno provincial da confianza al propio Gobierno y a los inversores privados sobre la calidad del programa de reformas de la Provincia.

Este desempeño reformista de la provincia de Salta, le va a permitir a la provincia consolidar su estrategia de relacionamiento con los BMD. Uno de los puntos centrales de esta estrategia es la creación en 1997 de la Secretaría de Financiamiento Internacional de la Provincia, que luego analizaremos detenidamente, y que le permite al Gobierno provincial formar una burocracia especializada en lo que tiene que ver con los procesos de formulación de proyectos y negociación con los BMDs.

Finalmente, esta estrategia se consolida con la obtención de un préstamo directo del BID para el “Programa de apoyo al desarrollo integrado del sector turismo de la Provincia de Salta”²²⁶ firmado el día 4 de diciembre de 2003 entre la Provincia de Salta, y el BID, con garantía de la Nación Argentina. También por parte del BID se reconoce la importancia de la trayectoria de Salta en las reformas realizadas y la continuidad institucional para llevar adelante los proyectos acordados. Esto también da cuenta de cómo la Provincia va estructurando su propia estrategia de reformas utilizando para ello los recursos que puede obtener de los BMDs.

Como ya hemos descripto, en una primera etapa, el gobierno de Juan Carlos Romero aplicó las medidas de ajuste estructural más “urgentes” y que apuntaban a solucionar los grandes “agujeros fiscales” causantes

²²⁵ La Carta de Reforma Provincial es un instrumento formal que el gobernador de la provincia le dirige al presidente del BM, en el marco de la solicitud y negociación del PRL, en la que le explicita cuáles son los objetivos de la reforma y las medidas que se compromete a implementar.

²²⁶ Préstamo del BID 1465 /OC-AR

del desequilibrio. Para esta serie de reformas el Gobierno provincial recurrió a los programas que existían a nivel nacional para apoyar estas reformas. Estos eran programas financiados por los BMD pero gerenciados por el Gobierno nacional. En lo que tiene que ver con la reestructuración de recursos humanos y administración pública el Gobierno utilizaría, como hemos visto, el Programa de reformas de los estados provinciales (PREP)²²⁷ organizado por el Ministerio del Interior, también con financiamiento de los BMD.

En una segunda etapa de reformas, el Gobierno provincial fue construyendo su propia estrategia, utilizando alternativamente los recursos provenientes de los diferentes programas financiados por los BMDs. Uno de los ejes centrales de la estrategia de la provincia era el fortalecimiento institucional y la modernización de las áreas vinculadas con la capacidad de recaudación del Estado. Otro de los ejes centrales de la estrategia provinciales era el de las reformas que tuvieran que ver con la gestión presupuestaria y por lo tanto de la administración del gasto²²⁸.

²²⁷ En este convenio encontramos un ejemplo importante de utilización “complementaria” de fondos de origen multilateral ya que el mismo autoriza a la provincia a utilizar los fondos desembolsados por el PREP, de manera prioritaria, para asegurar la provisión de los fondos de contrapartida necesarios para la correcta ejecución de los proyectos financiados en el marco del programa Provincias I, antes de atender los pagos de su deuda pública. Recordemos que la Provincia ya participaba desde el año 1990, si bien con proyectos secundarios, del programa Provincias I, y que los proyectos financiados por el BM por esa vía debían ser complementados con fondos provinciales, que el PREP venía entonces a proveer.

²²⁸ Otras medidas incluyeron el desarrollo de un modelo de control de la hacienda pública integral e integrado, una ley de responsabilidad fiscal que es anterior a la promulgada a nivel nacional, un sistema integrado de administración financiera que contempla los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad, y deuda pública (Banco Mundial, 2004). El Banco Mundial también financió un sistema integrado de administración de recursos humanos (Fernandez y Yarade, 2001).

Lo que resulta fundamental para comprender la manera complementaria en que la provincia de Salta utiliza los recursos multilaterales es que esta serie de reformas organizadas e implementadas por el Gobierno provincial no forman parte de un programa de reformas acordado con alguno de los BMD, sino que la provincia usa diferentes programas para ir realizando las diferentes partes del plan de reformas. En efecto, las reformas en materia de administración financiera y de catastro fueron realizadas con recursos del Provincias II, al igual que las reformas en la gestión de RRHH. En cambio, la modernización de la DGR no fue realizada con financiamiento del BM, sino por medio de una terciarización al sector privado. Del mismo modo, muchas de las reformas que habían sido comprometidas a través del préstamo de ajuste (PRL) que Salta obtuvo en 1997 fueron sostenidas a la vez con fondos del programa provincias II, como el del control de RRHH en el área de educación.

Finalmente, el juego de la provincia se ve completo cuando logra operar también de manera directa con el BID obteniendo el préstamo para el desarrollo del sector turístico que hemos comentado anteriormente. Al tratarse de un préstamo de inversión en el cual una parte de los fondos del programa deben ser provistos por la provincia, lo que se acordó fue incluir en la matriz del programa un componente de reformas administrativas para las que la provincia no recibía financiamiento del BID pero que servían para justificar dicho porcentaje de fondos a cargo de la provincia.

