

Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino

ALLYSON LUCINDA BENTON*

Luego de casi un siglo durante el cual los estudiosos hicieron hincapié en las debilidades del federalismo de Argentina,¹ en años recientes han proliferado los estudios que demuestran el importante papel que tiene la política local sobre los partidos, la política y el gobierno nacional. Varios académicos han señalado, por ejemplo, que gracias a la naturaleza altamente federalizada del sistema electoral de este país, la mayor parte de la contienda electoral ocurre en las provincias, incluso la que afecta al gobierno nacional (véase, por ejemplo, Jones, 1997). Los líderes de los partidos provinciales son responsables de elaborar las planillas y de dirigir las campañas para el congreso nacional, los gobiernos de las provincias y las oficinas municipales. Puesto que los jefes locales del partido manejan las carreras de la mayoría de políticos del sistema, los legisladores nacionales tienden a elegir sus tareas en los comités con base en los deseos de los líderes provinciales del partido, y no por otros criterios políticos (Jones, 2002). Entre otras cosas, esto ha debilitado el papel del congreso nacional en la formulación de las políticas públicas o para actuar como contrapeso de los poderes presidenciales.²

* Profesora investigadora de la División de Estudios Políticos del CIDE, Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F. Correo electrónico: allyson.benton@cide.edu.

El manuscrito se recibió en febrero de 2002 y fue aceptado para su publicación en septiembre de 2002. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

¹ Véanse, por ejemplo, Macdonald (1942) y Rowe (1921).

² A fin de proteger su poder político, los jefes provinciales rotan a los políticos a través de diversas oficinas públicas, evitando así que los políticos construyan largas carreras en el congreso, obtengan experiencia en políticas públicas o consigan bases de apoyo independientes (Jones *et al.*, 2002).

Artículos

Pese a las evidencias de la fortaleza de las instituciones federales argentinas, entre los estudiosos de la política de este país ha surgido en años recientes otra tendencia. Algunos han discutido el poder de los líderes políticos nacionales sobre otras ramas y niveles de gobierno. Los estudios acerca de la capacidad de los líderes de los partidos nacionales para aplicar la disciplina del partido en el congreso nacional demuestran la fortaleza de los políticos nacionales sobre los intereses locales (Jones, 2002). La investigación de los decretos presidenciales muestra que ha habido una concentración de poder en el Ejecutivo nacional, pues los presidentes controlan la mayor parte de aspectos de las políticas públicas (Rubio y Goretti, 1998). El análisis del poder de intervención federal del Ejecutivo nacional en asuntos de las provincias y la capacidad del congreso de la nación para rechazar las constituciones provinciales también respalda los argumentos acerca de la fortaleza de los líderes nacionales en relación con los locales (Jones, 1997a). Dichas evidencias se han utilizado antes para sugerir que las instituciones federales argentinas son débiles.³

En vista de tales interpretaciones conflictivas del sistema argentino, tal vez nos quedemos pensando cómo interpretar la estructura de la política y el gobierno de Argentina. ¿Son fuertes⁴ o débiles los presidentes de Argentina ante políticos provinciales poderosos? ¿Es el apoyo de las delegaciones de las provincias argentinas golpeado o cuidadosamente cultivado por parte de los líderes nacionales? ¿Reflejan las políticas públicas los intereses centrales o los regionales? En este artículo, abordo y respondo estas preguntas. En lugar de plantear un panorama en donde las fortalezas de los líderes nacionales y locales son mutuamente excluyentes, muestro cómo los ejecutivos nacionales fuertes coexisten con líderes provinciales fuertes, cómo la elaboración de políticas centralizada coexiste con la atención a los intereses locales, y cómo las delegaciones de las provincias con intereses propios coexisten con partidos nacionales disciplinados. Sin embargo, a pesar de que esas instituciones coexisten, también demuestro

³ Véanse, por ejemplo, Macdonald (1942) y Rowe (1921).

⁴ En este artículo, el presidencialismo fuerte se refiere a la capacidad del Ejecutivo para dominar otras ramas del gobierno nacional. Los poderes tanto formales (es decir, constitucional) como menos formales (como su capacidad para manipular el proceso de elaboración de políticas y la distribución de beneficios a lo largo de la burocracia nacional) contribuyen al poder presidencial.

Artículos

que no siempre lo hacen pacíficamente. El análisis de la política económica y fiscal en Argentina explica las condiciones que favorecen la coexistencia pacífica de líderes nacionales y provinciales poderosos, y las que no lo hacen.

La coexistencia de instituciones presidenciales y federales fuertes debe interesar a los estudiantes del federalismo de manera más general, aunque sea para ayudarnos a entender cómo las instituciones de Argentina distinguieron a este país de otros sistemas federales de América Latina, concretamente de México y Venezuela. Las instituciones federales fuertes le dan a los gobiernos de las provincias una considerable autoridad en materia de políticas públicas, recursos fiscales e independencia electoral de su contraparte nacional. Las elecciones organizadas por las provincias exigen que los políticos que aspiran a puestos locales o nacionales creen bases provinciales de apoyo y que las máquinas locales del partido supervisen las campañas. La autoridad sobre las políticas, combinada con los recursos fiscales, le dan a los políticos locales la capacidad de establecer las agendas políticas locales y de recompensar a sus electores aparte de los líderes nacionales. Las elecciones locales, la autoridad sobre las políticas y los recursos fiscales se combinan, entonces, para darle a los políticos locales un peso importante en la determinación de los resultados electorales locales y nacionales, así como la capacidad de protegerse de las tendencias políticas nacionales. La ausencia de cualquiera de esos ingredientes debilita la capacidad de los políticos locales de decidir los asuntos políticos o cultivar apoyo aparte de los líderes nacionales. En este caso, los políticos locales deben depender de los gobiernos nacionales en cuanto a recursos electorales, fiscales o de políticas públicas. Con esto en mente, de los cuatro sistemas federales de América Latina, sólo Argentina y Brasil se clasifican con fuertemente federales.⁵ Los gobiernos locales de México y Venezuela tradicionalmente han carecido de autonomía electoral, fiscal o sobre políticas públicas (o a veces de todo lo antes mencionado) para construir el apoyo de los votantes locales independientemente de los líderes nacionales (Benton, 2001).

⁵ Esta discusión está tomada de Benton (2001). Véanse también Geddes y Benton (1997) y Willis, Garman y Haggard (1999) para conclusiones similares acerca de la fortaleza relativa de los federalismos latinoamericanos.

Artículos

Este artículo muestra la manera en que las instituciones federales fuertes alientan a los políticos nacionales a canalizar recursos estatales considerables y otros beneficios a los líderes locales para su uso exclusivo siempre que es posible. La naturaleza localizada de las elecciones nacionales significa que los líderes nacionales deben tratar de congraciarse el favor de los políticos y las máquinas locales de los partidos, en lugar de los nacionales, para asegurar sus carreras políticas y el éxito electoral. Cuando los líderes nacionales tienen acceso a los recursos suficientes para construir el apoyo local, la coexistencia de instituciones presidenciales y federales fuertes puede funcionar en beneficio de los líderes tanto nacionales como locales. Cuando los presidentes constitucionalmente fuertes no pueden ofrecer beneficios a los políticos o los gobiernos locales, ambas instituciones chocan. En este caso, los líderes nacionales son incapaces de cultivar el apoyo de los políticos provinciales, lo que lleva a su deterioro político.

En este artículo, abordo las condiciones que favorecen la armonía y la discordia entre las instituciones presidenciales y federales fuertes. Muestro cómo, durante el desarrollo económico dirigido por el Estado, los líderes nacionales confiaron en su acceso privilegiado al Estado, sus recursos y sus herramientas de elaboración de políticas para construir el apoyo de los políticos de las provincias. Esto provocó una coordinación de las instituciones presidenciales y federales fuertes en Argentina y la supervivencia de partidos nacionales estables y coherentes a lo largo de gran parte del siglo XX. Sin embargo, durante el ajuste económico reciente, los políticos nacionales no han podido utilizar los recursos del Estado para cultivar apoyo. Sin la capacidad de dar los beneficios tradicionales, la lealtad de los líderes locales se ha debilitado, con lo que ha conducido a una disminución en el apoyo a los partidos nacionales en las urnas. Por lo tanto, este estudio destaca las condiciones económicas en las que los presidentes argentinos han podido usar su peso político para superar las instituciones federales fuertes, y aquellas en las que no han podido hacerlo.

Para entender y explicar la coexistencia de presidentes y provincias poderosos en Argentina, este artículo procede de la siguiente manera: primero, describo el papel fundamental que los líderes locales han desempeñado histórica-

Artículos

mente en los procesos políticos tanto nacionales como de las provincias en Argentina. Esta sección explica por qué, desde la formación del sistema federal en el siglo XIX, los políticos que aspiran a un puesto nacional han tenido la necesidad de cultivar el apoyo de los líderes locales. Para apoyar el argumento de la coexistencia de presidentes fuertes y políticos provinciales poderosos en Argentina, luego analizo la estructura de la elaboración de la política económica nacional. En sistemas en donde los políticos locales desempeñan un papel importante en la construcción del partido, la elaboración de la política económica debe centrarse en el desarrollo de las economías regionales, no en los sectores económicos. En las secciones segunda y tercera, analizo la intrincada red de políticas económicas y transferencias fiscales usadas por los líderes nacionales para desarrollar las economías de las provincias y su apoyo político.

