

Actualizando los retratos del federalismo argentino^{1 2}

Updating the Portraits of Argentine Federalism

MARCELO LEIRAS [†]

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad de San Andrés
mleiras@udesa.edu.ar



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.n2>

Resumen: El propósito de este trabajo es actualizar los retratos del federalismo argentino. Este análisis considera que el retrato de la interpretación más habitual, que llamaremos “canónica,” resulta anacrónico. El federalismo argentino ya no funciona de la misma manera que se describía en la década de los noventa y la primera década de los 2000. Esto se evidencia en los resultados de las elecciones provinciales a gobernador, donde los candidatos electos no se alinean estrictamente con las expectativas del retrato canónico. Tal tendencia comenzó aproximadamente en 2015 y se reforzó en las elecciones siguientes. Por ello, es importante registrar estos cambios para entender las nuevas realidades y describir, de manera más fiel, los mecanismos que sobreviven a los cambios identificados.

Palabras clave: Federalismo – Argentina – Provincias – Partidos políticos – Competencia electoral

Abstract: The purpose of this paper is to update the depictions of Argentine federalism. This analysis considers that the most common interpretation, which we will refer to as the “canonical” portrayal, is outdated. Argentine federalism no longer functions in the same way as described in the 1990s and early 2000s. This is evidenced by the results of provincial gubernatorial elections, where elected candidates do not strictly align with the expectations of the canonical depiction. This trend began around 2015 and was reinforced in subsequent elections. Therefore, it is important to document these changes in order to understand the new realities and to more accurately describe the mechanisms that persist amidst the identified changes.

Keywords: Federalism – Argentina – Provinces – Political parties – Electoral competition

¹ Artículo recibido el 19 de septiembre de 2024 y aceptado para su publicación el 31 de octubre de 2024.

² Esta nota de investigación es un homenaje especial a Marcelo Leiras, una destacada referencia en el estudio del federalismo en Argentina. Marcelo iba a presentar un artículo de investigación en este dossier, pero su prematuro fallecimiento le impidió terminarlo. No obstante, hemos incluido una nota con algunas ideas en las que estaba trabajando. Estas ideas surgen de una de sus últimas exposiciones, hecha en el conversatorio “Economía Política del Federalismo y Capacidades Estatales: Su impacto en la estabilidad macroeconómica”, realizado el 12 de octubre de 2023 en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Los coordinadores del dossier agradecen especialmente la invaluable colaboración de Lucas González y de dos evaluadores anónimos, quienes ayudaron a organizar la presentación de Marcelo y a completar las referencias bibliográficas. La ayuda de Alcides Bazza, coordinador del dossier, fue también clave durante la transcripción y la edición del texto. Además, los coordinadores y colaboradores en la nota expresan su gratitud al equipo editorial de la revista SAAP por brindar el espacio para su publicación.

1. Introducción

El propósito de este trabajo es actualizar los retratos del federalismo argentino. Este análisis considera que el retrato de la interpretación más habitual, que llamaremos “canónica”, es anacrónico. Según esta visión, el federalismo argentino se caracteriza por una serie de rasgos estructurales que moldean profundamente su dinámica política y fiscal. Primero, las reglas de representación favorecen la sobrerrepresentación de algunas provincias, lo que influye tanto en la distribución de recursos como en la formación de coaliciones políticas. Segundo, la flexibilidad de las reglas fiscales permite a los gobiernos provinciales beneficiarse políticamente del gasto sin asumir plenamente los costos de la recaudación de los mismos, incentivando comportamientos irresponsables que impactan negativamente en el equilibrio fiscal consolidado. Tercero, la competencia electoral se organiza en torno a las provincias, lo que convierte a los gobiernos de este nivel en el pilar del poder político y los transforma en actores clave dentro de las coaliciones nacionales. Finalmente, la manipulación de reglas electorales y la distribución de beneficios partidarios permiten a los gobernadores ejercer un control significativo sobre sus provincias, reduciendo la competencia y debilitando la rendición de cuentas.

Sin embargo, esta nota busca demostrar que el federalismo argentino no funciona de la manera en que se ha descrito durante la década de los noventa y primera década de los 2000. Esto se evidencia en los resultados de las elecciones provinciales a gobernador, donde los candidatos electos no se alinean estrictamente con las expectativas del retrato canónico. Tal tendencia comenzó aproximadamente en 2015 y se reforzó en las elecciones siguientes. Por ello, es importante registrar estos cambios para entender cuáles son las nuevas realidades y describir, de modo más fiel, los mecanismos que sobreviven a los cambios identificados.

La primera parte de esta nota de investigación profundizará en la descripción del retrato “canónico” del federalismo argentino. Luego, la segunda parte del trabajo aborda sus puntos problemáticos y plantea la necesidad de adoptar nuevas perspectivas teóricas para actualizar esta interpretación.

2. Analizando el retrato

El retrato canónico desarrollado desde la economía política del federalismo está construido sobre una anatomía de la federación que presta atención a cuatro rasgos distintivos:

1. Las *reglas electorales* que regulan la representación de las provincias en las legislaturas nacionales. Un rasgo distintivo de la estructura institucional del federalismo argentino es la sobrerrepresentación, o la marcada asimetría entre la distribución de la representación legislativa nacional y la distribución de la población provincial. Esto les daría a las provincias menos pobladas una ventaja política desproporcionada respecto de su peso demográfico, aspecto que tiene consecuencias para la construcción de mayorías de gobierno (Jones, 2001; Samuels y Snyder, 2001; Gibson et al., 2004; Gordin, 2006; Ardanaz et al., 2014).

