

Investigaciones actuales sobre Estado, instituciones políticas y sociedad	Título
Instituto Nacional de la Administración Pública - Compilador/a o Editor/a; Abal Medina, Juan Manuel - Prologuista; Calvo, Ernesto - Autor/a; Lodola, Germán J. - Autor/a; Micozzi, Juan Pablo - Autor/a; Schuster, F. - Autor/a; Escolar, Marcelo - Autor/a; Falleti, Tulia Gabriela - Autor/a; Leiras, Marcelo - Autor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
INAP	Editorial/Editor
2008	Fecha
	Colección
Partidos políticos; Instituciones políticas; Federalismo; Política; Poder legislativo; Estado; Investigación; Argentina;	Temas
Libro	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117031340/pdf_321.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar

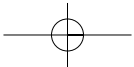
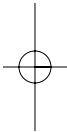
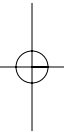


Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



**Investigaciones actuales
sobre Estado, Instituciones
Políticas y Sociedad**





Autoridades Nacionales

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Sr. Sergio Tomás Massa

Secretario de Gabinete y Gestión Pública

Dr. Juan Manuel Abal Medina

Subsecretario de Gestión y Empleo Público

Lic. Lucas Nejamkis

Directora Nacional Alterna del Proyecto de Modernización del Estado

Lic. María Florencia Álvarez Travieso

Director del Instituto Nacional de la Administración Pública

Sr. Jorge Giles

Director de Investigaciones

Lic. Martín Alessandro

ISBN: 978-987-9483-22-0

Diseño y compilación:

Dirección de Investigaciones

Instituto Nacional de la Administración Pública

Subsecretaría de Gestión y Empleo Público

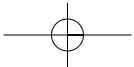
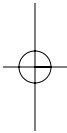
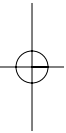
Secretaría de Gabinete y Gestión Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511 - Capital Federal

Octubre 2008

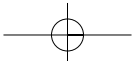
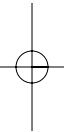
Índice

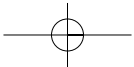
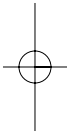
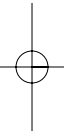
Prólogo	7
Juan Manuel Abal Medina – Secretario de Gabinete y Gestión Pública	
Nuevos estudios sobre el Poder Legislativo	15
Ernesto Calvo – Universidad de Houston	17
Germán Lodola – Universidad de Pittsburgh	39
Juan Pablo Micozzi – Universidad Rice	51
Política y representación en la Argentina actual	63
Federico Schuster – Universidad de Buenos Aires	65
Federalismo, instituciones y partidos políticos	75
Marcelo Escolar – Universidad de Buenos Aires	77
Tulia Falletti – Universidad de Pennsylvania	89
Marcelo Leiras – Universidad de San Andrés	99
Curriculum Vitae de los Expositores	113





Prólogo





Prólogo

Esta publicación recoge las ponencias presentadas en la **I Jornada de Investigaciones actuales sobre Estado, Instituciones Políticas y Sociedad**, organizadas por la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, dependiente de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Nación. Estos trabajos, a cargo de un destacado grupo de especialistas que investigan en universidades del país y del exterior, se enfocan en tres áreas temáticas: "Nuevos Estudios sobre el Poder Legislativo", "Política y Representación en la Argentina actual", y "Federalismo, Instituciones y Partidos Políticos".

Los estudios sobre administración y políticas públicas no siempre contemplan las dimensiones aquí analizadas. El funcionamiento del Congreso, la cuestión de la representación política y el vínculo entre federalismo y partidos políticos son temas habituales de la "política comparada", pero no son frecuentes en los textos sobre políticas públicas. Y sin embargo, el modo en que se producen e implementan políticas depende en gran medida de lo que ocurra en estas dimensiones, y de su mutua interacción. ¿Es el Congreso un actor importante en la toma de decisiones, o sólo un "sello de goma" que avala lo dispuesto por el Ejecutivo? ¿Cómo influye el vínculo entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil en la adopción de distintas políticas públicas? ¿Tienen algún impacto las dinámicas políticas subnacionales sobre los órganos de gobierno nacionales? Todas éstas son preguntas fundamentales para entender mejor el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, y esta publicación contribuye a una mejor comprensión de las mismas.

No sólo los temas son importantes, sino que los autores son voces autorizadas y expertas en los mismos. Formados en la universidad pública, han continuado sus estudios en prestigiosas universidades del exterior manteniendo siempre la preocupación por las cuestiones fundamentales de nuestro país. Ha sido un verdadero lujo para la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública contar con el aporte de estos investigadores.