Si bien las secciones dos y tres se centran en decisiones históricas de política nacional, en la cuarta sección ofrezco pruebas contemporáneas que apoyan el importante papel de los líderes locales en la política nacional. Si bien la considerable autoridad reservada a los ejecutivos nacionales en Argentina les permite introducir reformas radicales en políticas económicas, la estructura del federalismo argentino también ha dejado a los líderes nacionales sin el poder de obligar a los gobiernos provinciales a iniciar reformas. Juntas, estas tres últimas secciones demuestran la capacidad de los presidentes para usar los recursos del Estado para construir apoyo, pero también dan fe de la capacidad de los gobiernos locales para ignorar los objetivos de las políticas nacionales cuando es políticamente oportuno. Para concluir, analizo la incómoda coexistencia de presidentes poderosos e instituciones federales fuertes en Argentina durante la crisis económica y la reforma, y su efecto combinado sobre la estabilidad política y económica de este país. Al final, este artículo muestra que los presidentes poderosos coexisten con las instituciones federales fuertes, pero que durante periodos de deterioro económico esta coexistencia no es ni cómoda ni serena.

Artículos

EL PAPEL DE LOS POLÍTICOS PROVINCIALES EN LA POLÍTICA NACIONAL Y LA CONSTRUCCIÓN DEL PARTIDO

Esta sección describe el papel de los políticos provinciales en la política argentina. Las provincias de Argentina⁶ disfrutaban de mucha autonomía política, judicial, fiscal y en materia de políticas públicas del gobierno nacional, y sus gobiernos son los responsables de realizar las elecciones para los puestos nacionales. Gracias al sistema político y electoral fuertemente federalizado de Argentina, el destino de los políticos nacionales depende de la capacidad de los líderes regionales del partido para cultivar apoyo para sus partidos en las urnas. Entender la importante posición de las elites locales en la política nacional ayudará a explicar más adelante por qué han logrado con tanta eficiencia conseguir grandes concesiones en políticas y recursos fiscales de los encargados de elaborar la política nacional, incluso con presidentes nacionales poderosos.

LOS PODERES CONSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

Las constituciones argentinas de 1853 y 1994 reservan poderes significativos a los gobiernos de las provincias. Tienen el derecho de adoptar sus constituciones propias y de establecer gobiernos representativos, los cuales consisten en gobernadores y legislaturas electas y en un poder judicial designado localmente. Esto ha producido una variedad de sistemas electorales de las provincias, incluidos los sistemas de representación proporcional de un solo nivel, el uso de planillas múltiples (lemas) y los sistemas de dos niveles con distritos tanto de representación proporcional como de mayoría relativa. Al poder judicial se le da el control de las áreas que no están reservadas para los tribunales nacionales. Los gobiernos de las provincias también son responsables de supervisar las elecciones para los puestos nacionales, aunque todas las provincias siguen las mismas reglas electorales para ocupar un puesto nacional. La importancia del control de las provincias sobre las elecciones nacionales para fortalecer el papel de los líderes locales en la política nacional se discute más adelante.

⁶ Argentina tiene 23 provincias y un distrito federal.

Artículos

Los gobiernos de provincia retienen todos los poderes no delegados por la constitución nacional al gobierno federal, así como aquellos poderes expresamente reservados para ellos al momento de su incorporación al sistema federal. A los gobiernos de provincia se les da la autoridad de elaborar políticas en varias áreas no reservadas específicamente para las autoridades nacionales, así como de retener el derecho de imponer y recaudar impuestos. Las burocracias nombradas en la provincia administran las iniciativas de políticas locales y a menudo controlan la implementación de las políticas nacionales. Los gobiernos provinciales pueden promover la industria, la migración, la construcción de ferrocarriles y canales, la colonización de tierras, el establecimiento de industrias nuevas, la importación de capital y la exploración de ríos. También son capaces de contraer préstamos y emitir bonos, y de crear sus propias empresas de servicios públicos, industrias y bancos. Las autoridades de las provincias son responsables de crear y financiar los gobiernos municipales.

LA ORIENTACIÓN PROVINCIAL DE LA POLÍTICA LOCAL Y NACIONAL

Gracias a los poderes de que disfrutaban los gobiernos de las provincias, los líderes provinciales han desempeñado un papel fundamental en la política y el gobierno de Argentina desde el siglo XIX. Las provincias funcionan como los principales distritos electorales de Argentina y los políticos que aspiran a los puestos nacionales y provinciales deben hacer de la provincia su principal punto de referencia. Los líderes provinciales controlan la composición y el orden de las planillas usadas para elegir representantes para la cámara nacional de diputados. Durante el siglo XX, los legisladores de las provincias eligieron representantes al senado nacional. Si bien los senadores han sido elegidos directamente desde el año 2001, es probable que las elites provinciales sigan siendo actores destacados para elegir los candidatos al senado, dirigir las campañas electorales de las provincias y cultivar apoyo para los candidatos en las urnas. Los líderes políticos provinciales pueden moldear la carrera y el destino electoral de sus representantes ante el congreso nacional, con lo cual les dan un poder significativo sobre sus delegaciones en el congreso y, por lo tanto, posi-

Artículos

ciones respecto a la política nacional. Gracias a este control, los presidentes regularmente buscan el apoyo de los gobernadores y los líderes políticos locales para políticas de gran escala o impopulares, especialmente aquellas que requieren el apoyo del congreso.

Las elites políticas provinciales también desempeñan un papel central en la elección de los presidentes de la nación. Entre 1853 y 1994, el Ejecutivo nacional fue indirectamente elegido a través de un colegio electoral. Los ciudadanos de Argentina iban a las urnas a seleccionar a los electores presidenciales de las provincias, y cada provincia tenía el doble del número de representantes ante ambas cámaras del congreso nacional. Sin embargo, los líderes provinciales controlaban el orden y la composición de las planillas de los electores de las provincias, así como los votos finales de sus delegados, lo que les daba una influencia importante sobre los resultados electorales nacionales.⁷ Dada la tradicional independencia de las elites políticas locales, los candidatos a la presidencia no recibían automáticamente el apoyo de sus electores. Si bien los electores por lo general emitían sus votos para el candidato presidencial designado, ocasionalmente recibían órdenes de desafiar el voto popular y, en cambio, apoyar a los candidatos favorecidos por los líderes locales del partido (Molinelli, 1989, pp. 10-11).

Si bien hoy en día ya no se usa el colegio electoral, los aspirantes a la presidencia regularmente buscan el apoyo de los gobernadores de las provincias y de los líderes locales del partido para ganar las nominaciones internas del partido, así como durante las subsecuentes campañas electorales. Las elites de las provincias controlan las organizaciones locales del partido, y las convierten en aliados importantes durante las contiendas presidenciales. De hecho, los partidos nacionales en Argentina pueden describirse mejor como coaliciones de

⁷ Entre 1862 y 1919, y en 1937 y 1946, los electores eran elegidos usando un sistema de listas completas, en donde los partidos que recibían la mayoría relativa de los votos de la provincia en las elecciones presidenciales tenían derecho a elegir a todos los electores en esa provincia. Entre 1916 y 1932, y en 1958, se utilizó un sistema de listas incompletas. Aquí, el partido del candidato presidencial puntero en cada provincia nombraba dos terceras partes de los electores de esa provincia, y el resto lo hacía el partido que había quedado en segundo lugar. Más recientemente, un sistema proporcional distribuía a los electores, aunque desde 1995 los presidentes han sido elegidos directamente por medio del voto popular nacional.

Artículos

organizaciones partidarias de las provincias. Como resultado, los políticos que aspiran a la presidencia nacional deben buscar el respaldo de las elites políticas y de las máquinas provinciales de su partido a fin de volverse contendientes viables para ese puesto. El papel de los líderes políticos de las provincias en la elección de los gobiernos locales y nacional les ha permitido convertirse en actores destacados en la política nacional sin siquiera haber llegado a una oficina pública más allá de las fronteras de la provincia.

LA ORIENTACIÓN PROVINCIAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Y DE LOS SISTEMAS DE PARTIDO

Puesto que la competencia electoral nacional y de las provincias ocurre en las urnas provinciales, los partidos nacionales se organizan de acuerdo con líneas federales. Las ramas locales del partido elaboran sus propias constituciones y plataformas partidarias, y redactan reglas y procedimientos para decidir asuntos locales del partido. Eligen a sus propios líderes y funcionarios del partido, así como mantienen su propia lista de miembros y activistas. Las organizaciones locales del partido son responsables de formar las planillas para las elecciones tanto locales como nacionales, así como de dirigir las campañas electorales. A veces, las ramas locales de las organizaciones nacionales del partido tienen un nombre distinto que sus contrapartes nacionales. Los líderes provinciales del partido frecuentemente negocian con otros partidos locales para formar planillas conjuntas en las elecciones locales y nacionales. Las coaliciones de las provincias también han sido importantes para cultivar el apoyo para los candidatos a gobernador y presidente. Esto le ha dado a los líderes locales una autonomía considerable del aparato nacional de su partido. Las ramas provinciales del Partido Justicialista (PJ) y de la Unión Cívica Radical (UCR) han seguido esta organización federal.