2. Las *reglas fiscales* que distribuyen responsabilidades de gasto y atribuciones de recaudación entre los niveles de gobierno, y apuntan a disciplinar los principales agregados fiscales: el gasto público, el resultado fiscal y la deuda pública. El federalismo fiscal argentino se caracteriza por una marcada descentralización administrativa en complemento con un alto desequilibrio fiscal vertical. Es decir, una falta de correspondencia entre las responsabilidades de gasto a cargo de las provincias, asociadas fundamentalmente a la descentralización de los servicios más trabajo intensivos como la educación y la salud, y su limitada capacidad recaudatoria debido a la centralización impositiva llevada adelante por el gobierno nacional (Porto y Sanguinetti, 2001; González, 2016).

3. El grado de *competencia política*, más o menos limitada, que existe en las arenas provinciales. Los regímenes electorales de escala provincial, y en alguna medida también los regímenes para las elecciones legislativas nacionales tienden a dar un premio de representación a los partidos más votados. Este sesgo mayoritario de los regímenes electorales provinciales coincide con el sesgo partidario. En las provincias con un sesgo partidario más pronunciado, que también son las más sobrerrepresentadas en el Congreso de la Nación, el peronismo tendía a ganar las elecciones. Además del sesgo mayoritario, también habría una ventaja de los oficialismos provinciales sostenida, en la interpretación más habitual, con el uso prebendario de los recursos públicos y en el peso mismo de las administraciones públicas sobre las economías provinciales (por ejemplo, Gervasoni, 2010). Esto llevaría a un ejercicio democrático limitado. Incluso, algunos autores cuestionan el carácter democrático de

ciertos regímenes políticos provinciales, al punto de denominarlos regímenes “híbridos” o “autoritarios” (Gibson, 2013; Giraudy, 2015). Los líderes que reproducen su poder local en esas condiciones intercambian sus fichas políticas, sobre las que tienen un firme control, por beneficios instrumentales en el Congreso de la Nación. Es decir, los gobernadores pueden influir sobre los legisladores de sus provincias a votar favorablemente leyes que incrementan el gasto público, y este intercambio puede comprometer la sostenibilidad de las cuentas fiscales nacionales. Así, en las legislaturas nacionales no se internaliza el costo económico o ideológico de las decisiones, sino que los líderes canjean su capital político por asistencia financiera para atender necesidades fiscales. Esto daría lugar a un mecanismo perverso de elaboración de leyes que no contribuye al equilibrio macroeconómico³.

4. La *organización partidaria* entre niveles de gobierno o el tipo de jerarquías que vinculan a los líderes políticos nacionales y los provinciales. Aun cuando participen de etiquetas partidarias de escala nacional, el federalismo argentino concede amplia autonomía política a los líderes provinciales para establecer las estrategias de sus organizaciones partidarias y ejercer influencia sobre las carreras políticas de los legisladores nacionales (Calvo y Escolar, 2005; De Luca et al., 2002; Calvo y Micozzi, 2005; Benton, 2009; Lodola, 2009; Kikuchi y Lodola, 2014).

Este retrato está construido sobre una anatomía de la federación, que sugiere prestar atención a:

A. Las reglas de representación. En particular, aquéllas que regulan la representación de las provincias en las legislaturas nacionales. El nivel de sobrerrepresentación es producto de un conjunto de reglas que definen la estructura institucional del federalismo argentino, lo cual tiene efectos tanto fiscales como políticos. Desde el punto de vista fiscal, esta sobrerrepresentación afecta la distribución de los recursos públicos y el gasto entre las provincias. Al analizar el total de las transferencias fiscales a las provincias, estudios como los de Porto y Sanguinetti (2001) y Rodden (2010), encuentran que las provincias con menor cantidad de habitantes por legislador reciben más transferencias per cápita. Desde el punto de vista político, significa que no es posible formar una coalición electoral o legislativa ganadora a nivel nacional sin el apoyo de las estructuras de poder regional en las provincias sobrerrepresentadas.

³ Si bien varios de estos aspectos son compartidos con algunas otras federaciones (como Brasil, particularmente entre 1988 y 1994), este trabajo presenta rasgos característicos del federalismo argentino.

B. Las reglas fiscales, según la mayor o menor flexibilidad que estipulen para el manejo de las cuentas públicas. Como se mencionó anteriormente, la marcada descentralización administrativa, junto con un alto desequilibrio fiscal vertical característico del federalismo fiscal argentino, permite que los políticos provinciales disfruten de gran parte del beneficio político del gasto, pero asuman solo una pequeña fracción del costo político de los impuestos. En consecuencia, la ausencia de reglas fiscales o la existencia de reglas fiscales laxas aumentaría el incentivo para que los políticos provinciales adopten conductas fiscales irresponsables, que pueden financiarse, en última instancia, a través de transferencias fiscales nacionales (Bonvecchi y Lodola, 2011). Esto generaría externalidades negativas tanto sobre las jurisdicciones fiscalmente responsables como sobre el resultado fiscal consolidado.