También lo ha sido la participación del Rector de la Universidad de Buenos

Aires, Dr. Rubén Hallú, en la apertura de la Jornada. Con el Dr. Hallú estamos convencidos de que la gestión gubernamental y los centros de estudio deben tener un vínculo fluido y permanente, que genere conocimiento e insumos para la toma de decisiones públicas al tiempo que enriquezca la propia labor académica conectándola con el funcionamiento real de las instituciones. La participación como moderadores de la Jornada de Franco Castiglioni y Arturo Fernández, recientes Directores de la Carrera de Ciencia Política de la UBA, y de Jorge Mayer, quien actualmente desempeña dicha tarea; son otra muestra del trabajo conjunto que entendemos como tan importante. Todos ellos han contribuido al éxito de la Jornada.

Como mencionaba al comienzo, el primer panel presentó “Nuevos Estudios sobre el Poder Legislativo”. En este marco, Ernesto Calvo analiza la complejidad del funcionamiento real del Congreso de la Nación, buscando dar por tierra con el mito de que el Congreso no influye en la producción de políticas, no sesiona ni trabaja, depende absolutamente del Poder Ejecutivo, y que en la Argentina, por tanto, no existe control entre poderes. En tal sentido, indaga en los niveles de productividad legislativa de cada una de las cámaras, el peso relativo del Poder Ejecutivo en la sanción de leyes, la dinámica partidaria, y la real configuración institucional del Congreso. Asimismo, examina la compleja relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y los efectos producidos por la existencia de gobiernos divididos o unificados, para demostrar que el Congreso argentino es un Legislativo “contestatario” en términos comparados internacionales. El análisis del complejo entramado que se pone en marcha al momento de aprobar leyes permitirá concluir que el Congreso no es una institución que simplemente confirma lo que el Ejecutivo gira ni tampoco una institución que pasa legislación fácilmente, sino que se trata de un Congreso proactivo en negociación permanente con el Ejecutivo. De esta manera, el trabajo de Calvo adquiere particular relevancia para comprender mejor el modo en que se producen políticas públicas en nuestro país.

En el mismo panel, Juan Pablo Micozzi expone la complejidad del concepto de conexión electoral, a partir del cual analiza el funcionamiento del Congreso de la Nación. Asimismo, aborda el comportamiento legislativo de diputados y senadores en relación con la dinámica del federalismo, en cuanto a la orientación de sus carreras políticas. A tal efecto, propone el concepto de

“ambición progresiva” para analizar la estructuración de las carreras políticas de los legisladores en el tiempo. Como principal hipótesis sostiene que la producción legislativa no es independiente, por un lado, de la performance institucional y política previa en un nivel subnacional de todo legislador nacional ni de sus ambiciones políticas a futuro, marcando una interesante distinción entre la ocupación de cargos ejecutivos y legislativos. En este sentido, Micozzi destaca la relevancia de la dinámica federal reflejada en el estudio de las carreras políticas de los legisladores para analizar el complejo entramado del poder político.

Por último, Germán Lodola realiza un trabajo comparativo en el que busca analizar las estrategias electorales de gobernadores en Argentina y en Brasil: cómo los gobernadores se implican en lo público, cuáles son los efectos políticos de las reformas electorales, cómo los legisladores provinciales construyen sus carreras políticas, qué tipo de leyes producen, y cómo los gobernadores se relacionan con sus legislaturas, buscando dar respuesta a la pregunta de cómo afecta la variación institucional, organizacional y regional, la ambición y las carreras políticas de los legisladores provinciales en estos dos países. Se trata de un análisis comparativo de las carreras políticas de los legisladores provinciales *entre* y *dentro* Argentina y Brasil para entender algunas características de la configuración de poder regional, esto es, cómo se construye y retiene poder en las provincias y cómo funciona la política subnacional. La hipótesis general es que los legisladores provinciales en estas dos federaciones tienen diferentes ambiciones políticas *estáticas* y *progresivas*, argumentando que la diferencia entre las carreras de los legisladores provinciales argentinos y brasileños se observa en dos planos del federalismo: el plano horizontal y el plano vertical. En consecuencia, este trabajo vincula una serie de elementos que resultan de gran relevancia para una mejor comprensión de la dinámica política federal a partir, principalmente, de un análisis de las carreras políticas de los legisladores; componentes siempre indispensables para entender el modo en que las políticas públicas son construidas.