El papel tradicional de las ramas provinciales del partido ha significado que la política nacional sea la agregación de sistemas locales de partido, lo cual ha hecho casi inexistentes a los partidos verdaderamente nacionales (Snow, 1971, p. 39). Los sistemas locales de partido operan independientemente de los na-

Artículos

cionales, y tanto los políticos locales como los nacionales son leales a los líderes de provincia del partido. Gracias al papel de los partidos provinciales en la política de Argentina, el país está salpicado de numerosos partidos regionales y de provincia. En varias de éstas, esos partidos se han convertido en importantes actores en la política local: han ganado regularmente elecciones de las provincias, incluidas las contiendas para gobernador.⁸ Los partidos provinciales son aliados importantes y los partidos con organización nacional buscan activamente coaliciones con esos grupos para aumentar sus oportunidades en las urnas.

Estudios recientes respaldan el importante papel de las ramas locales del partido y los partidos provinciales en la política nacional. Cuando las elecciones para gobernadores de las provincias en Argentina se realizan concurrentemente con elecciones para la cámara nacional de diputados, las contiendas en las provincias tienen un fuerte impacto negativo sobre el nivel de multipartidismo en el nivel nacional (Jones, 1997b). En cambio, las elecciones nacionales no concurrentes con las provinciales producen niveles más elevados de multipartidismo en el Congreso. Un efecto similar de “aprovechamiento inverso” se ha observado en Brasil, que tiene un sistema federal muy fuerte (Ames, 1994). Esos estudios implican que los candidatos a puestos nacionales mejoran sus oportunidades cuando los líderes políticos locales apoyan sus campañas.

LA ORIENTACIÓN PROVINCIAL DE LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA NACIONAL Y LAS TRANSFERENCIAS FISCALES FEDERALES

En esta sección, muestro cómo las políticas económicas proteccionistas y las transferencias fiscales se han extendido a los gobiernos de las provincias a lo largo del siglo XX. El hecho de que la elaboración de las políticas y la distribución de los beneficios en Argentina haya estado organizada en torno de las economías de las provincias, y no de los principales sectores industriales y agrícolas

⁸ Entre algunos de los mayores partidos de las provincias se encuentran el Pacto Autonomista Liberal en Corrientes, el Movimiento Popular Neuqueño en Neuquén, el Renovador de Salta en Salta, el partido Bloquista en San Juan, y el Movimiento Popular Fueguino en Tierra del Fuego.

Artículos

del país, da fe de la importante influencia de los políticos locales sobre la política y el gobierno nacional, así como de los considerables recursos que controlan los líderes nacionales.

LA ESTRUCTURA PROVINCIAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO DIRIGIDO
POR EL ESTADO

La elaboración de la política económica ha sido el principal medio por el cual los políticos y los partidos nacionales en Argentina han construido apoyo a partir de una amplia variedad de grupos políticos aparentemente dispares de las provincias. Durante el siglo XIX, la importancia de los gobernadores provinciales para la estabilidad del joven sistema federal exigió que los líderes nacionales usaran la elaboración de la política económica para ganarse el apoyo entre electores tan diversos como la oligarquía ganadera pampeana y las elites de provincia del interior.⁹ Las políticas económicas liberales fomentaron el crecimiento de las exportaciones pampeanas, mientras que las políticas proteccionistas, los subsidios, los trabajos clientelares y los favores políticos se extendieron hacia las provincias del interior (Keeling, 1997; Rutledge, 1987; Sawers, 1996; Scobie, 1964). Gracias a dichas medidas, prosperaron las elites tanto pampeanas como del interior, ayudándoles a preservar sus posiciones dominantes en la política nacional y, así, continuar fraguando apoyo para los líderes nacionales seleccionados en el momento de la elección.

Desde luego, el gobierno central pudo haber decidido dirigir políticas preferenciales a provincias específicas, en lugar de concederle beneficios a tantas como fuera posible. La naturaleza de las instituciones políticas a fines del siglo XIX y principios del XX, sin embargo, descartó esa estrategia. Con el fin de proteger sus intereses y, aún más importante, garantizar la estabilidad del nuevo orden federal, se alcanzó una negociación informal entre los presidentes y las

⁹ Las llanuras de la Pampa cubren vastas áreas de tierra en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe. Sin embargo, La Pampa no es oficialmente una provincia sino hasta 1951. Durante este periodo, las provincias del interior incluían Catamarca, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

Artículos

elites de las provincias para incluir a los gobernadores provinciales en la toma de decisiones nacionales. Según este acuerdo, llamado el “orden conservador”, los presidentes necesitaban el apoyo de una mayoría de gobernadores para todas las decisiones importantes en materia de políticas públicas, incluidas la sucesión presidencial, la política económica y la distribución de los ingresos nacionales (Gibson, 1996, p. 46). A cambio de su colaboración, a los gobernadores se les garantizaba el monopolio sobre la política local. El que la mayor parte de las provincias se ubicaran en el interior significaba que la mayoría se beneficiarían de las políticas gubernamentales.

La naturaleza desproporcionada de la representación en el congreso argentino, gracias a una representación igual en el senado y una sobrerrepresentación de las provincias del interior en la cámara baja, que se discute más adelante, significó que los políticos continuaran dirigiendo beneficios a tantas provincias como fuera posible incluso con el surgimiento de la política partidista más competitiva a principios del siglo XX. De hecho, la introducción de la industrialización con sustitución de importaciones (ISI) en la década de 1930 incrementó radicalmente el nivel y el tipo de recursos disponibles para que los políticos nacionales construyeran apoyo. Durante el siglo XX, los políticos nacionales tanto del PJ como de la UCR dependieron de una variedad de aranceles proteccionistas, crédito barato, subsidios generosos, apoyo a los precios y mercados garantizados para apoyar la industrialización y el desarrollo agrícola en las diversas provincias (Artana, 1991, pp. 14-15; Díaz Alejandro, 1970, pp. 164-165; Sin y Palanza, 1997). La mayoría de políticas económicas fueron redactadas e implementadas por el Ejecutivo nacional, y el congreso a menudo únicamente le daba el visto bueno a los designios presidenciales.

El desarrollo económico dirigido por el Estado se volvió vital para el éxito de los partidos establecidos. La pesada concentración de industrias ISI y de empresas estatales en las provincias de la región pampeana, por ejemplo, significó que cualquier renuencia a continuar el apoyo gubernamental a esas provincias podría provocar la ira de los industriales, los sindicatos y sus trabajadores y, por lo tanto, una derrota electoral segura. En 1954, la región pampeana representaba casi 83 por ciento de todos los establecimientos industriales, la mayor

Artículos

parte empresas y servicios públicos estatales, y cerca de 72 por ciento de la población argentina, y este patrón ha persistido a lo largo del tiempo. Los subsidios y otras formas de ayuda del Estado se extendieron hacia el interior, permitiendo a las elites locales expandirse a la producción agrícola e industrial no tradicional para consumo interno. Aunque sólo representaba cerca de 30 por ciento de la población total, la creciente sobrerrepresentación de las provincias del interior en el congreso nacional (y en el colegio electoral) hizo imperativo que los líderes nacionales trataran de congraciarse el favor de las elites de las provincias del interior. Entre 1947 y 1991, pese a que el porcentaje de la población localizada en el interior permanecía constante, su porcentaje de diputados nacionales aumentó 20 por ciento. Las elites del interior usaban la ayuda del Estado para entregar beneficios a los votantes y, así, votos para los partidos y políticos que favorecían. El cuadro 1 presenta una lista de los principales productos agrícolas e industriales apoyados como sustitutos de importaciones en las provincias de Argentina durante el siglo XX. La información proporcionada en este cuadro sobre la variedad de empresas industriales y agrícolas apoyadas por el gobierno federal da fe de la orientación provincial de la política nacional en Argentina. La importancia de los líderes locales del partido para construir apoyo para los políticos nacionales en las urnas los alentó a dirigir beneficios a las economías de las provincias, y no a sectores industriales y agrícolas menos regionales.