C. La organización partidaria, es decir, qué tipo de jerarquías vinculan a los líderes nacionales y provinciales. O bien, si hay autonomía de los líderes provinciales. El hecho de que los distritos electorales coincidan con los límites provinciales convierte a la provincia en el escenario principal de la competencia partidaria y en la base de apoyo político para los partidos y sus líderes (Benton, 2009; De Luca, Jones y Tula, 2002). Como resultado, los grandes partidos políticos nacionales en Argentina han surgido y evolucionado recientemente de tal forma que sus coaliciones de gobierno a nivel nacional se describen mejor como alianzas confederadas (potencialmente volátiles) entre líderes provinciales en gran medida autónomos y con considerable poder. Así, los políticos provinciales tienden a aprovechar esta fuente de influencia electoral en sus intercambios con los líderes nacionales.

D. Un último aspecto vinculado a cuál es el rasgo político preponderante en las arenas políticas provinciales, en relación con el grado de competencia que existe en ellas. Pese a las grandes diferencias entre provincias, un patrón generalizado sería el grado limitado de la competencia partidaria. A través de la manipulación de la distribución proporcional, las reglas de distritación y las fórmulas electorales, los titulares de los gobiernos provinciales obtendrían ventajas competitivas que conducen a una rotación poco frecuente de los ejecutivos provinciales. Esta tendencia sería reforzada por la asignación partidista de empleos públicos y de la asistencia social. Al implementar tales tácticas, los gobernadores lograrían disuadir de manera efectiva a los contendientes internos dentro del partido, limitando la competencia partidaria. Esto plantea serias consecuencias, entre otras cuestiones, al obstaculizar la rendición de cuentas y la asignación eficiente de los recursos públicos.

La combinación de estas cuatro dimensiones permite hacer un retrato de una federación, y constituye el retrato canónico del federalismo argentino. Este retrato presenta características estructurales que condicionan tanto su dinámica política como fiscal. La sobrerrepresentación de ciertas provincias influye en la distribución de recursos y en la formación de coaliciones políticas; la flexibilidad limitada de las reglas fiscales fomenta comportamientos fiscales irresponsables, impactando en el equilibrio nacional; y la competencia electoral en el ámbito provincial fortalece el poder de los gobernadores, reduciendo la competencia y dificultando la rendición de cuentas. Estos factores reflejan un federalismo que a menudo obstaculiza la eficiencia y equidad en la administración de los recursos públicos. Y, consecuentemente, la estabilidad macroeconómica.

3. Revisando el canon

Consecuencias de las reglas fiscales

En primer lugar, tendríamos que ver cuáles son las consecuencias de las reglas fiscales. Como muestra el trabajo de González, tanto en su tesis de doctorado como en su libro (2016), en el marco de las mismas reglas fiscales se pueden obtener no solo resultados macroeconómicos sino también resultados políticos muy diversos, de acuerdo con el lado de la balanza en donde aprieta la restricción presupuestaria. Y el lado de la balanza donde esté apretando, dadas las circunstancias, tiene cierta correlación con la preminencia política que puede tener el gobierno nacional, o bien las autoridades provinciales en las tensiones redistributivas entre niveles de gobierno. Un gobierno nacional con alto apoyo electoral, legislativo y alta popularidad es probable que intente centralizar recursos, particularmente en condiciones de presiones fiscales en el nivel nacional. Por el contrario, un gobierno nacional con poco apoyo político en el electorado, el Congreso y la opinión pública es más probable que enfrente presiones redistributivas de los gobiernos provinciales, particularmente si los recursos de las provincias disminuyen o sus déficits fiscales aumentan.

Hay una cuestión importante: las reglas fiscales no han cambiado mucho en la Argentina durante los últimos años. Sin embargo, el resultado fiscal ha cambiado de modo muy significativo. En particular, las provincias tienen en la actualidad (2023) una solvencia que no hemos

observado en los últimos 40 años. Las provincias obtuvieron dicha solvencia, aproximadamente, desde el año 2016⁴.

Además, la interpretación acerca de la contribución al desequilibrio macroeconómico argentino del gasto fiscal con “restricciones débiles” que llevan adelante los gobiernos provinciales es inadecuada para la etapa actual y ha sido exagerada para etapas previas. Por ejemplo, atribuir el desequilibrio fiscal de las provincias que estuvo en la antesala de la caída del régimen de la convertibilidad omite el “pequeño” detalle de que hubo un tremendo agujero fiscal derivado del hecho de que se privatizó el sistema de jubilaciones con la presunción de que la economía iba a crecer al 5% por año. Presunción que fue irresponsable. Entonces, no es sorprendente que personas cercanas al autor de esa presunción (que fue Domingo Cavallo) colaboraran luego con ese diagnóstico que atribuye el desequilibrio fiscal y macroeconómico con el gasto provincial.