En el segundo panel sobre “Política y representación en la Argentina actual”, Federico Schuster expone un conjunto de hipótesis respecto de por qué sucede lo que se ha dado en llamar “crisis de representación”, y qué caminos existen para reconstituir las redes de la representación. Al respecto, sostiene

la imposibilidad de la representación nula y de la representación absoluta, indagando tanto en los efectos de tal imposibilidad en el comportamiento electoral, así como en las aristas de la existencia de un sistema de representaciones parcializado; y en el surgimiento, luego de la crisis de 2001 y del estallido del sistema de partidos, de nuevas formas de representación. Asimismo, aborda los efectos de la mediatización de la política. De esta manera, la exposición constituye un valioso aporte para comprender que las políticas formuladas están ineludiblemente vinculadas con el complejo lazo representativo entre gobernantes y gobernados.

Este panel fue completado con las muy interesantes exposiciones de Paula Biglieri y Sebastián Etchemendy. Lamentablemente, dado que estas ponencias se encuentran próximas a ser publicadas en otras compilaciones, no han podido ser incluidas en este volumen.

En el tercer panel, "Federalismo, Instituciones y Partidos Políticos", Marcelo Escolar plantea la distinción existente entre un federalismo normativo y el análisis político del federalismo. De esta manera, busca echar luz sobre la compleja cuestión de la nacionalización o desnacionalización del sistema político en los Estados multinivel, reconociendo que la dificultad está en lograr una conceptualización que nos permita definir qué es lo que tenemos que medir para medir la desnacionalización. Asimismo, destaca el problema de la ciudadanía desde el punto de vista de la formación de la nacionalidad, y la cuestión de la soberanía absoluta y de la democracia en los Estados multinivel. Al respecto, sostiene que en una *polity* que corresponde a un Estado multinivel y por lo tanto tiene, a su vez, *politie* dentro de ella, es difícil determinar claramente dónde descansa el proceso decisorio, cuestión muy ligada a los bienes públicos provistos por el Estado y a las políticas públicas asociadas a éstos. El análisis de la complejidad de dicho proceso decisorio resulta esencial para comprender las particularidades del modo en que se producen e implementan políticas públicas.

Tulia Falletti presenta un caso exitoso de política pública: la reforma de salud en Brasil, como caso desde el cual analizar la vinculación existente entre federalismo y políticas públicas. En primer lugar, expone su concepción de federalismo: una red institucional para el manejo de la política según intere-

ses territoriales, para luego realizar un minucioso análisis del caso brasileño de provincialización y municipalización de la salud, producto de la reforma de salud de 1988, destacando el modo en que el federalismo puede facilitar a la innovación y la mejora de políticas públicas. Pero, también, alertando sobre las dificultades existentes en países federales para identificar las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la resolución de determinadas demandas sociales, una cuestión que puede conspirar contra la propia efectividad de las políticas y también contra la capacidad de control ciudadano sobre los gobernantes.

En tercer lugar, Marcelo Leiras aborda la influencia de las provincias argentinas en la política nacional, y sus consecuencias en el funcionamiento de la Argentina como federación. Para el caso argentino, los efectos generados por la influencia de las sociedades subnacionales en el gobierno federal son un rasgo constitutivo de la misma, y la forma en que las provincias se agregan tiene consecuencias respecto del resultado de las decisiones nacionales. En tal sentido, comienza su exposición con una muy breve descripción de las características constitucionales del federalismo argentino, para luego abordar algunas de sus consecuencias y destacar como carácter distintivo su importante asimetría. Sostiene que la influencia política de las provincias puede verse reflejada en numerosas políticas públicas muy relevantes, con lo cual queda claro que las provincias argentinas son relevantes en la toma de decisiones de la arena política nacional. Asimismo, las provincias tienden a ser espacios donde la competencia política es limitada, y en la medida en que los gobernadores controlan el proceso político provincial, contribuyen a la cosecha electoral nacional de un modo confiable y eficiente. Y por ese motivo, el hecho de que sean dominantes en el espacio provincial los hace actores nacionales relevantes. Así, Leiras nos ofrece una interesante perspectiva acerca de los efectos de la política subnacional en el diseño e implementación de políticas públicas.

En este panel, el original trabajo de Julieta Suárez Cao sobre la federalización del sistema partidario en la Argentina no ha podido ser incluido en esta compilación, debido a su próxima publicación.