LA ESTRUCTURA PROVINCIAL DE LAS TRANSFERENCIAS FISCALES FEDERALES

A pesar de las referencias generales a la autoridad para distribuir los impuestos federales y provinciales que aparecen en la constitución nacional de 1853, no se aprobó ninguna legislación formal que estableciera la estructura de las relaciones fiscales intergubernamentales sino hasta 1935. La ausencia de cualquier sistema de coparticipación de impuestos entre 1853 y 1935 implicó que los presupuestos provinciales estuvieran limitados a los impuestos de la provincia, lo que condujo a una considerable variación en la capacidad de las administraciones locales para financiar proyectos de infraestructura, obras públicas

Artículos

**CUADRO 1. PRODUCTOS DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES
TRADICIONALES DE LAS PROVINCIAS Y POLÍTICAS PROTECCIONISTAS
EN LOS SIGLOS XIX Y XX EN ARGENTINA**

<i>Región</i>	<i>Provincias</i>	<i>Industria</i>	<i>Agricultura</i>
Pampas	Buenos Aires Córdoba Entre Ríos Capital Federal La Pampa Santa Fe	Manufactura e industria Petróleo y gas natural	Arroz
Cuyo	Mendoza San Juan San Luis	Vino Manufactura e industria Petróleo y gas natural	Uvas
Noreste	Chaco Corrientes Formosa Misiones	Procesamiento de la yerba mate Fábricas de papel Plantas de secado de té Fábricas de algodón Manufactura e industria Petróleo y gas natural	Tabaco Arroz Yerba mate Pulpa de madera Té Algodón
Noroeste	Catamarca Jujuy La Rioja Tucumán Salta Santiago del Estero	Procesamiento de azúcar Procesamiento de tomates y cítricos Manufactura e industria Petróleo y gas natural Minería	Caña de azúcar Tabaco Tomates, cítricos, algodón Legumbres y cereales
Patagonia	Chubut Neuquén Río Negro Santa Cruz Tierra del Fuego	Procesamiento de alimentos Procesamiento e hilado de lana Manufactura e industria Petróleo y gas natural Minería	Agricultura (fruta, uvas, tomates) Ovejas

Fuente: Adaptado de Artana (1991), Artana y Salinardi (1991), Baldrich (1991), Díaz Alejandro (1970), FIEL (1993), Keeling (1997), Kippes (1991), Kippes y Libonatti (1991), República Argentina (1996), Salinardi (1991) y Sawers (1996).

y otros bienes públicos (FIEL, 1993, pp. 135 y 137; Porto, 1990, p. 96).¹⁰ En ocasiones, los presupuestos de las provincias eran complementados con transferencias del gobierno federal; sin embargo, esas transferencias sólo desempeñaban una parte muy pequeña en los ingresos de la provincia. Esto provocó que la provisión de beneficios políticos a las elites del interior fuera crítica para cons-

¹⁰ Los gobiernos de las provincias durante este periodo se basaron en la producción local, el consumo, los impuestos inmobiliarios y las patentes para apoyar los gastos locales (Pérez, 1986, p. 12; Porto, 1990, p. 95).

Artículos

truir el apoyo a los partidos nacionales y mantenerlo. El gobierno federal financiaba sus limitados gastos públicos principalmente mediante derechos de aduana (Porto, 1990, p. 95).

La Gran Depresión llevó a un punto crítico los problemas latentes asociados con la falta de coordinación de los impuestos federales y provinciales. Para resolver esos problemas, en 1935 el gobierno introdujo un sistema, la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, para ayudar a coordinar los ingresos fiscales federales y de las provincias. El sistema centralizaba la recaudación de impuestos específicos en el gobierno federal, y distribuía otros ingresos entre los gobiernos federal y de las provincias (Porto, 1990, p. 97). Desde luego, los gobiernos de las provincias aún retenían el derecho de imponer numerosos impuestos locales; sin embargo, a cambio de su participación en el nuevo programa, se les exigió suspender cualquier impuesto que duplicara los incluidos en el sistema. A pesar de numerosos cambios a lo largo de los años, este sistema se sigue usando hoy día.

El sistema inicial de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos era ventajoso para el gobierno federal. El cuadro 2 registra la distribución de la coparticipación de impuestos desde sus inicios en 1935. Como se muestra, la parte que va al gobierno nacional ascendía, en promedio, a 77 por ciento del total de fondos de la coparticipación de impuestos entre 1935 y 1945. Estos recursos le permitieron al gobierno aumentar el gasto público en infraestructura, así como implementar medidas para incrementar la producción interna, la capacidad industrial y el empleo en las provincias (FIEL, 1993, p. 138). Aunque la división primaria federación-provincias favorecía al gobierno federal, la secundaria, la distribución entre provincias, favorecía al interior menos próspero. Como se muestra en el cuadro 3, aunque contaba por cerca del 28 por ciento de la población, la proporción de la coparticipación de impuestos transferida al interior alcanzó 37 por ciento en 1945. Los recursos que iban a las pampas llegaron hasta 63 por ciento entre 1935 y 1945, si bien esas provincias representaban 72 por ciento de la población total. Con el tiempo, la proporción de fondos de coparticipación de impuestos transferidos al interior aumentó considerablemente, de 27 a 56 por ciento de las transferencias fiscales federales

Artículos

CUADRO 2. PORCENTAJE DE RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS DISTRIBUIDOS EN LAS PROVINCIAS DE ARGENTINA, 1935-1994

Presidente	Año	Porcentaje distribuido a los gobiernos de las provincias	Presidente	Año	Porcentaje distribuido a los gobiernos de las provincias	Presidente	Año	Porcentaje distribuido a los gobiernos de las provincias
Orden conservador	1935	29.1		1955	24.6		1975	52.4
	1936	17.9		1956	25.9	Militar	1976	48.5
	1937	25.0		1957	25.5		1977	48.5
	1938	24.0	Arturo Frondizi (UCRI)	1958	23.9		1978	48.5
	1939	23.4		1959	32.0		1979	48.5
	1940	24.3		1960	33.2		1980	44.0
	1941	24.6		1961	35.1		1981	32.6
	1942	23.9	Militar	1962	37.1		1982	32.6
	1943	22.1	Arturo Illia (UCR)	1963	38.7		1983	29.0
Militar	1944	18.9		1964	41.7	Raúl Alfonsín (UCR)	1984	31.5
	1945	19.1		1965	41.6		1985	*
Juan Perón (PJ)	1946	17.9	Militar	1966	41.6		1986	*
	1947	20.8		1967	38.3		1987	*
	1948	20.5		1968	38.8		1988	56.7
	1949	19.8		1969	38.8	Carlos Menem (PJ)	1989	56.7
	1950	19.4		1970	38.7		1990	56.7
	1951	20.2		1971	38.7		1991	56.7
	1952	20.3		1972	38.6		1992	49.1
	1953	21.9	Juan Perón (PJ)	1973	48.5		1993	49.1
	1954	21.9	María Martínez (PJ)	1974	48.5		1994	49.1

Fuente: FIEL (1993, p. 151), López Murphy (1995, p. 129), Porto (1990, p. 108), Banco Mundial (1993).

* El congreso nacional no aprobó la Ley de Coparticipación Federal y las transferencias a los gobiernos provinciales fueron discrecionales (Banco Mundial, 1996b, p. 45). PJ: Partido Justicialista; UCR: Unión Cívica Radical; UCRI: Unión Cívica Radical Intransigente.

 Artículos

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN ENTRE LAS PROVINCIAS (SECUNDARIA)
DE LOS RECURSOS DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS
EN ARGENTINA, 1935-1994 (PORCENTAJE)

Región*	1935-1939	1945-1946	1947-1948	1957-1958	1959-1960	1971-1972	1973-1980	1988	1994**
Pampas	51.7	62.9	64.7	61.8	55.4	57.8	52.4	46.7	43.2
Cuyo	28.9	16.9	13.7	10.5	9.8	9.8	9.2	9.9	9.2
Noreste	2.2	4.4	4.2	10.3	12.9	11.2	13.2	15.7	13.3
Noroeste	17.3	15.9	17.6	17.5	17.1	15.2	18.4	20.7	19.2
Patagonia	-	-	-	-	4.9	6.1	6.8	7.0	12.4

Fuente: FIEL (1993, p. 153), Banco Mundial (1996b, p. 37).

Nota: Las columnas pueden no sumar 100.0 debido al redondeo.

* Las provincias de las pampas incluyen Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe. El Cuyo incluye Mendoza, San Juan y San Luis. El noreste incluye Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones. El noroeste incluye Catamarca, Jujuy, La Rioja, Tucumán, Salta y Santiago del Estero. Patagonia incluye Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

** No incluye 1.4 por ciento asignado a la Capital Federal.

entre 1945 y 1994 (véase el cuadro 3). Dicha redistribución sobrepasó con mucho cualquier cambio demográfico durante ese periodo. En 1991, el interior representaba poco menos del 32 por ciento de la población total (República Argentina, 1994).

Las tendencias cada vez más redistributivas de los encargados de elaborar la política nacional reflejan crecientes esfuerzos por entregar beneficios a las provincias que no podían seguirle el paso a las más prósperas. Los políticos nacionales han recurrido cada vez más a las transferencias federales para complementar las medidas de políticas proteccionistas a fin de garantizar el apoyo de los partidos de las provincias y sus líderes en las urnas. Asimismo, la proporción de los representantes controlada por las provincias del interior en el congreso nacional aumentó, y también lo hizo su porcentaje de las transferencias federales. Sin embargo, la importancia de mantener el apoyo político de todos los líderes provinciales significó que, en lugar de penalizar a las provincias pampeanas prósperas con mayores fondos para el interior, los líderes nacionales decidieron aumentar los recursos absolutos transferidos a los gobiernos de las provincias incluyendo nuevos impuestos en el sistema y renegociando la dis-

Artículos

FIGURA 1. RECURSOS DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS TRANSFERIDOS A LOS GOBIERNOS DE LAS PROVINCIAS EN ARGENTINA (1983-1995) (TRANSFERENCIAS PROMEDIO PER CÁPITA ENTRE PROVINCIAS)



Fuente: Basado en datos recopilados de la Subsecretaría de Asistencia a las Provincias y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

tribución primaria, federación-provincias, a favor de los gobiernos locales. Por esta razón, si bien los fondos destinados a los gobiernos del interior han aumentado espectacularmente con el paso del tiempo, las transferencias a las provincias pampeanas también se han incrementado, aunque a un ritmo más lento (véase la figura 1).