Entonces, necesitamos redefinir los términos de este problema. Aquí nos limitaremos a hacer sugerencias, sin ser posible aún tener una respuesta clara al respecto. Pero consideramos, en particular, que debemos quitarle peso a la relevancia del desequilibrio fiscal vertical. ¿Por qué? Porque la federación argentina es muy desigual. Todas las federaciones tienden a ser más desiguales que los países unitarios. La Argentina es interprovincialmente tan desigual como México o Rusia, pero bastante más desigual que Estados Unidos o Alemania. Siendo desigual, es de esperar que haya desequilibrios fiscales verticales en la medida que exista alguna economía de escala en la recaudación de impuestos. Que pareciera haberla. Motivo por el cual todos los países del mundo (unitarios y federales) tienden a centralizar, en mayor o menor medida, la recaudación de impuestos. Existiendo centralización impositiva, es esperable que también exista falta de correspondencia fiscal, problemas para que los gobiernos provinciales internalicen la restricción presupuestaria y, en la medida que exista algún esquema de redistribución, diferencias entre lo que las provincias “contribuyen” y “reciben” (Riffo, 2011, González, 2014, 2018).

Quisiera resaltar que este modo de plantear la discusión, es decir, provincias “recibiendo” o “contribuyendo” fondos, es completamente

⁴ La mayor solvencia fue resultado de la progresiva devolución, por parte del gobierno nacional a las provincias, de los fondos detraídos de la masa coparticipable en virtud de los pactos fiscales que estuvieron vigentes hasta 2015. A partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en noviembre de ese año, que resolvió la causa iniciada por la provincia de Santa Fe contra el Estado nacional, las detracciones comenzaron a disminuir durante los años siguientes.

inadecuado. Lo que el gobierno nacional recauda en una provincia no lo contribuye la provincia. Más bien, es el fisco nacional recaudando impuestos en ese territorio provincial y, luego, haciendo inversiones en ese lugar.

Además, no corresponde plantearlo en esos términos porque la Argentina es una federación, no una confederación (tampoco es una unión transitoria de provincias)⁵. Por lo tanto, la forma adecuada de plantear el problema es: ¿cómo deberían distribuirse las responsabilidades de recaudación y gasto público para tener niveles semejantes de oferta de bienes públicos en todas las provincias? Si fuéramos como la Unión Europea, correspondería preguntarse, por ejemplo, si los contribuyentes alemanes contribuyen tanto como reciben (en gran parte no es así, por eso después viene el disciplinamiento del Banco Central Europeo a los demás países). Pero no es el modo de pensarlo para Argentina. Insistimos sobre este punto porque, en función de la experiencia del autor en el Ministerio del Interior (hasta diciembre de 2023), hoy estamos viendo un momento confederal. Es decir, un momento de fuerte predominio de los intereses definidos a escala provincial que compromete la construcción de mayorías nacionales y dificulta el restablecimiento de los desequilibrios macroeconómicos que urgentemente necesitamos.

En resumen, el planteo adecuado para la Argentina, como federación y no confederación, no debe centrarse en si cada provincia recibe en proporción a lo que aporta, sino en cómo distribuir de manera equitativa las responsabilidades de recaudación y gasto público para asegurar un nivel similar de bienes públicos en todo el país. Aunque en la actualidad la dinámica de poder refleja una lógica con una fuerte primacía de los intereses provinciales, este enfoque fragmentado dificulta la construcción de consensos nacionales y obstaculiza la implementación de la política económica.

Provincialización y segmentación

Por un lado, existe una provincialización de las organizaciones partidarias, es decir, las organizaciones partidarias provinciales tienden a

⁵ En una confederación, los estados (o provincias) miembros que deciden formar la unión son estados soberanos, pueden separarse unilateralmente y mantienen una alta autonomía. En una federación, los estados miembros forman una unión cediendo facultades y potestades al gobierno central y no pueden separarse por decisión propia.

separarse de las coaliciones nacionales de las que participan; o bien, directamente a no participar en ninguna coalición nacional. Y, por otro lado, hay segmentación. La competencia por los cargos nacionales tiene una lógica muy distinta a la competencia por los cargos provinciales. Podemos observar esto más claramente ahora porque Javier Milei ganó en las elecciones nacionales y tuvo resultados muy malos en las provinciales, pero es algo que viene ocurriendo hace un tiempo. Todo esto tiene consecuencias para la construcción de mayorías, como nos referiremos en un momento.

Competitividad en la escala provincial

Luego, de modo muy interesante, si se prestara atención a los libros que se escribieron sobre democracia subnacional en Argentina y otros lugares, desde el trabajo de Gibson (2013) hasta trabajos como el de Gervasoni (2010), por ejemplo, se podría pensar que esos regímenes tenían mecanismos de retroalimentación y, por lo tanto, una probabilidad de supervivencia larguísima. Pero ahora los datos nos dan la sorpresa: parece que esto no ocurre. Como veremos en un momento, el peronismo perdió la elección en varias provincias. Y no solo el peronismo. La competencia por los cargos provinciales tiene una distribución de probabilidades interpartidarias bastante más pareja que en otros momentos. Por lo tanto, esto es una invitación a que revisemos las teorías con las que analizamos los determinantes de la democratización. Las teorías predominantes que manejamos son dos: una es la que analiza la capacidad que tienen los ejecutivos provinciales para “comprar” voluntades; y, por otro lado, la teoría que tiene una raíz más societal o estructural, en la que las economías más simples permiten que elites sociopolíticas controlen el juego porque controlan recursos económicos y políticos críticos.