Algunos ejes para el análisis comparado

Una cuestión muy importante a proponerse aquí es aquella de identificar los incentivos que han llevado a los funcionarios locales y multilaterales a involucrarse en estos programas de reformas. Como sostuvimos al principio, se trata en general de una relación de intercambio, en la que cada una de las partes utiliza los recursos disponibles para tratar de alcanzar sus propios objetivos de política. En efecto, para los BMD el caso de Córdoba era un desafío importante, dado que la provincia había rechazado un parte sustancial de las reformas que

ellos habían impulsado y apoyado en Argentina durante los años 90²²⁹. Por otra parte, la situación fiscal y financiera de la provincia había mejorado sustancialmente con respecto a la situación de 1995, con lo cual Córdoba se había convertido en una provincia “sujeto de crédito”²³⁰. Así, volvemos a la cuestión de la importancia de las provincias “grandes” como Córdoba con respecto al problema del equilibrio fiscal nacional. Por otra parte, como ya hemos señalado, los BMD estaban interesados en eliminar la burocracia de intermediación con las provincias representadas por las unidades ejecutivas centrales organizadas en el ámbito del Gobierno nacional (Inter-American Development Bank, 2001).

En el caso de Salta, en cambio, un incentivo muy importante para los BMD, era el de encontrar provincias “reformistas”, que mas allá de su peso en las cuentas fiscales nacionales, operaran como ejemplos exitosos de las reformas a ser imitadas por otras provincias. De la lectura de los diferentes documentos de evaluación de las operaciones de los BMD en Salta se desprende claramente este objetivo.

En términos mas generales, al trabajar con las provincias los BMD logran diversificar su cartera de préstamos potenciales y efectivos, y al mismo tiempo, logran un grado un tanto mayor de independencia en la elección de las Provincias con las que trabajar, buscando operar con el riesgo financiero lo más bajo posible y con las mejores condiciones de viabilidad en lo que respecta a la implementación de los programas.

²²⁹ Este argumento es subrayado de manera explícita por el Banco Mundial: “Córdoba a sido elegida para este programa de financiamiento de reformas debido a la oportunidad política de implementar las reformas demoradas durante los años 90, a la urgencia de fortalecer la eficiencia y la calidad de los gastos sociales, y por el fuerte efecto de demostración que esta reforma puede tener sobre las otras provincias, dada la envergadura de la reformas y la importancia económica de Córdoba” (World Bank, 2000b).

²³⁰ En efecto, según los criterios de “riesgo financiero” elaborados por el Banco Mundial para analizar el otorgamiento de préstamos a las provincias argentinas (Banco Mundial, 2001), Córdoba era en 1999 una de las cuatro provincias con el nivel de “riesgo financiero” más bajo.

Finalmente, aparece en escena un objetivo “político” que los BMD analizan a la hora de relacionarse con determinadas provincias, en particular por el perfil de sus gobernadores. En efecto, los gobernadores son actores claves de la política argentina, y aquellos con mayor “visibilidad” son considerados, normalmente, potenciales candidatos presidenciales. Si esto se combina con una cierta afinidad entre el gobernador y algunas de las políticas promovidas por los BMD, los incentivos para la relación son evidentes.

Evidentemente, en el caso de ambos gobiernos provinciales, los motivos son diferentes. Primeramente, la posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento ventajosas para el desarrollo de sus proyectos es uno de los motivos más importantes para demandar la asistencia de estos organismos²³¹. Sin embargo, la ventaja para los gobiernos provinciales no es solamente aquella ligada al financiamiento. Los funcionarios provinciales también son conscientes de la importancia de trabajar con los BMD en lo que respecta a la asistencia técnica que reciben de parte de estos organismos, sobre todo en lo que respecta a la formulación y la puesta en práctica de los proyectos. En el mismo sentido, para las autoridades locales, poseer el apoyo de los BMD para su política públicas representa también una cuestión de “prestigio”, en el sentido de la “calificación internacional” que representa que un programa de gobierno, y el desempeño fiscal provincial, esté de cierto modo “avalado” por estos organismos. Por otra parte, es fundamental tener en cuenta, en lo que respecta a las motivaciones de los actores locales, que en algunos casos la intervención de los BMD en los programas de gobierno provinciales se vuelve “funcional” para la implementación de medidas que son resistidas al interior del Estado o que poseen un importante “costo político”. Este mecanismo, opera de manera muy clara en las relaciones entre la Nación y las provincias, en

²³¹ En particular a partir de 1999, la tasa de riesgo país, que mide la capacidad del país de pagar su deuda, había aumentado fuertemente, vinculándose además con la crisis financiera de 2001 y la posterior devaluación de la moneda argentina. Evidentemente, durante este período, la disponibilidad de financiamiento internacional que no fuera el de los BMD para el sector público provincial argentino se volvió prácticamente nula.

particular en el caso de Córdoba, en donde el BM se convierte en una suerte de aliado del Gobierno nacional para controlar y condicionar el desempeño fiscal de la Provincia.

En otro sentido, la temporalidad de las reformas y la intervención de los BMD en ambos casos, muestran claramente que muchas de las medidas planeadas y ejecutadas por el Gobierno provincial no surgieron simplemente de acuerdos o programas negociados con los BMD, sino de la propia estrategia que el Gobierno provincial había estructurado para responder a los desafíos del contexto. No se trata de que los BMD no influyan en el proceso. Muy por el contrario, son actores claves del proceso, proveyendo de recursos técnicos y financieros al Gobierno provincial, y condicionando algunas de las reformas planteadas por el Gobierno provincial. Lo que sí queda en evidencia es que esta influencia está limitada por la estrategia política que fija el Gobierno provincial, y por el uso que el mismo decide hacer de los recursos disponibles.