Uno de los usos más explícitos de los fondos de coparticipación de impuestos para construir apoyos ocurrió durante la presidencia de Arturo Frondizi (Unión Cívica Radical Intransigente, UCRI). Con la proscripción de los candidatos peronistas desde las elecciones presidenciales de 1958, Frondizi buscó el apoyo de los partidos neoperonistas que controlaban muchos gobiernos de las provincias. Una vez electo, Frondizi propuso y aprobó una ley para cambiar la distribución primaria de fondos entre los gobiernos federal y de las provincias, agregar varias provincias del interior al sistema y cambiar la fórmula que asig-

Artículos

na los fondos entre las provincias. Como resultado de esos cambios, la parte que se destinaba a los gobiernos de las provincias aumentó 8 por ciento (véase el cuadro 2). Las modificaciones a la distribución secundaria favorecieron al interior más pobre y escasamente poblado donde se encontraban la mayoría de los gobiernos neoperonistas y sus votantes. En 1973, otra reorganización del sistema con motivos políticos ocurrió después de la reelección de Juan Domingo Perón (PJ). Como se muestra en los cuadros 2 y 3, los cambios en el sistema aumentaron la proporción destinada a todos los gobiernos de las provincias, así como la porción que iba al interior. Al igual que sucedió con Frondizi, las provincias del interior representaban una gran parte del apoyo peronista.

Las reformas aprobadas en 1988 concedieron la mayor proporción de recursos a los gobiernos de las provincias en la historia de Argentina, pues llegó a representar 57 por ciento (véase el cuadro 2). Aunque la participación de las provincias cayó a 49.1 por ciento en 1992 (véase el cuadro 2), los fondos absolutos transferidos a los gobiernos de las provincias aumentaron. Los gobernadores provinciales fueron compensados por la caída en su participación total de los fondos de coparticipación de impuestos con la promesa de aumentar las futuras recaudaciones de impuestos obtenidos de una mejor administración fiscal federal, así como de pagos mensuales mínimos garantizados (cláusula de garantía) y un aumento en los fondos destinados a cubrir las responsabilidades que en materia de educación y atención a la salud les acababan de ser transferidas. Como se muestra en la figura 1, aunque las transferencias de la coparticipación de impuestos aumentaron en términos absolutos a lo largo de los años, los mayores incrementos ocurrieron en la década de 1990. La figura 1 también muestra que la coparticipación de impuestos ha favorecido sistemáticamente a los gobiernos del interior.

La coparticipación de impuestos federales ha representado, en promedio, 57 por ciento de las transferencias totales a los gobiernos de las provincias desde 1973. La diferencia está compuesta por un conjunto de fondos federales, de los cuales los más importantes son Aportes del Tesoro Nacional (ATN), Coparticipación Vial, el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior, el Fondo Nacional de Vivienda y varios pagos de derechos a las

Artículos

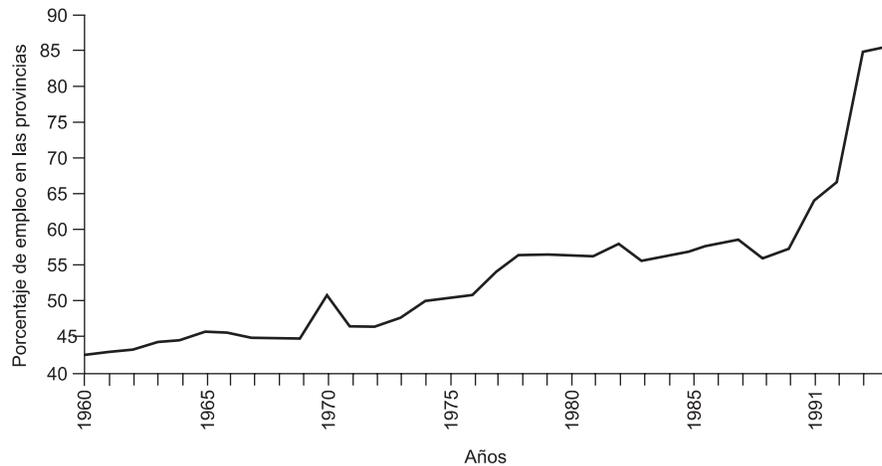
provincias productoras de petróleo y gas natural. Esas transferencias han seguido el mismo patrón redistributivo.

Las transferencias fiscales le permiten a los políticos de las provincias recompensar a los activistas y a los agentes políticos leales al partido y, de este modo, cultivar el apoyo para sí mismos y los partidos que favorecen en las elecciones nacionales. Los gobernadores tienen mucha discreción sobre cómo gastar las transferencias federales. Los fondos de la coparticipación de impuestos federales, los subsidios ATN y los pagos de derechos no están etiquetados, lo que posibilita a los gobernadores usar ese dinero de acuerdo con la agenda política local. Si bien los programas como el Fondo Nacional de Vivienda, la Coparticipación Vial, el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior y el Fondo de Desarrollo Regional están etiquetados para áreas particulares, los gobernadores pueden dirigir esos recursos hacia proyectos e individuos favorecidos. Gracias a las transferencias, los gobiernos de las provincias han podido aumentar el empleo en el sector público, a un ritmo mayor incluso que el gobierno nacional (véase la figura 2). En particular, las elites del interior han sacado provecho de las transferencias fiscales federales que han representado, en promedio, 83 por ciento de los recursos gubernamentales en esta región, en comparación con sólo 53 por ciento para sus contrapartes de las provincias más industrializadas. Los gobiernos de las provincias en el interior han rellenado las nóminas del sector público a tasas aún mayores que sus similares de las pampas, sirviendo como un empleador de último recurso durante tiempos de dificultades económicas. Aunque los gobiernos de las provincias pampeanas emplean, en promedio, 32 personas de cada 1 000 habitantes —cifra nada despreciable—, las nóminas del sector público en el interior representan, en promedio, 56 empleados por cada 1 000 habitantes.¹¹

¹¹ Con base en los datos recopilados por la autora a partir del Ministerio del Interior, Secretaría del Interior, Subsecretaría de Asistencia a las Provincias. Los datos pueden ser proporcionados si se solicitan.

Artículos

FIGURA 2. EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO DE PROVINCIA
 COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL EN EL SECTOR PÚBLICO
 EN ARGENTINA, 1973-1995



Fuente: FIEL (1990), República Argentina (1995b) y datos recopilados de la Subsecretaría de Asistencia a las Provincias y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

POLÍTICAS ECONÓMICAS, TRANSFERENCIAS FISCALES Y CONSTRUCCIÓN
 DEL PARTIDO NACIONAL EN ARGENTINA

La extensión de los beneficios y las políticas preferenciales a los gobiernos tanto de las provincias pampeanas como de las provincias del interior permitió la supervivencia de las elites tradicionales, la política clientelar y las máquinas partidistas locales en toda Argentina. Los políticos nacionales que entregaban dichos beneficios podían contar con el apoyo de líderes locales del partido y, por lo tanto, de sus delegaciones en las provincias. El creciente papel de las transferencias fiscales en los gastos de las provincias también destaca la poderosa posición de que gozaban los políticos locales en el sistema político de Argentina. Las transferencias federales y, sobre todo, los fondos de coparticipación de impuestos le han dado a las elites políticas de las provincias mayores oportunidades de entregar beneficios a sus seguidores y de construir organizaciones locales de

Artículos

partido con mínima interferencia federal. A cambio de dichos beneficios, los políticos de las provincias apoyan a los partidos nacionales en las urnas, así como las disciplinadas delegaciones de las provincias en el congreso nacional.

En años en que el PJ no estaba proscrito de la contienda y antes de la introducción de las reformas económicas a principios de la década de 1990, el apoyo nacional para las organizaciones nacionales del PJ y la UCR era alto y bastante estable. Estos partidos controlaban, en promedio, 82 por ciento del total de votos presidenciales y 77 por ciento del total de votos del congreso entre 1973 y 1989. En la esfera provincial, datos de 1983 muestran que los partidos establecidos representaron, en promedio, 93 por ciento de los votos en las elecciones presidenciales, 91 por ciento del total de votos en las elecciones para el congreso nacional, y 89 y 88 por ciento de votos en las elecciones para gobernador y legislaturas de las provincias, respectivamente (véase el cuadro 4).