Bueno, estas teorías no se ajustan muy bien a los hechos recientes (como el mayor equilibrio fiscal de las provincias y oficialismos provinciales relativamente estables perdiendo elecciones en 2023). O bien se redistribuyó la propiedad de los recursos críticos de modo muy rápido; o las voluntades que el Estado compraba “las está comprando muy baratas”, porque muchos oficialismos perdieron las elecciones de 2023. Algo que luce más probable es que nuestro diagnóstico no estaba bien y hay que actualizarlo. Creemos que está ocurriendo esto último.

Por lo tanto, las condiciones socio-institucionales que identifica la literatura sobre democracias subnacionales es relevante, pero ciertamente

no ofrecen un retrato lo suficientemente exhaustivo de la política provincial en la Argentina.

¿Qué está pasando con la competencia electoral en la Argentina?

El carácter nacionalizado o desnacionalizado de un sistema de partidos es una cuestión que se presta fácilmente a equívocos, en particular, cuando analizamos el caso de las federaciones. Esto es así porque se trata de un fenómeno multidimensional, al igual que otros temas vinculados con la construcción de mayorías legislativas y el carácter centralizado o descentralizado de la política pública.

Por lo tanto, para conseguir mayor claridad en la discusión —que siempre es difícil ya que suele haber un uso interesado y deliberadamente inadecuado de los conceptos en la discusión política sobre federalismo—, es importante distinguir entre una dimensión “horizontal” de la nacionalización partidaria y otra dimensión “vertical”.

La dimensión “horizontal” se refiere a la relativa homogeneidad en la distribución interprovincial de los votos para la misma categoría de gobierno. Desde este punto de vista, un partido nacionalizado es aquél que obtiene aproximadamente la misma cantidad de votos en todas las provincias. Por ejemplo, para la categoría de presidente. En la experiencia argentina reciente de 2023 esto se dio con La Libertad Avanza (LLA), que se consolidó como un partido muy nacionalizado. Obtuvo más del 30% de los votos en todas las provincias del país, a excepción de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La dimensión “vertical” se refiere a la congruencia entre el caudal de votos que un partido obtiene en cada provincia para distintas categorías. Mientras que la dimensión horizontal es la misma categoría para todas las provincias, la dimensión vertical se vincula con diferentes categorías en la misma provincia. Lo que ha ocurrido durante los últimos años es que hubo una creciente “incongruencia” en esta dimensión. Es decir, partidos políticos que obtienen porcentajes de votos marcadamente distintos en los cargos nacionales y provinciales que compiten en la misma provincia. Acá también LLA es un ejemplo, pero no es el único. Incluso, en algunos casos, las coaliciones que se forman para competir nacionalmente no tienen nada que ver con las coaliciones que se forman en la competencia provincial.

Entonces, aparece un tipo de sistemas de partidos que llamaremos “segmentado”. Es decir, partidos con nacionalización horizontal alta

(homogeneidad en la distribución interprovincial de votos), pero con nacionalización vertical baja (incongruencia entre los caudales de votos que obtienen los partidos para distintas categorías) (ver tabla 1).

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

Fuente: Elaboración propia.

Hablamos de segmentación porque es como si uno cortara la competencia nacional y la competencia provincial. Entonces, las solidaridades entre quienes compiten por cargos nacionales y provinciales son más volátiles. El hecho de que a un candidato por cargos nacionales le vaya bien en la elección y que eso no esté asociado a que le vaya bien electoralmente a un candidato del mismo partido a un cargo provincial hace que las alianzas entre ellos no siempre se preserven. A veces prosperan y muchas veces no. Este aspecto hace que las mayorías legislativas sean volátiles.

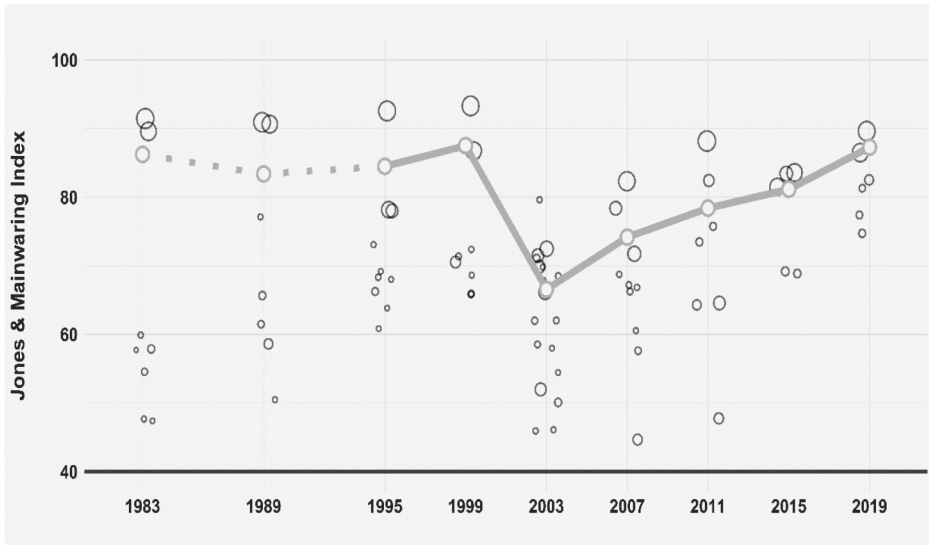
En un contexto como el actual, con alta fragmentación, esta segmentación y volatilidad de las mayorías no es necesariamente algo malo. Curiosamente, y dada la dificultad de las decisiones que se deberán tomar muy pronto en la Argentina, tener coaliciones volátiles y cambiantes puede facilitar su construcción. Seguramente no su mantenimiento, pero sí su construcción.