Así, en ambos casos aparece una dinámica ligada a la crisis fiscal, y la importancia de un diagnóstico económico de la crisis fiscal del Estado que se impone políticamente como condición para estructurar ciertos ejes de reforma promovidos a nivel nacional por el Gobierno nacional y los BMD. También aparece el peso de las crisis económicas para explicar ciertos cambios políticos, y el uso que de ellas hacen los distintos actores para promover sus objetivos de reforma (en particular el caso de la crisis del tequila, como en Córdoba). Finalmente, la situación financiera y económica de la provincia es un fuerte condicionante para acceder al financiamiento de los BMD.

Por otro lado, la variable política. En este caso, se remite a la importancia del cambio político como condición de posibilidad de las reformas. De todos modos, este cambio político se vincula principalmente con la cuestión de la capacidad del gobierno de vencer los vetos a la reforma. En efecto, las dificultades en resolver la crisis que evidencian los gobiernos de Cornejo hasta 1991 y de Ulloa hasta 1995 van a contribuir decisivamente a sus derrotas electorales, y al acceso al gobierno de la oposición. En este sentido, el éxito del gobierno de Juan Carlos

Romero en conjurar la crisis fiscal del Estado provincial a partir de 1995 no se explica tanto por un cambio en el diagnóstico del problema ni en las medidas a aplicar, sino por un cambio en la capacidad política del Gobierno (mayoría en la legislatura provincial y control absoluto del PJ) para llevar adelante medidas de transformación estatal que ya estaban “instaladas” en la agenda gubernamental desde 1990. Algo similar ocurre en el caso de Córdoba. Lo que en última instancia muestra nuestro análisis, es el modo en que las relaciones con el Gobierno nacional y los BMD se constituyen en una dimensión clave del proceso de reformas encarado por los distintos gobiernos provinciales analizados.

Referencias

BANCO MUNDIAL (2001) “Argentina: Finanzas Provinciales. Actualización IV”, Informe Final, Departamento de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Washington D.C.

BANCO MUNDIAL (2004), “Informe para la provincia de Salta”, Institutional and Governance Review – Argentina, Buenos Aires.

BONVECCHI, ALEJANDRO (2005), « Les aspects politiques du fédéralisme budgétaire argentin à l’aune des négociations fiscales fédérales », dans Problèmes d’Amérique Latine, No. 56, printemps 2005, Choiseul, Paris.

BOTZMAN, D ET TUSSIE, D (1991), “Argentina y el ocaso del Plan Baker: las negociaciones con Banco Mundial”, Boletín Informativo Techint, Buenos Aires.

BURKI, S Y G. PERRY (1999), “Beyond the Center. Decentralizing the State”, World Bank, Washington DC.

CAMPBELL, TIM (2003), “The Quiet Revolution”, The University of Pittsburgh Press.

CETRÁNGOLO, OSCAR Y JUAN PABLO JIMÉNEZ (2004), “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”, *Revista de la CEPAL*, N° 84.

DAUGHTERS, ROBERT AND LESLIE HARPER (2007), “Fiscal and Political Decentralization Reforms”, in Lora, Eduardo (Ed.), *The State of State Reform in Latin America*, Inter-American Development Bank, World Bank, Stanford University Press, Washington.

DUBEY, VINOD (1975) *Yugoslavia: development with decentralization*, Baltimore and London: Johns Hopkins University Press

FALLETI, TULIA (1999), “New Fiscal Federalism and the Political Dynamics of Decentralization in Latin America”, paper presented at the Conference “International Institutions. Global Processes – Domestic Consequences”, Duke University, April 9 to 11

FALLETI, TULIA (2005), “A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective”, *American Political Science Review*, Vol. 99, N° 3

FERNÁNDEZ, JUAN JOSÉ Y RODOLFO YARADE (2001), “Sistema integral de administración de recursos humanos”, ponencia al VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.

GIUGALE, MARCELO, VINH NGUYEN, FERNANDO ROJAS Y STEVEN B. WEBB (2000), “Overview”, in Giugale, Marcelo and Steven Webb (Eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, World Bank, Washington DC

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SALTA (1993), “Diagnóstico del Programa de profundización de la reforma del estado para la provincia de Salta”, Salta.

GONZÁLEZ, LUCAS (2008), “Political Power, Fiscal Crises, and Decentralization in Latin America: Federal Countries in Comparative Perspective (and some Contrasts with Unitary Cases)” en *Publius: The Journal of Federalism* 2008 38(2):211-247

GUZMAN, ROBERTO E. (1989), "Informe y recomendaciones para el reordenamiento del sector público provincial", mimeo, Salta.

HÖY VARGAS, CHRISTIAN (S/D), "Análisis de la ley de lemas en la Provincia de Salta", mimeo.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (2001), "Evaluation Note on the Argentina Program 1996/1999", Office of Evaluation and Oversight, March, Washington DC.

KIRK, JASON (2005), "Banking on India's States: the Politics of World Bank Reform Programs in Andhra Pradesh and Karnataka", dans *India Review*, vol. 4, nos. 3-4, July-October, pp. 287-325

LARDONE, MARTIN (2004), « *Coercition et politique. Le processus du transfert des réformes de l'Etat entre deux Banques Internationales de Développement et une Province argentine* », Mémoire de DEA, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Septembre

LITVACK, JENNIE; AHMAD, JUNAID; AND BIRD, RICHARD (1998) *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington D.C.: The World Bank, Sector Studies Series.

LUCIONI, LUIS (2003), "Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias", Serie Estudios y Perspectivas N° 17, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Diciembre, Santiago de Chile.

MANOR, JAMES (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Directions in Development, World Bank, Washington.