Si bien el número de partidos en cada provincia se redujo con el uso de un sistema electoral de listas cerradas para las elecciones de la cámara de diputados nacionales, los líderes nacionales tenían que construir el apoyo de una variedad de ramas bastante independientes de los partidos de las provincias durante cada campaña.¹² El que esos líderes fueran capaces de coordinar el apoyo de las máquinas locales de los partidos da fe del importante papel de la distribución de los beneficios clientelares en el proceso político argentino.¹³ La disponibilidad de políticas proteccionistas y de transferencias fiscales a los líderes locales les permitió continuar cultivando el apoyo para sí mismos y para los partidos nacionales que favorecían en tiempos de elecciones.

¹² El uso de listas cerradas para ocupar curules reduce el número de partidos que compiten en las elecciones. Los políticos deben depender de las organizaciones del partido para construir apoyo para sus partidos en las urnas. La falta de seguidores personales reduce la capacidad y el incentivo de los políticos para emprender la marcha solos y formar nuevos partidos. En cambio, un sistema de listas abiertas exige que los políticos construyan una red de apoyo personal, reduciendo su dependencia de los líderes del partido (Ames, 1995; Carey y Shugart, 1995). Por lo tanto, son más capaces de ganar las elecciones por sí mismos y por esa razón vemos más partidos en la competencia por curules en los sistemas de listas abiertas.

¹³ El proceso de construir apoyo en las elecciones nacionales es similar en el fuertemente federal Brasil, aunque muchos más partidos sobreviven en los niveles locales y nacional debido al sistema electoral de listas abiertas. Gracias al fuerte federalismo, los líderes nacionales en Brasil han tenido que confiar en su habilidad para distribuir beneficios a los políticos locales para construir coaliciones, en este caso, entre muchos grupos políticos locales y nacionales, para ganar las elecciones. De hecho, el que los partidos nacionales grandes se hayan formado y sobrevivido en Brasil atestigua el importante papel de la distribución de beneficios en el proceso político de este país.

Artículos

**CUADRO 4. PARTIDOS ESTABLECIDOS EN LAS ELECCIONES ARGENTINAS,
1983 Y 1995 (PORCENTAJE DE VOTOS)**

Provincia	Presidente de la nación		Diputados de la nación	
	1983	1995	1983	1995
<i>Bajos recursos de la coparticipación de impuestos</i>				
Buenos Aires	96.6	63.7	63.7	67.0
Córdoba	96.1	71.2	94.2	79.7
Capital Federal	91.6	36.3	73.0	43.3
Mendoza	94.4	62.0	90.8	61.8
Santa Fe	93.2	49.8	87.8	51.0
Promedio	94.4	56.6	81.9	60.6
<i>Altos recursos de la coparticipación de impuestos</i>				
Catamarca	90.4	83.1	83.7	84.4
Chaco	94.5	63.6	93.5	68.7
Chubut	92.3	73.8	88.4	81.4
Corrientes ⁱ	93.6	59.1	92.0	87.4
Entre Ríos	93.7	72.7	91.4	84.5
Formosa	82.3	80.6	81.5	82.9
Jujuy	84.2	54.1	80.9	53.8
La Pampa	82.3	73.1	80.2	75.5
La Rioja	96.6	92.6	95.6	96.5
Misiones	97.4	88.9	96.9	90.8
Neuquén ⁱⁱ	96.2	54.2	95.1	74.0
Río Negro	93.5	81.3	91.9	87.2
Salta ⁱⁱⁱ	96.1	68.5	94.6	81.8
San Juan ^{iv}	94.5	69.0	93.0	80.5
San Luis	90.0	72.5	86.4	81.1
Santa Cruz	95.5	75.3	94.1	81.8
Santiago del Estero	89.1	82.9	86.3	57.4
Tierra de Fuego ^v	89.3	74.4	71.3	90.1
Tucumán	93.3	49.8	91.4	50.2
Promedio	91.8	72.1	88.9	78.4
Todas las provincias	93.5	73.1	91.4	81.8

Fuente: Basado en datos del Ministerio del Interior, República Argentina.

Nota: Las provincias con "Bajos recursos de la coparticipación de impuestos" recibieron menos de 300 pesos per cápita en promedio en 1991-1995. Las provincias con "Altos recursos de la coparticipación de impuestos" más de 300. La diferencia entre esas categorías y la dicotomía "pampas-interior" es que La Pampa y Entre Ríos, aunque son provincias "pampeanas", recibieron en promedio 633 y 443 pesos per cápita, respectivamente, mientras que Mendoza, en el "interior", recibió 273 pesos.

ⁱ PJ, UCR, y Pacto Autonomista Liberal. ⁱⁱ PJ, UCR, y Movimiento Popular Neuquino. ⁱⁱⁱ PJ, UCR, y Renovador de Salta. ^{iv} PJ, UCR, y Bloquista. ^v PJ, UCR, y Movimiento Popular Fueguino.

Artículos

**EL PODER DE LOS POLÍTICOS PROVINCIALES EN MEDIO
DE LA REFORMA ECONÓMICA NACIONAL**

Si bien las secciones anteriores muestran que los presidentes han usado su acceso privilegiado a la política nacional y a los recursos del Estado para entregar beneficios a los líderes de las provincias, otra medida del poder independiente de los líderes locales y los presidentes nacionales radica en las respuestas de las provincias al ajuste económico nacional de la década de 1990. En esta sección, muestro cómo, si bien el presidente Carlos Saúl Menem usó su abundante autoridad política para iniciar cambios radicales en la política económica a principios de la década de 1990 con poca interferencia del congreso, los políticos de las provincias pudieron evitar la implementación de la mayoría de reformas económicas en el ámbito local. El rechazo de los líderes locales a adoptar la política nacional cuenta de la creciente confrontación entre los líderes nacionales y los locales en Argentina durante la crisis económica, algo que ha debilitado la histórica estabilidad política y económica del país.

REFORMAS ECONÓMICAS NACIONALES EN ARGENTINA

Las reformas económicas de la década de 1990 eliminaron la mayoría de las políticas que beneficiaban a los gobiernos de las provincias. Además, entre 1989 y 1995, Carlos Saúl Menem del PJ implementó programas para privatizar las empresas estatales; desregular la economía interna mediante la eliminación de subsidios y apoyo a precios, restricciones al desarrollo industrial y al menudeo, y otros mecanismos utilizados antes para destinar recursos, tales como organismos regulatorios y consejos de comercialización; liberalizar el comercio exterior mediante la eliminación de restricciones a la importación y exportación de bienes y servicios, la simplificación de los procedimientos aduaneros, y mejoras en los sistemas de transporte a través de la inversión internacional; reducir el gasto en salud, educación y servicios sociales transfiriendo esas responsabilidades a los gobiernos de las provincias; reformar y mejorar el sistema tributario aumentando las penas por evasión, una simplificación del sistema,

Artículos

modernización de su administración, y expansión de su base; reformar los mercados de capital eliminando todas las restricciones a las transacciones y mejoras en la transparencia del mercado con el fin de ofrecer una mejor protección a los inversionistas y facilitar las inversiones financieras; y reformar el sistema financiero mediante la eliminación de los tipos de cambio múltiples, y préstamos baratos y crédito fácil del Banco Central de la República Argentina (BCRA) (República Argentina, 1994a, pp. 4-79). La mayoría de esas reformas fueron implementadas por decreto, o con el visto bueno del congreso, lo que atestiguaba el papel fundamental del presidente de Argentina en la elaboración e implementación de la reforma de la política económica nacional.

En abril de 1991, el gobierno aprobó la Ley de Convertibilidad, que establecía lo que a la larga se convertiría en un tipo de cambio fijo entre la divisa argentina y el dólar estadounidense. A fin de apoyar la convertibilidad de ambas monedas, el gobierno tenía que mantener la inflación baja, lo que requería reducir el déficit fiscal reestructurando la economía y continuando las reformas orientadas al mercado. La desregulación del comercio internacional y los mercados internos, en un contexto de convertibilidad del tipo de cambio que restringía la capacidad del BCRA de cubrir las deudas de las provincias, le quitó a los políticos la capacidad de dirigir subsidios, protección y recursos financieros a industrias y producción agrícola ineficientes. La mayoría de los subsidios y esquemas de promoción desaparecieron con la reforma, y los pocos que restaban se quedaron muy lejos de lo que antes habían sido. Así como sucede con casi todas las reformas económicas, la convertibilidad fue en gran medida una tarea del Ejecutivo.

LA FALTA DE REFORMA ECONÓMICA EN LAS PROVINCIAS DE ARGENTINA

El alcance y la naturaleza radicales de las reformas económicas en Argentina atestiguan la fortaleza del Ejecutivo federal de este país. Como se ha dicho, la mayoría de las reformas fueron realizadas por decreto del Ejecutivo, o con el apoyo tácito del congreso. Por supuesto, los gobiernos de las provincias no pudieron evitar muchas de las reformas realizadas en la década de 1990. Las me-

Artículos

didadas de estabilización para reducir la (hiper)inflación —incluida la estabilización del tipo de cambio, la desregulación de los mercados financieros y la reforma monetaria, la eliminación de los déficit del presupuesto nacional y las medidas de corto plazo dirigidas a salarios y precios— penetraron en las economías de todas las provincias. Las economías de las provincias también sintieron los efectos de la liberalización comercial, incluida la reducción de aranceles y la eliminación de los sistemas de cuotas, y medidas para mejorar la recaudación de derechos de aduana e impuestos internos.