En el Gráfico 1 (elaborado por Santiago Alles), se muestra que la nacionalización horizontal fue aumentando en coincidencia con las dos grandes coaliciones: Juntos por el Cambio y el Frente de Todos (luego, Unión por la Patria). Creemos que esta nacionalización se va a mantener

porque, como veníamos diciendo, las tres coaliciones en la competencia presidencial tuvieron distribuciones interprovinciales de los votos parejas.

GRÁFICO 1

La (re) Nacionalización de la Competencia: sin apuro y sin pausa

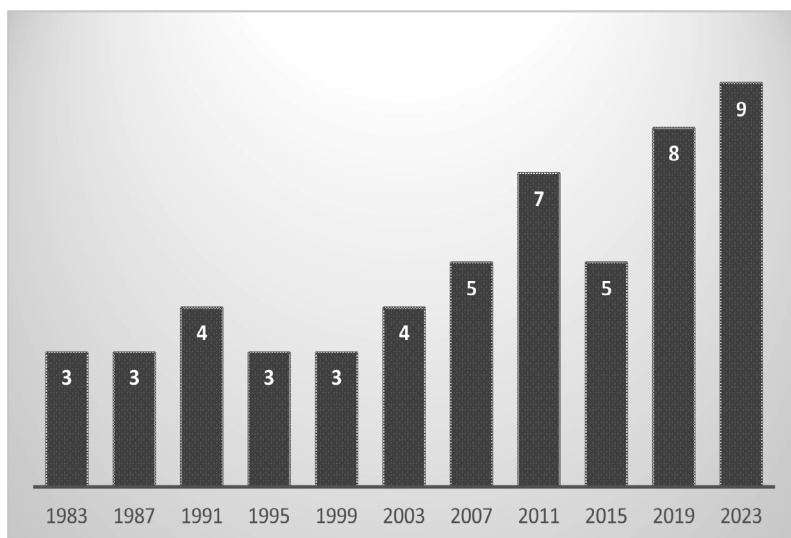


Fuente: Santiago Alles.

Ahora, esto coincide con un fenómeno de provincialización (ver Gráfico 2). Por ejemplo, en 2023, hubo 9 de 24 provincias con partidos provinciales a cargo del ejecutivo provincial. Un partido provincial es un partido que no compite con esa etiqueta en ningún otro distrito que no sea esa provincia. Por ejemplo, el Frente Renovador Misionero, el Movimiento Popular Neuquino (MPN), diríamos que el “Cordobesismo” es un partido provincial, pese al origen peronista de sus dirigentes. Estos datos refuerzan la tendencia de 2019.

GRÁFICO 2

Gobernaciones a cargo de partidos provinciales



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Andy Tow.

A este fenómeno, además, contribuye el hecho de que muchos peronismos provinciales tuvieron cierta autonomía respecto del peronismo nacional, particularmente durante el gobierno de Alberto Fernández. Entonces, consideramos conveniente medir la variable provincialización de forma más prolija y usar un índice multidimensional. Hay varios sentidos bajo los cuales se puede decir que un partido es más provincial o nacional, pero tomando este indicador que es medio “grueso” observamos que hay una tendencia a la provincialización consistente con el diagnóstico de segmentación del sistema de partidos antes expuesto.

Veamos ahora qué ha pasado con el predominio peronista en las elecciones para gobernador. En el gráfico 3 tenemos períodos desde el año 1983, con ejecutivos provinciales a cargo de distintos partidos. El Partido Justicialista está en azul, la Unión Cívica Radical en rojo, el PRO en amarillo y en verde tenemos a otros partidos que no es alguno de los tres anteriores. Como se puede apreciar, el gráfico se va poblando de verde y se va despoblando de azul. Este es un fenómeno muy influyente para el funcionamiento del Congreso de la Nación. Por primera vez desde 1983 vamos a tener un senado mayoritariamente no peronista. Y,

por otro lado, un senado disputado, como aspecto desafiante. Además, el hecho de que haya recambio (en muchos casos, recambio con gobierno dividido, lo que implica un ejecutivo a cargo de un partido y un legislativo con mayorías de otro partido), refleja un retrato predominante de la construcción de poder a escala provincial muy distinto del retrato que estábamos acostumbrados a manejar. Por todo esto, consideramos conveniente ajustar nuestro diagnóstico y lentes teóricas.