MONTERO, ALFRED P. AND DAVID J. SAMUELS (EDS.) (2004), "Decentralization and Democracy in Latin America", Univesrity of Notre Dame Press.

NICOLINI, JUAN PABLO ET AL. (2002), "Decentralization, fiscal discipline in sub-national governments and the bailout problem: the case of Argentina", Inter-American Development Bank, Latin American Research Network Working Paper # R-467, August, Washington DC

OZSLAK, OSCAR (2000) “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, ponencia presentada al “V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, 24 al 27 de Octubre, Santo Domingo.

PRUD’HOMME, RÈMY (1995), “The dangers of decentralization”, *The World Bank Research Observer*, 10(2):221-26

ROJAS, FERNANDO (1995), “The Political, Economic and Institutional Dimensions of Fiscal Decentralization in Latin America”, Unpublished Manuscript, UNDP, New York.

RONDINELLI, DENNIS, JOHN NELLIS AND SHABBITR CHEEMA (1984) *Decentralization in Developing Countries. A review of Recent Experience*, Washington D.C.: The World Bank.

TEICHMAN, JUDITH (2004), “The World Bank and Policy Reform in Mexico and Argentina”, *Latin American Politics & Society* 46.1 39-74

TÓTH KRISZTINA (2007), “Fiscal decentralisation in transition economies. The World Bank in a learning process”, in Stone, Diane and Christopher Wright (Ed.), *The World Bank and Governance. A Decade of Reform and Reaction*, Routledge, New York

TULA, MARÍA INÉS (1999), “Elecciones y democracia en la Argentina 1983’1995. Un estudio sobre los partidos políticos provinciales de origen militar: Fuerza Republicana, Acción Chaqueña y el Partido Renovador Salteño”, Tesis de Maestría, Instituto de Altos Estudios Sociales, Buenos Aires.

VÁZQUEZ, ESTELA (1996), “Estado Provincial. Antes y después de la reforma. El caso de Salta, Argentina”, ponencia presentada al I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, noviembre de 1996, Río de Janeiro.

VETTER, DAVID (1997), “Subnational Governments in a Stabilization Program: Lessons from the Argentine Provincial Projects”, *Infrastructure Notes*; The World Bank Urban No. FM-10, April, Washington DC.

WORLD BANK (1995), “Argentina. Second Provincial Development Project”, Report No. 14035-AR, Washington DC

WORLD BANK (1996C), “Argentina. Cordoba Public Sector Assessment: Proposal for Reform”, Volume I: The Main Report, Country Operations Unit II, Country Department I, Latin America and the Caribbean Regional Office, Report N0. 15132-AR, May, Washington DC.

WORLD BANK (2000), “Argentina Country Assistance Evaluation”, Operations Evaluation Department, Report no. 20719, July, Washington DC.

WORLD BANK (2000), “Implementation completion report - Argentina Second Provincial Reform – Salta”, Report N° 20698, Poverty Reduction and Economic Management, Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington DC.

ZAPATA, JUAN ANTONIO (2002), “Programa de apoyo al desarrollo productivo y social de la provincia de Salta (AR-0292). Informe Final”, Documento de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo.

CONCLUSIÓN

Federalismo y política subnacional en perspectiva comparada: algunos desarrollos, interrogantes y potenciales agendas de investigación

Lucas González y Martín Lardone

Los gobernadores argentinos son actores clave en la definición de las agendas políticas a nivel nacional cada vez que los actores nacionales, particularmente los presidentes, pierden capacidad política y económica de controlar estos “jefes territoriales”. Esto funciona como si fuesen vasos comunicantes: cuando la relevancia política del presidente y su gabinete se erosiona, particularmente en contextos de crisis política y pérdida de apoyo en la opinión pública, los gobernadores tienden a aumentar su relevancia y su influencia en la política nacional. Esto sucedió varias veces en la historia reciente del país. Quizá el ejemplo más cercano en el tiempo y uno de los más evidentes sea el de los sucesos previos y posteriores a la crisis de 2001. En efecto, por aquellos días no había medida presidencial importante que no precisara del apoyo explícito de los gobernadores. Antes de la renuncia del presidente De la Rúa en diciembre de 2001, cada acto importante de su gobierno requería una foto de todos los gobernadores en la Residencia de Olivos. El blindaje financiero frente a la crisis, logrado con el apoyo del FMI entre otros actores financieros internacionales, demandaba para su concreción del apoyo de estos actores fundamentales del sistema político argentino. Ya en tiempos de Menem, los principales organismos financieros internacionales habían diagnosticado claramente que ciertas medidas de ajuste fiscal o macroeconómico no eran viables si no contaban con la cooperación, espontánea o coactiva, de los gobernadores provinciales. Durante los días previos a la caída del go-

bierno de De la Rúa, esta situación se hizo aun más evidente, desde el momento en que las principales negociaciones políticas para lograr la sustentabilidad de dicho gobierno eran realizadas con los gobernadores más importantes, principalmente con los ligados al peronismo. Luego de la caída del gobierno y durante la sucesión de presidentes provisorios, el rol clave de los gobernadores como actores de veto de posibles gobiernos nacionales se volvió aún más claro. Podríamos decir que este ciclo se revierte, y varios trabajos de este volumen así lo muestran, desde el recambio presidencial de 2003 a partir de un proceso de recentralización de recursos políticos y fiscales que comienza en ese momento.