Con todo, muchos líderes locales pudieron evitar la implementación de dichas reformas en las economías locales. Las instituciones federales fuertes y la coparticipación de impuestos federal les permitieron a muchos gobiernos de las provincias abstenerse de muchos de los programas que buscaban resolver las ineficiencias estructurales subyacentes en la economía. El Pacto Fiscal de 1992 destinó 49.1 por ciento de los recursos de coparticipación de impuestos federal a los gobiernos de las provincias, 29.6 por ciento al gobierno federal, de los cuales 21.2 por ciento iba al atribulado Sistema de Seguridad Social (Banco Mundial, 1993, pp. 49-50). El nuevo sistema de transferencias, en particular la cláusula de garantía para las provincias, significaba que el gobierno federal y el Sistema de Seguridad Social debían correr con todos los costos asociados con la caída en las recaudaciones fiscales de la coparticipación de impuestos (Banco Mundial, 1993, p. 50). A cambio de esos fondos, los gobiernos de las provincias acordaron suspender los impuestos que a juicio del gobierno federal distorsionaban el crecimiento y la recuperación económica, tal como los impuestos al sector financiero, a la producción y la propiedad comercial y el timbrado oficial (Sawers, 1996, p. 221). A mediados de 1995, todas las provincias, con excepción de Córdoba, habían firmado el acuerdo.

La constitución federal de Argentina reserva una sustancial autoridad a los gobiernos de las provincias para elaborar políticas: da a los gobernadores la capacidad de defender sus economías y sectores públicos de varias reformas nacionales. Las medidas implementadas por el gobierno nacional para racionalizar la inversión pública y reestructurar el sector público mediante la reorganización, despidos, recortes salariales y privatización de las empresas estatales se

Artículos

restringían a los sectores públicos nacionales. Los gobiernos de las provincias no tenían ninguna obligación de implementar dichas reformas. Mientras que las nóminas del gobierno nacional disminuían espectacularmente como resultado de la reducción y la privatización, las nóminas de los gobiernos de las provincias permanecían estables, y a menudo aumentaban, después de la implementación de la reforma económica nacional. Como resultado de los despidos en el ámbito nacional, la participación de las provincias en el total de empleo del sector público aumentó dramáticamente después de 1989, de 55 a 85 por ciento. Aunque el gobierno nacional había privatizado 36 empresas nacionales para 1993, los sectores públicos de las provincias permanecían en gran medida intactos en ese año. A pesar de los considerables incentivos financieros para descargar los servicios públicos ineficientes y endeudados, para 1996 sólo la mitad de los gobiernos de las provincias habían privatizado la industria eléctrica, y sólo 20 por ciento habían vendido los servicios de agua.¹⁴

Las medidas emprendidas para fortalecer el sistema financiero mediante la reforma del sector bancario, incluida la reforma regulatoria y la privatización de los bancos públicos, también estuvieron de alguna manera restringidas a las prácticas y las instituciones financieras nacionales, aunque las reformas nacionales, particularmente la Ley de Convertibilidad, finalmente redujeron su obligación a privatizar instituciones financieras.¹⁵ El Banco Mundial (1992, p. 59) estima que, en 1991, había 24 bancos provinciales, mientras que en 1994, aún permanecían 23 en manos de las provincias (Fundación Libertad, 1998). A fines de 1996, 13 provincias todavía tenían que vender sus instituciones financieras, aunque varias legislaturas locales habían aprobado leyes que permitían a sus gobiernos comenzar los procedimientos de privatización (República

¹⁴ Con base en los datos recopilados por la autora a partir del Ministerio del Interior, Secretaría del Interior, Subsecretaría de Asistencia a las Provincias. Los datos pueden ser proporcionados si se solicitan.

¹⁵ Los bancos de las provincias (no los municipales) originalmente fueron financiados para ayudar al desarrollo regional, pero pronto se convirtieron en fuentes de crédito barato para los gobiernos municipales y de las provincias. Los bancos de las provincias le prestaban a los gobiernos provinciales endeudados y a empresas del sector público, y a empresas e individuos del sector privado favorecidos sin prestar atención a los criterios de rentabilidad o al valor del crédito (Banco Mundial, 1992, p. 59). La convertibilidad obligó a los bancos de las provincias a depender de la confianza de los depositantes y de sus propios recursos para mantener la liquidez, en lugar de los préstamos de redescuento del banco central.

Artículos

Argentina, 1995a, 1996a). En 1997, aún funcionaban 13 bancos de las provincias (Fundación Libertad, 1998).¹⁶

Los gobiernos de las provincias también han mantenido una considerable regulación sobre las actividades de negocios y comerciales, a pesar de los esfuerzos nacionales por desregular la economía (República Argentina, s.f.). Además, aunque exige un fuerte gasto de las provincias, muchos gobiernos locales han continuado otorgando subsidios, crédito barato y otros apoyos a los precios para preservar las políticas tradicionales dirigidas hacia la agricultura y las industrias locales. El hecho de que, en general, los gobiernos de las provincias no hayan cooperado con el ajuste económico nacional también se ve reflejado en sus balances operativos negativos en el periodo posterior a la reforma (Banco Mundial, 1996a, p. 65). La persistencia de los balances negativos se debió principalmente a un incremento real en el gasto de las provincias entre 1991 y 1995 de casi 39 por ciento (Remmer y Wibbels, 2000, p. 438).

REFORMA ECONÓMICA, TRANSFERENCIAS FEDERALES Y APOYO
AL PARTIDO NACIONAL EN LAS ELECCIONES PROVINCIALES

La información de la reforma económica de las provincias que se acaba de presentar evidencia que la mayoría de ellas trataron de evitar la implementación de las medidas de ajuste económico nacionales. Dada la relación entre los políticos locales y el apoyo del partido nacional en Argentina, la capacidad de los políticos locales de asegurar apoyo para sus partidos nacionales debe variar de acuerdo con su capacidad para evitar el ajuste económico. Es decir, en vista de que la mayoría de las políticas dirigidas a los gobiernos de las provincias han desaparecido en años recientes, las provincias que se quedaron con las mayores participaciones de transferencias fiscales federales deberían ser las más capaces de evitar el cambio económico y, así, preservar el apoyo del partido para los partidos establecidos en las elecciones nacionales.

¹⁶ Con base en los datos recopilados por el autor a partir del Ministerio del Interior, Secretaría del Interior, Subsecretaría de Asistencia a las Provincias. Los datos pueden ser proporcionados si se solicitan.

Artículos

En el cuadro 4 comparo los porcentajes de votos ganados por los partidos establecidos en las elecciones nacionales entre 1983 y 1995. En todas las provincias, el porcentaje de votos obtenido por los partidos establecidos en las elecciones nacionales disminuyó, en promedio, entre 10 y 20 por ciento como resultado de la crisis económica general que habían sentido casi todos los votantes.¹⁷ Aun así, ha habido una considerable variación en el porcentaje de votos obtenidos por los partidos nacionales en años recientes, lo que refleja la capacidad de los políticos provinciales para continuar entregando beneficios a sus seguidores. En las provincias con menores recursos de la coparticipación de impuestos per cápita, el apoyo para los partidos establecidos en las elecciones para presidente de la nación declinó 40 por ciento. En contraste, a los partidos nacionales en las provincias que reciben mayores fondos federales les fue comparativamente mejor, pues perdieron sólo 20 por ciento de votos. Este patrón se repite en las elecciones para la cámara nacional de diputados. Los partidos nacionales de las provincias con menores transferencias perdieron, en promedio, 20 por ciento de su participación usual de votos, mientras que sus contrapartes de provincias con transferencias altas perdieron en promedio sólo 10 por ciento del total de votos. La crisis económica y la reforma han afectado, así, el apoyo político tradicional para los partidos nacionales mediante canales nacionales y de las provincias.

CONCLUSIONES: PRESIDENTES FUERTES, PROVINCIAS PODEROSAS
E INESTABILIDAD ECONÓMICA

Los considerables recursos y las herramientas de elaboración de políticas controladas por los presidentes de la nación en Argentina les permitieron construir apoyo para sí mismos y sus partidos en época de elecciones; de este modo, crearon una estabilidad de partido a lo largo de gran parte del siglo XX. En lugar de entregar beneficios a clases o sectores de la economía, los líderes naciona-

¹⁷ Este promedio no está ponderado de acuerdo con la población. Cuando se mide en términos de votos en todas las provincias, dando así más peso a las regiones más populosas, los partidos establecidos muestran una gran caída.