Podríamos decir, entonces, que estos “híbridos” son bastante volátiles, o unos autoritarismos muy frágiles a los que fue relativamente sencillo ganarles. Esto nos lleva a plantear los siguientes interrogantes:

¿La explicación patrimonial es tan potente? Si el patrimonialismo fuera tan potente ¿Poggi hubiera ganado en San Luis? ¿En San Juan hubiera perdido la elección Uñac? ¿Cuánto es lo que realmente compra un Estado que pesa aproximadamente un 30% de la economía provincial? ¿Es esto lo que está ocurriendo? ¿O hay alguna dimensión de la competencia política que no estamos reconociendo bien? ¿No es un poco liviano el uso que le estamos dando a categorías como democracia, autoritarismo o régimen híbrido? La atribución de regímenes autoritarios a gobiernos subnacionales es bastante fuerte. Parece confuso que podamos tener un enclave autoritario dentro de un régimen que a nivel nacional tiene una competencia democrática por los cargos. Por estas cuestiones, sospechamos de la explicación patrimonial.

Por otro lado ¿Es pertinente la explicación societalista (aquella que mencionamos más arriba y que vincula la complejidad de la economía con las configuraciones de las elites políticas)? Bueno, también sospechamos de la pertinencia de esta explicación. Por ejemplo, las economías menos diversificadas, como la sanjuanina, con gran preminencia de la minería, ¿de repente se volvió más compleja? Consideramos que este tipo de abordajes presenta dos problemas: Primero, probablemente es demasiado simple a escala de cada provincia. Y segundo, porque tiende a generalizar explicaciones que, quizás, valían para un grupo pequeño de provincias al conjunto de las provincias.

Entonces, necesitamos una explicación desde la economía política más sensible, que pueda reconocer cuáles son los factores socioeconómicos relevantes para la construcción de una mayoría de gobierno dentro de cada provincia. Y, por otro lado, un inventario un poco más complejo, capaz de reconocer la amplia variedad de modos de funcionar de los sistemas políticos provinciales.

GRÁFICO 4

Partido ganador de elecciones a gobernadores provinciales según período, provincia y zona geográfica

Región	Provincia	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2019-2023	2023-2027
Pampeana	Nación	UCR	PJ	PJ	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	PRO	PJ	LLA
	Buenos Aires	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PRO	PJ	PJ
	Córdoba	UCR	UCR	UCR	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	Santa Fe	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PS	PS	PS	PJ	UCR
	CABA	Elección indirecta			UCR	FREPASO	FREPASO	PRO	PRO	PRO	PRO	PRO
Cuyo	La Pampa	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	Entre Ríos	UCR	PJ	PJ	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	UCR
	Mendoza	UCR	PJ	PJ	PJ	UCR	UCR	PJ	PJ	UCR	UCR	UCR
	San Juan	PBSJ	PBSJ	PJ	PJ	CR/PBSJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PyT
	San Luis	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	Avanzar
NOA	Tucumán	PJ	PJ	PJ	FR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	Santiago del Estero	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ/f/FCS	FCS	FCS	FCS	FCS	FCS
	Catamarca	PJ	PJ	UCR	UCR	UCR	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	La Rioja	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	Jujuy	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	UCR	UCR	UCR
NEA	Salta	PJ	PJ	PRS	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PAIS	PAIS
	Misiones	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	FRC	FRC	FRC	FRC	FRC	FRC
	Chaco	PJ	PJ	PACH	UCR	UCR	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	UCR
	Corrientes	PAL	PAL	PAL/f/PAL/PANu	PJ/f/f	PJ/f/f	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR
	Formosa	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Patagonia	Rio Negro	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	PJ/FG	JSRN	JSRN	JSRN
	Neuquén	MPN	MPN	MPN	MPN	MPN	MPN	MPN	MPN	MPN	MPN	Comunidad
	Chubut	UCR	PJ	UCR	UCR	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PRO
	Santa Cruz	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	SER
	Tierra del Fuego	Elección indirecta		MPF	MPF	PJ	UCR	ARI	PSP	PJ	FORJA	FORJA

Fuente: Elaboración propia.

Volviendo entonces a lo que discutíamos al inicio ¿en qué medida el hecho de que la competencia política haya sido desnacionalizada —y con cierto predominio centrífugo provincial— ha contribuido a los desequilibrios macroeconómicos argentinos?

En primer lugar, no consideramos relevante el canal fiscal. No nos parece que los problemas fiscales en Argentina sean atribuibles a que los gobiernos provinciales no internalizan la restricción presupuestaria adecuadamente. Y si existe un canal fiscal, se vincula con decisiones de gasto a escala nacional que han sido muy importantes. En el caso de la Convertibilidad, fue la privatización del sistema previsional. Y en el caso de los gobiernos del Frente para la Victoria fueron los subsidios para la compra de energía. Tales subsidios son, por lejos, el contribuyente más significativo al desequilibrio fiscal.

Además del canal fiscal, consideramos que hay otro canal más importante: el cambiario. Ahí probablemente influyan las provincias, quizás no directamente por su peso en el Congreso de la nación, sino a través de su influencia en la discusión política general para favorecer la tendencia que han tenido todos los gobiernos a la apreciación del tipo de cambio. Esta apreciación cambiaria tiene una contribución muy significativa al desequilibrio económico argentino, que se inició entre los años 2010 y 2011 con el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y que se mantuvo en el gobierno de Mauricio Macri hasta 2018. Esto generó una sensación del bienestar general muy importante a través del consumo interno, que luego tuvo una traducción electoral muy potente. Las provincias probablemente contribuyeron en la medida que, en el contexto de apreciación cambiaria, el nivel de consumo en las economías provinciales fue más intenso. Consideramos que esto tuvo un peso mucho más significativo que el “presunto” desborde del gasto provincial.