A estos ciclos (que Golbery de Couto e Silva llamó, para Brasil, los “sístoles y diástoles” de la federación) se suma que, en los últimos 20 años, la relevancia política de los gobernadores ha aumentado significativamente. Esto es producto de varios factores, algunos de los clave han sido las reformas de achicamiento y retiro del Estado nacional, pero fundamentalmente las de descentralización administrativa que hacen que algunas de las principales políticas públicas, particularmente salud y educación, estén en manos de las provincias. La transferencia de algunas de las principales funciones estatales del nivel nacional a las provincias ha significado la modificación de la naturaleza estructural de las administraciones públicas provinciales, pero ha modificado, además, la naturaleza de la relación intergubernamental en lo que respecta a la transferencia de recursos, y a la coordinación de políticas.

Por otra parte, la crisis de las grandes estructuras partidarias nacionales y el proceso de desnacionalización que sufren las mismas contribuyen a este crecimiento en la relevancia de los gobernadores. Por cierto, uno puede plantearse, como lo hacen algunos autores de esta obra, cuales son las causas y las consecuencias. Pero más allá de las posibles respuestas, lo cierto es que ambas cuestiones convergen en aumentar la relevancia de los gobernadores en la política nacional.

Los mencionados ciclos (sístoles y diástoles) y la creciente relevancia de los gobernadores han generado cambios importantes en la política

nacional. Los diferentes estudios incluidos en este libro analizan algunos de esos impactos en el sistema de partidos, las relaciones fiscales entre niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y aquellas entre los gobiernos subnacionales y los organismos multilaterales de crédito. El mismo es parte de una agenda de investigación que ha experimentado un enorme crecimiento y desarrollo en la ciencia política argentina en los últimos años. Uno de los motivos centrales de este desarrollo, además de los ciclos y cambios mencionados anteriormente, es la intuición de que conocer y estudiar la política subnacional es fundamental para comprender la política argentina en sentido amplio. Más aún, es la constatación de que los procesos políticos nacionales no pueden ser comprendidos y explicados si no atendemos a la dimensión subnacional de dichos procesos. En ella está una parte importante de los factores que explican los cambios experimentados en los últimos años en diversas áreas. La dimensión subnacional es importante para comprender el rediseño de las relaciones intergubernamentales, para explicar variaciones en la calidad de las políticas públicas y en los resultados de la política fiscal a nivel nacional, así como para analizar las transformaciones del sistema de partidos y de los procesos electorales, entre otros importantes procesos. Es importante subrayar que, si bien se trata de algunas dinámicas que están presentes desde el momento mismo de la formación del Estado argentino y de los procesos políticos y económicos vinculados a ello, las fuertes transformaciones operadas en la política federal y subnacional durante los últimos 20 años son también un claro motivo del crecimiento de esta área de investigación. Así, este trabajo pretende dar cuenta de este crecimiento, tanto cuantitativo como cualitativo.

Desarrollos sobre las diferentes dimensiones de la descentralización

Los aportes contenidos en esta obra colectiva giran de uno u otro modo entorno a las diferentes dimensiones de los procesos de descentralización y de transformación de las relaciones intergubernamentales acontecidos en Argentina durante las últimas décadas. Nos referimos a las

tres dimensiones frecuentemente diferenciadas por la literatura sobre el tema (Falleti, 2005, 2010). Una primera es la “descentralización política”, consistente en que los niveles subnacionales puedan elegir sus propios gobiernos de manera democrática, lo cual en Argentina se restablece con el retorno a la democracia en 1983. En segundo lugar, la “descentralización administrativa”, que consiste en la transferencia de competencias en materia de servicios públicos y de gestión de determinadas áreas de políticas. En este sentido, una parte importante de esta descentralización, en lo que refiere a salud y educación ya había comenzado en los años 70, si bien la transferencia más importante se concreta en los años 90. Finalmente, la “descentralización fiscal”, que tiene que ver con la transferencia tanto de recursos como de competencias en materia presupuestaria, financiera y tributaria a los niveles subnacionales de gobierno. Por cierto, esta aparece como la dimensión más conflictiva de la descentralización en nuestro país, con claras repercusiones en términos de la consolidación del esquema de distribución de recursos fiscales. Además, la misma aparece claramente articulada a las otras dos, toda vez que el conflicto por la dimensión fiscal y la transferencia de recursos está claramente vinculada con las relaciones político-partidarias entre los diferentes niveles de gobierno, por un lado, y con la descentralización de competencias administrativas con o sin los respectivos recursos fiscales para gestionar adecuadamente las mismas, por el otro.

El punto a destacar a partir de los trabajos presentes en este volumen es que la descentralización consiste en una transformación de la estructura político-institucional y de la dinámica de incentivos de las relaciones intergubernamentales que, al transformar los modos de operar de los diferentes niveles de gobierno en una estructura federal como la Argentina, impactan en las políticas públicas que se generan, tanto en su naturaleza como en su calidad. En este contexto, la dimensión intergubernamental deviene una dimensión clave para comprender la problemática de la formulación e implementación de políticas estatales en la Argentina actual. Esto implica poner el acento en los problemas de coordinación interjurisdiccional de políticas, de construcción de coaliciones políticas interregionales y en la interrelación entre acuerdos políticos y transferencias de recursos para explicar la configura-

ción de las políticas públicas. Se trata, en última instancia, de un debate abierto sobre la naturaleza redistributiva del sistema federal, y sobre la posibilidad convergencia en materia de desarrollo y de acceso de servicios públicos de calidad de los que gozan los ciudadanos de las diferentes provincias argentinas.