Artículos

les decidieron transferir recursos a los gobiernos y las economías de las provincias. El importante papel de los líderes provinciales del partido para construir apoyo para los partidos nacionales significó que a los políticos aspirantes a puestos nacionales les fuera necesario tener a la provincia como su principal punto de referencia. La coexistencia de presidentes poderosos con acceso a considerables recursos económicos y políticos, y líderes locales fuertes explica así la orientación cada vez más provincial de la política económica nacional a lo largo del siglo xx. La capacidad de los presidentes de introducir reformas económicas radicales en la década de 1990, y su incapacidad de asegurar que los gobiernos de las provincias las cumplieran, también da fe del empate entre esas poderosas contrapartes.

La relación entre presidentes y provincias analizada aquí también aborda el actual desacuerdo académico acerca de la naturaleza de la política y el gobierno de Argentina. Este artículo muestra que la política y, más específicamente, las relaciones intergubernamentales en Argentina no son de suma cero, como a veces se piensa. No sólo los presidentes son actores políticos importantes, como lo evidencia su capacidad para usar al Estado y sus recursos para cultivar apoyo, sino que también lo son los líderes de las provincias, lo cual se muestra en su capacidad de obtener políticas preferenciales de los líderes nacionales. Por lo tanto, este artículo demuestra que los presidentes poderosos y las instituciones federales fuertes no son mutuamente excluyentes, sino que coexisten. Los periodos de crecimiento económico y prosperidad, particularmente durante el desarrollo económico dirigido por el Estado, ayudan a armonizar las relaciones entre esas dos instituciones. Los periodos de deterioro económico llevan a la confrontación.

La coexistencia de presidentes y provincias poderosas en Argentina también explica, de manera indirecta, por qué la economía del país no ha podido cosechar los beneficios de la reforma económica nacional en la década de 1990. Aunque han sido instrumentales al mantener la estabilidad política a lo largo de los años, actores políticos de las provincias han debilitado la estabilidad económica nacional. Los considerables recursos fiscales transferidos a los gobiernos de las provincias junto con su tradicional independencia electoral y

 Artículos

en materia de políticas, le permitió a los gobiernos provinciales evitar la implementación de las reformas económicas nacionales, debilitando así la posición fiscal de Argentina y la estabilidad macroeconómica general.¹⁸ La supervivencia de un presidencialismo fuerte en medio del federalismo fuerte en Argentina, si bien benefició a todos los niveles del gobierno a lo largo de gran parte del siglo XX, ahora sirve para minar la tradicional estabilidad política del país. En términos más generales, este artículo destaca la importancia de la estabilidad económica para la coexistencia pacífica de presidentes poderosos e instituciones federales fuertes. **Pg**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ames, Barry (1995), "Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation", *American Journal of Political Science*, vol. 39, núm. 2, pp. 406-433.
- (1994), "The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election", *American Political Science Review*, vol. 88, pp. 95-111.
- Artana, Daniel (1991), "La promoción económica en la Argentina: Introducción y síntesis de los principales resultados", en A. Porto, D. Artana y G. Escudé (eds.), *Regulación de actividades económicas y financieras*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Artana, Daniel y Mario Salinardi (1991), "Régimen de promoción industrial", en A. Porto, D. Artana y G. Escudé (eds.), *Regulación de actividades económicas y financieras*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Baldrich, Jorge (1991), "Promoción a la vitivinicultura", en A. Porto, D. Artana y G. Escudé (eds.), *Regulación de actividades económicas y financieras*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Banco Mundial (1996a), *Argentina: Provincial Finances Study: Selected Issues in Fiscal Federalism, Volume I*, editado por C.D.I. Public Sector Management & Private Sector Development Division, Latin America and the Caribbean Regional Office, Washington, D.C., Banco Mundial.

¹⁸ Véanse Remmer y Wibbels (2000) y Wibbels (2000) para argumentos acerca de cómo el federalismo argentino y las instituciones federales contribuyen más generalmente a la inestabilidad macroeconómica.

Artículos

- Banco Mundial (1996b), *Argentina: Provincial Finances Study: Selected Issues in Fiscal Federalism, Volume II, Technical Annexes*, editado por C.D.I. Public Sector Management & Private Sector Development Division, Latin America and the Caribbean Regional Office, Vol. Banco Mundial, Washington, D. C., Banco Mundial.
- (1993), *Argentina: From Insolvency to Growth*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- (1992), *Argentina: Towards a New Federalism*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Benton, Allyson Lucinda (2001), *Patronage Games: Economic Reform, Political Institutions, and the Decline of Party Stability in Latin America*, tesis de doctorado en Ciencias Políticas, Universidad de California, Los Ángeles.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart (1995), “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, *Electoral Studies*, vol. 14, pp. 417-439.
- Díaz Alejandro, Carlos Federico (1970), *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven, Yale University Press.
- FIEL (1993), *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- (1990), *El gasto público en la Argentina, 1960-1988*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Fundación Libertad (1998), *Temas públicos: Situación del Sistema Financiero en la Argentina, depósitos y préstamos, bancarización y perspectivas, La Mora y su influencia en el crédito*, vol. 2, núm. 7, Rosario, Santa Fe, Fundación Libertad, Instituto de Estudios Económicos de la Fundación Libertad.
- Geddes, Barbara y Allyson Lucinda Benton (1997), “Federalism and Party Systems”, documento leído en La transformación de Argentina: Consolidación democrática, reformas económicas y diseño institucional, en Buenos Aires.
- Gibson, Edward L. (1996), *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Artículos

- Jones, Mark P. (2002), "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Chamber of Deputies", en S. Morgenstern and B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1997a), "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995", en S. Mainwaring y M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1997b), "Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections", *Journal of Politics*, vol. 59, núm. 2, pp. 538-549.
- Jones, Mark P., Sebastian Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002), "Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 3, pp. 656-669.
- Keeling, David J. (1997), *Contemporary Argentina: A Geographical Perspective*, Boulder, Westview Press.
- Kippes, Gustavo (1991), "Fondo especial del tabaco", en A. Porto, D. Artana y G. Escudé (eds.), *Regulación de actividades económicas y financieras*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Kippes, Gustavo y José Libonatti (1991), "Regulaciones a la yerba mate", en A. Porto, D. Artana y G. Escudé (eds.), *Regulación de actividades económicas y financieras*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- López Murphy, Ricardo (ed.) (1995), *Fiscal Decentralization in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Macdonald, Austin F. (1942), *Government of the Argentine Republic*, Nueva York, Thomas Y. Crowell Company.
- Molinelli, N. Guillermo (1989), *Colegios electorales y asambleas legislativas, 1854-1983*, Buenos Aires, Manantial.
- Pírez, Pedro (1986), *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina S. A.
- Porto, Alberto (1990), *Federalismo fiscal: El caso argentino*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Remmer, Karen L. y Erik Wibbels (2000). "The Subnational Politics of Economic Adjustment", *Comparative Political Studies*, vol. 33, núm. 4, pp. 419-451.

Artículos

- República Argentina (1996a), *Empresas públicas & bancos oficiales de provincia: Estado de situación en relación a procesos de privatización al 15/11/96*, Buenos Aires, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Asistencia a las Provincias.
- (1996b), *Síntesis socioeconómica de las provincias argentinas*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, República Argentina.
- (1995a), *Privatizaciones y concesiones en provincias: Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento del 12 de agosto de 1993*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias.
- (1995b), *Statistical Yearbook: Republic of Argentina, 1995*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- (1994a), *Argentina: A Growing Nation*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- (1994b), *Statistical Yearbook: Republic of Argentina, 1994*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- (s.f.), *Situación de las provincias argentinas: noviembre-diciembre 1996*, Buenos Aires, Ministerio del Interior, Secretaría de Interior, Subsecretaría de Asistencia a las Provincias.
- Rowe, L. S. (1921), *The Federal System of the Argentine Republic*, Washington, D.C., The Carnegie Institution of Washington.
- Rubio, Delia Ferreira y Matteo Goretti (1998), "When the President Governs Alone: The *Decreto* in Argentina, 1989-93", en J. M. Carey and M. S. Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rutledge, Ian (1987), *Cambio agrario e integración: El desarrollo del capitalismo en Jujuy, 1550-1960*, Tilcara, Jujuy y Buenos Aires, Argentina, Proyecto ECIRA, Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales.
- Salinardi, Mario (1991), "Régimen de promoción de Tierra del Fuego", en A. Porto, D. Artana y G. Escudé (eds.), *Regulación de actividades económicas y financieras*, Buenos Aires, Argentina, Instituto Torcuato Di Tella.
- Sawers, Larry (1996), *The Other Argentina: The Interior and National Development*, Boulder, Westview Press.

Artículos

- Scobie, James R. (1964), *Argentina: A City and a Nation*, Nueva York, Oxford University Press.
- Sin, Gisela y M. Valeria Palanza (1997), "Partidos provinciales y gobierno nacional en el Congreso (1983-1995)", *Boletín SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político)*, primavera, año 3, núm. 5, pp. 46-94.
- Snow, Peter G. (1971), *Political Forces in Argentina*, Nueva York, Praeger.
- Wibbels, Erik (2000), "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance", *American Political Science Review*, vol. 44, núm. 4, pp. 687-702.
- Willis, Eliza, Christopher Da C. B. Garman y Stephan Haggard (1999), "The Politics of Decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 34, núm. 1, pp. 7-56.