Carácter de los intercambios legislativos

¿Qué tipo de intercambios podemos esperar o deseáramos tener en el Congreso de la Nación? ¿En base a qué criterios debieran constituirse mayorías en favor y en contra de las iniciativas en el Congreso de la nación? Algunos textos (ver, por ejemplo, Ardanaz et al., 2014), que nosotros mismos hemos suscripto, contrastan el intercambio instrumental y motivado por urgencias e intereses fiscales respecto de un intercambio más ideológico y doctrinario. En ese esquema, parte del problema está en que las mayorías provinciales no internalizan el costo de las decisiones

adecuadamente y venden “mal” su voto. Lo venden en base a parámetros que no son los relevantes para estructurar una buena decisión (como, por ejemplo, una decisión que preserve equilibrios fiscales agregados).

Ante este planteo, surgen dos interrogantes: ¿No ocurre esto en todas las federaciones? Por ejemplo, en Estados Unidos es muy frecuente ver que las iniciativas legislativas suelen tener muchas páginas, donde ingresan un montón de cosas reclamadas por intereses de escala estadual, o bien, distrital. Son iniciativas “ómnibus”. Todo este fenómeno se conoce en la literatura como “*pork barrel politics*”. Es decir, como si fuera una política en donde se mete en un mismo recipiente todo lo que los “chanchos” de la política comen, y todo el mundo va ahí y recibe lo suyo (desde obras de infraestructura local hasta apoyos o subsidios a sectores económicos y grupos sociales varios). Esto es efectivamente así en los Estados Unidos, desde hace mucho tiempo. Y algo parecido a eso hay en la Argentina cuando se discute el presupuesto o asuntos fiscales.

¿Es preferible la discusión ideológica? No estamos muy seguros, porque cuando el congreso norteamericano se puso menos “*pork barrel*” y más ideológico durante los últimos años, el resultado no fue una decisión que internaliza de modo más virtuoso los costos de la política, sino ninguna decisión. Es decir, empezó un período de bloqueo legislativo y parálisis decisoria. Entonces, deberíamos ver con un poco más de benevolencia el pragmatismo de los representantes de las provincias como vehículos para la construcción de mayorías legislativas. Ojalá los representantes de estos partidos provincializados contribuyan a la toma de decisiones difíciles que se van a tener que tomar en la Argentina para restituir el equilibrio macroeconómico que necesita nuestro país, y, francamente, no creo problemático que lo hagan a cambio de bienes particulares de escala provincial o, inclusive, subprovincial, en la medida que eso facilite la toma de decisiones en contraste con un escenario sin ninguna decisión.

Referencias bibliográficas

- Ardanaz, M., Leiras, M y Tommasi, M. (2014). The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development*, 53, 26-45.
- Benton, A. (2009). What makes strong federalism seem weak? Fiscal resources and presidential–provincial relations in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(4), 651-676.

- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2011). The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *The Journal of Federalism*, 41(2), 179-206.
- Calvo, E. y Escolar, M. (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.
- Calvo, E. y J. P. Micozzi (2005). The Governors' Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races. *The Journal of Politics*, 67(4): 1050-1074.
- De Luca, M., Jones, M. y Tula, M. I. (2002). Back-rooms or ballot boxes: Candidate nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35(4), 413-436.
- Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World politics*, 62(2), 302-340.
- Gibson, E. L., Calvo, E. y Falletti, T. (2004). "Reallocative federalism: Legislative overrepresentation and public spending in the Western Hemisphere". En Edward Gibson (Ed.), *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. L. (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and autocrats: Pathways of subnational undemocratic regime continuity within democratic countries*. Oxford: Oxford University Press.
- González, L. I. (2014): Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en américa latina. *América Latina Hoy*, 67, 167-190
- González, L. I. (2016). *Presidents, Governors, and the Politics of Distribution in Federal Democracies: Primus Contra Pares in Argentina and Brazil*. New York: Routledge.
- González, L. I. (2018). Federal transfers, inequality, and redistribution: Contrasting theories and empirical evidence for five Latin American cases. *Regional & Federal Studies*, 29(2), 165-185.
- Gordin, J. P. (2006). Intergovernmental fiscal relations, 'Argentine style'. *Journal of Public Policy*, 26(3), 255-277.
- Jones, M. (2001). "Political institutions and public policy in Argentina: An overview of the formation and execution of the national budget". En Stephann Haggard, & Mathew McCubbins (Eds.), *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kikuchi, H. y Lodola, G. (2014). The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case. *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), 73-105.

- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49(194), 247-286.
- Porto, A., y Sanguinetti, P. (2001). Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina. *Economics and Politics*, 13(3), 237-256.
- Riffo, L. (2010). *Desigualdades económicas regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samuels, D., y R. Snyder (2001). The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, 31(4), 651-671.



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387180968008>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

MARCELO LEIRAS

Actualizando los retratos del federalismo argentino
Updating the Portraits of Argentine Federalism

Revista SAAP

vol. 18, núm. 2, p. 376 - 398, 2024

Sociedad Argentina de Análisis Político,

ISSN: 1666-7883

ISSN-E: 1853-1970

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.n2>