El presente volumen editado realiza importantes contribuciones a la literatura sobre federalismo y política subnacional en tres áreas de estudios. Una primera aborda los efectos de la descentralización sobre los partidos políticos y los regímenes subnacionales y estudia las relaciones entre el sistema federal de Argentina y los regímenes políticos subnacionales, la política subnacional y las dinámicas de cambio y transformación en los partidos y el sistema de partidos de Argentina.

Los estudios desarrollados proponen nuevos abordajes metodológicos para estudiar los regímenes provinciales, exploran dinámicas políticas en el nivel subnacional y analizan cómo estas impactan sobre el sistema de partidos nacionales. El sistema de partidos argentinos está cambiando profundamente; las mencionadas contribuciones describen estas alteraciones e investigan los vínculos entre algunas de ellas y la política subnacional, buscando explicar la reestructuración del sistema nacional de partidos mediante un enfoque que incorpora la competencia partidaria a través del territorio nacional. Estos trabajos indagan acerca del efecto de los patrones de competencia partidaria subnacionales sobre el sistema nacional de partidos y buscan comprender la dinámica del sistema nacional de partidos a través de la interacción de la competencia partidaria en sus diferentes niveles territoriales.

Una segunda área de investigación aborda las relaciones intergubernamentales, focalizándose en las reglas que organizan la coordinación y la cooperación o el conflicto entre los distintos niveles de gobierno. El eje central de las relaciones intergubernamentales abordado en este grupo de estudios es el federalismo fiscal y las relaciones fiscales entre niveles de gobierno. Las principales contribuciones de estos trabajos son tres: en primer lugar, se precisa que tipos de vínculos se establecen entre el nivel nacional y el provincial a partir de las transferencias fis-

cales; segundo, se identifica de qué manera y cuándo los presidentes favorecen a uno u otro distrito; y tercero, se incorpora al nivel municipal de gobierno en la dinámica de relaciones fiscales en el sistema federal.

Los trabajos dentro de esta área ponen en cuestión una suposición muy presente en la literatura previa, según la cual las provincias son unidades relativamente homogéneas, tanto en términos políticos como estructurales. Una contribución central de esta serie de trabajos es que recurren a instrumentos teóricos y de medición empírica para diferenciar provincias de acuerdo a dimensiones estructurales en las cuáles hay gran variación, y demostrar que mientras algunas provincias se benefician de ciertos arreglos de distribución fiscal, otras se perjudican. Estos trabajos tienen la virtud de precisar etiquetas (*labels*), como “provincias centrales”, “periféricas” o “del interior”, y medirlas en virtud de variables clave, o de especificar los diferentes tipos de transferencias, para refinar de este modo las contribuciones analíticas que se proveen.

Una tercera área investiga las relaciones entre la descentralización, los gobiernos provinciales y los organismos internacionales. Recientemente ha habido un crecimiento importante de la cantidad de estudios que se concentran sobre los vínculos entre organismos multilaterales y gobiernos nacionales y sobre la influencia de aquellos sobre las decisiones en materia de política pública de los gobiernos. Sin embargo, no se había avanzado hasta ahora sobre la dinámica de las negociaciones entre estos organismos multilaterales y los gobiernos provinciales. En este sentido, una gran parte de la literatura sostiene que los organismos internacionales no han influido en los procesos descentralizadores, ya que los mismos son de larga data, institucionalmente complejos, y que la decisión de descentralizar responde a los intereses políticos de las elites nacionales. Si bien es cierto que la intervención de los bancos multilaterales en los procesos de descentralización es, en general, posterior al comienzo de dicho proceso, no es menos cierto que la dimensión intergubernamental ha sido un componente central de los procesos de reforma y modernización del Estado en América Latina, y en ese sentido los organismos internacionales han tenido un

protagonismo creciente. Desde esta área de trabajo se demuestra, en efecto, que si bien los organismos internacionales (en particular los bancos multilaterales) no han condicionado la toma de decisión sobre los procesos de descentralización, sí son actores que han jugado un rol en este proceso. Es posible afirmar, a partir de estos aportes, que reconocer el carácter inherentemente político del proceso de descentralización y de la configuración de las relaciones intergubernamentales no significa perder de vista la influencia y la participación de los organismos internacionales en estos procesos.

Las contribuciones conceptuales, metodológicas, empíricas y analíticas

Podemos agrupar los principales aportes de estos trabajos de manera transversal a las áreas identificadas anteriormente. En primer lugar, los trabajos realizan contribuciones conceptuales de relevancia. Leiras distingue dos dimensiones diferentes de la nacionalización del sistema de partidos, la nacionalización horizontal o integración y la nacionalización vertical. En la misma perspectiva, Suárez Cao procura entender algunas transformaciones recientes en la competencia partidaria en Argentina a partir de una nueva conceptualización de la política de partidos en sistemas federales. Así, presenta el concepto de “sistema federalizado de partidos” y analiza las interrelaciones entre las diferentes arenas de competencia territorial.

También hay importantes contribuciones conceptuales en lo que respecta a la distribución de recursos fiscales y el impacto político de los mismos. Nazareno, Mazzalay y Cingolani incorporan el nivel municipal de gobierno y las relaciones fiscales entre el gobierno provincial y los locales. Los autores argumentan que la modalidad de la relación entre distribución y procesos electorales en los espacios políticos provinciales adquiere ciertas especificidades que la distinguen de la que parece operar en el espacio político nacional.

Volviendo al nivel de la relación entre provincias y gobierno nacional, Bonvecchi y Lodola argumentan que los diferentes niveles de discre-

cionalidad en las transferencias suponen diferencias en la capacidad de control en la asignación final de los fondos federales a través de los niveles de gobierno. La contribución de su trabajo es doble, primero, al clasificar y especificar los distintos grados de discrecionalidad (y la complejidad) en las transferencias; segundo, en la capacidad de control y el valor que los actores racionales asignan a los mencionados fondos. Por su parte, en esta misma dimensión, González incorpora variables estructurales en el análisis, argumentando que las mismas son cruciales porque afectan el conjunto de preferencias de los actores subnacionales vinculadas a la centralización y descentralización y porque una mayor dependencia fiscal tiende a incrementar el costo para los gobernadores de entrar en conflicto con el presidente.

Finalmente, Lardone incorpora otra dinámica: las relaciones entre gobiernos provinciales y los bancos multilaterales de desarrollo. En su estudio, sostiene que estas relaciones de influencia deben ser analizadas como relaciones de intercambio, en las que cada una de las partes utiliza los recursos disponibles para tratar de alcanzar sus propios objetivos de política. Al trabajar con las provincias los BMD logran diversificar su cartera de préstamos potenciales y efectivos, buscando operar con el riesgo financiero lo más bajo posible y con las mejores condiciones de viabilidad en lo que respecta a la implementación de los programas. Debido a que los gobernadores son actores claves de la política argentina, y que muchos de ellos son potenciales candidatos presidenciales, los BMD tienen incentivos políticos para relacionarse con ellos. Las provincias, por su parte, buscan asistencia técnica y prestigio internacional, utilizando a los BMD en sus estrategias para avanzar en procesos de reforma. También buscan, además del financiamiento, la posibilidad de contar con apoyos externos hacia sus políticas, frente a las oposiciones y/o vetos internos, y la posibilidad de blindar las políticas en el mediano plazo, frente a eventuales cambios políticos coyunturales.

En segundo lugar, los trabajos realizan también importantes contribuciones metodológicas. Tradicionalmente, la literatura sobre descentralización ha abordado las causas y efectos de esta política pública. Los trabajos aquí presentados analizan fundamentalmente efectos políticos

de algunas características del sistema federal sobre el sistema de partidos y la capacidad de los actores de construir poder territorial. Las contribuciones se basan en diferentes enfoques metodológicos, desde el análisis histórico, los estudios de casos y comparados, hasta el método cuantitativo; y teóricos, desde el análisis institucional, el estructuralismo y el racionalismo.

Además de integrar variables institucionales en el análisis, claramente predominantes en este tipo de investigaciones, algunos de los estudios en el presente trabajo buscan estudiar los efectos de otro tipo de variables, entre ellas las estructurales y la influencia de factores internacionales. Los trabajos aquí presentados abordan los temas de estudio desde el nivel comparado regional, nacional, provincial y municipal, lo cual agrega variación en el análisis comparado.

En tercer lugar, los trabajos también precisan dinámicas políticas propias de la dimensión subnacional o de las relaciones entre niveles de gobierno. En su estudio, Leiras argumenta que el potencial centrífugo de la desconcentración de recursos y actividades de gobierno puede activarse o no dependiendo de otros atributos del sistema político, del régimen electoral y de la dinámica política. Así, cuando las reglas del juego aumentan la propensión a la desnacionalización de los sistemas de partido, la descentralización puede derivar en consecuencias partidarias negativas para la eficiencia y la equidad de las políticas de escala nacional.

Suárez Cao sostiene que la reestructuración de la competencia partidaria nacional debe ser entendida a partir de las transformaciones en los subsistemas provinciales de partidos y de los continuos esfuerzos de sus autoridades para la construcción institucional de distritos seguros. En este sentido, los efectos sistémicos de una competencia partidaria federalizada cada vez menos integrada se relacionan con los incentivos específicos del trazado electoral en los sistemas federales y potencian la brecha entre votos y bancas obtenidas en elecciones nacionales.

Al analizar cómo los escenarios de interacción intergubernamental condicionan las estrategias que gobernadores y presidentes adoptan

en momentos en los que se redefinen las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, Olmeda destaca algunas limitaciones de las visiones más aceptadas sobre las interacciones que acontecen en dichos procesos de negociación. El enfoque de este autor señala que este tipo de interacciones no son necesariamente de suma cero e intenta identificar las condiciones bajo las cuales los gobernadores coordinan sus posturas como el medio para obtener concesiones colectivas de parte del gobierno federal.

González argumenta que no todas las provincias se benefician durante los períodos de descentralización y que no todas las unidades subnacionales sufren los mismos costos en tiempos de centralización. Para él, el tipo de coaliciones que se construyen entre los presidentes y gobernadores para llevar adelante las reformas centralizadoras o descentralizadoras y las preferencias de los gobernadores de acuerdo a las características estructurales de sus distritos influyen notablemente en quienes se benefician o pierden en los procesos de reforma.

De acuerdo a Nazareno, Mazzalay y Cingolani, se verifica un fuerte sesgo en la distribución del tipo de gastos que llaman invisibles (financieros), mientras que no encuentran evidencia de que haya habido discriminación a favor de los distritos “propios” en la distribución de los recursos con mayor visibilidad (infraestructura edilicia).

El trabajo de Lardone muestra el modo en que los bancos multilaterales de desarrollo influyen en las relaciones políticas y fiscales entre la nación y las provincias, como así también el uso que ambas instancias hacen de estas instituciones internacionales para lograr sus propios objetivos de políticas, o para obligar a la otra parte a cumplir con metas u objetivos que cuentan con vetos internos, o con la oposición de algunas de las partes en la relación. Si bien los BMD cumplen también sus propios objetivos organizacionales y de política, terminan asumiendo el rol clave de blindar ciertas políticas subnacionales frente a las oposiciones externas o internas que puedan experimentar. En otros casos, operan como aliados del gobierno nacional para empujar la agenda de reformas provinciales.

Agendas potenciales y complementarias

Consideramos que es fundamental avanzar en la generación de más conocimiento, debates e investigaciones sobre los impactos socio-políticos, institucionales, administrativos y económicos de las políticas de descentralización y reforma del estado a nivel nacional en las provincias. En particular, pensamos que todavía podemos conocer más a las burocracias y los cambios en las administraciones públicas provinciales, la competencia partidaria y la política provincial en las relaciones entre ejecutivo, legislativo y el poder judicial de los estados subnacionales.

A partir de las políticas de descentralización de la década del setenta se ha producido una importante transformación en las estructuras estatales provinciales, debido a la asunción de nuevas responsabilidades y competencias, con fuertes impactos en la división del trabajo intergubernamental. Las provincias han adquirido desde entonces una importante serie de nuevas funciones lo cual las ha obligado a ampliar y diversificar sus estructuras burocráticas y administrativas. Si bien una parte importante de la ciencia política argentina se ha preocupado crecientemente por comprender la dinámica de los procesos de descentralización y de rediseño de las relaciones intergubernamentales, poco esfuerzo se ha dedicado a analizar y comprender las transformaciones ocurridas en los aparatos burocráticos provinciales a partir de estos procesos descentralizadores. Así, el estudio de la administración pública desde la comparación subnacional aportaría una dimensión que todavía no ha sido suficientemente explorada. Esta carencia es probablemente más evidente en el caso de la dimensión administrativa. Sabemos muy poco sobre las estructuras estatales de muchas de nuestras provincias.

Es fundamental, en este sentido, avanzar a nivel comparado, entre los distintos casos provinciales, sobre las interrelaciones y los encadenamientos causales que operan entre las diferentes dimensiones del proceso de descentralización y las relaciones intergubernamentales. Sería importante contar con más y mejores estudios empíricos comparados sobre las interacciones entre las dimensiones fiscal, política y admi-

nistrativa de la política y las relaciones entre el gobierno federal y los provinciales y municipales.

Finalmente, creemos que es fundamental desarrollar más investigaciones que incorporen el nivel municipal de gobierno, replicando algunas de las áreas de estudio del nivel nacional o provincial e identificando algunas propias de este nivel de gobierno. Los procesos de descentralización aumentaron el flujo de recursos, responsabilidades y autoridad desde los niveles nacionales hacia los subnacionales. Como puede imaginarse, la creciente importancia de los gobiernos locales en países federales ha resultado en una tensión entre el nivel intermedio de gobierno, el de provincias o estados, y el nivel local. En general, los gobernadores resisten el aumento de funciones y recursos de los municipios. La forma en que se resuelve el conflicto entre niveles intermedios y locales de gobierno, ya sea a favor de uno u otro nivel, es sumamente intrigante. En Brasil, por ejemplo, los municipios han ganado mucho espacio político y poder en relación con los estados. En México, los municipios también se han fortalecido significativamente, pero en Argentina continúan rezagados tanto en términos de sus recursos como de sus funciones (Falleti, 2009). Esta variación todavía no ha sido suficientemente estudiada.

Las contribuciones del presente volumen constituyen un aporte fundamental para mejorar nuestro conocimiento y nuestra comprensión de los cambios en la política subnacional en Argentina, presentando contribuciones teóricas y metodológicas sumamente apropiadas para la experiencia comparada. Incorporando las mencionadas agendas pendientes aquí mencionadas estaremos no solo ampliando nuestro conocimiento de la política subnacional sino contribuyendo a conocer y explicar mejor la política de los países federales de la región.

ÍNDICE

Introducción

Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada, <i>Tulia G. Falleti</i>	11
---	-----------

Primera Parte

Federalismo político, sistema de partidos y regímenes provinciales

Capítulo 1. Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina, <i>Marcelo Leiras</i>	23
--	-----------

Capítulo 2. Las transformaciones del sistema nacional de partidos: una visión federalista sobre la competencia partidaria en Argentina, <i>Julieta Suárez Cao</i>	71
--	-----------

Segunda Parte

Federalismo fiscal, preferencias, discrecionalidad y negociación

Capítulo 3. La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino, <i>Alejandro Bonvecchi y Germán Lodola</i>	103
---	------------

Capítulo 4. De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino, <i>Juan Cruz Olmeda</i>	151
Capítulo 5. Raíces estructurales y efectos redistributivos de la centralización y la descentralización en Argentina, <i>Lucas González</i>	197
Capítulo 6. Elecciones y distribución territorial del gasto en la política subnacional argentina. El caso de Córdoba, 1998-2007, <i>Marcelo Nazareno, Víctor Mazzalay y Mónica Cingolani</i>	239

Tercera Parte

Descentralización y organismos internacionales

Capítulo 7. Bancos multilaterales de desarrollo y reforma del estado: un análisis comparado de casos provinciales en Argentina, <i>Martín Lardone</i>	289
Conclusión. Federalismo y política subnacional en perspectiva comparada: algunos desarrollos, interrogantes y potenciales agendas de investigación, <i>Lucas González y Martín Lardone</i>	329