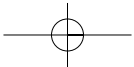
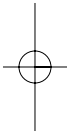
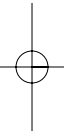
En su conjunto, entonces, este volumen recoge una serie de valiosos y lú-

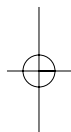
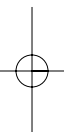
cidos aportes al entendimiento sobre cómo funcionan las instituciones y cómo se producen políticas públicas. Sus autores son investigadores agudos y creativos, que formulan nuevas ideas y las contrastan con las más rigurosas técnicas de la ciencia social. Son textos que indudablemente generarán nuevos debates que la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública se propone fomentar, porque la interacción entre los ámbitos académicos y de gestión los fortalece en sus respectivas tareas. Esta obra seguramente no permanecerá archivada en las bibliotecas, sino que constituirá una fuente permanente de reflexiones, de consulta y de discusiones.

Dr. Juan Manuel Abal Medina
Secretario de Gabinete y Gestión Pública

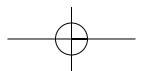
**Nuevos estudios
sobre el Poder Legislativo**

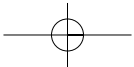
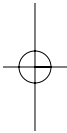
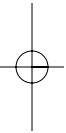






Ernesto Calvo





Ernesto Calvo.

En primer lugar quiero agradecer por la invitación a esta mesa a Juan Manuel Abal Medina y a las autoridades de la actual administración. Es muy lindo volver aquí, al INAP, un lugar en el cual hace ya ocho años coordiné un proyecto de Reforma Política, también invitado por Juan Manuel, y en el cual conocí a muchos de los aquí presentes. En aquellos años el Congreso también se había vuelto relevante, pero por un problema de *sobres*,¹ que lo volvió un objeto central de estudio durante un pequeño período, tal y como ocurre ahora, luego de la votación del proyecto de retenciones. Hace algunos meses un colega me comentaba: “el congreso no es un tema de investigación particularmente entretenido. A fin de cuentas, ¿cuándo fue la última vez que una discusión sobre el Congreso resultó particularmente interesante y concentró la atención de los medios?” Esta percepción, por supuesto, cambió en estos días a partir de la crisis del campo que ha puesto los debates del Congreso todos los días en la televisión. Aun cuando el Congreso es una institución clave de la democracia, su funcionamiento es relativamente críptico para la mayoría de los votantes y, por tanto, su estudio no produce particular fascinación. En esta oportunidad, voy a tratar de hacer justicia a este nuevo entusiasmo por la institución del Congreso y hacer esta exposición lo más interesante posible.

El tema que presento hoy, *Gobierno Dividido, Congreso Dividido, y Productividad Legislativa*, está relacionado con la idea de que existen ciclos en el Congreso. Ciclos de sanción legislativa en los cuales aumenta o disminuye el trabajo legislativo. El Congreso argentino es una institución que ha sido pobremente interpretada a lo largo de los años, estudiado a la luz de dos mitos que son en cierta medida contradictorios: el primero que afirma que el Congreso no sirve para nada, que el Congreso no hace nada. Es decir, que solo ratifica sin discusión la política del ejecutivo y, en ese sentido, no ejerce como un efectivo control sobre las otras instituciones de gobierno. El otro mito es que el Congreso es una institución que paraliza y obstruye las iniciativas importantes que vienen del Ejecutivo. Podríamos entonces poner una carpita en Callao y Rivadavia -o varias carpitas distintas-, y decir que si el Congreso actúa en contra del partido de mayoría alineado con la Presidente, es un congreso que bloquea e inmoviliza. Por otro lado, si el Congreso vota favorablemente

el actual proyecto de retenciones del Poder Ejecutivo, es un congreso que no discute ni controla. La imagen del congreso ha sido, por tanto, bastante vuleada, dado que el partido que pierde una votación siempre puede acusar al Congreso de no ser una herramienta de *accountability* o, alternativamente, de ser una institución que no colabora con las necesidades que impone el gobernar el país. Estas dos imágenes, *de parálisis institucional o si-presidencialista*, son alimentadas por el poco conocimiento de lo que realmente ocurre en términos legislativos.

Mitos sobre el Congreso Argentino

Dos visiones contradictorias (y erróneas) sobre el tratamiento de iniciativas presidenciales:

-El Congreso sólo existe para ratificar sin discusión la política del ejecutivo. Es un Congreso *si-presidencialista*. En Argentina, por tanto, no existe control de poderes.

-El Congreso no sesiona, no trabaja, y si lo hace bloquea las decisiones del ejecutivo. Por tanto, delegar en el ejecutivo las decisiones importantes es una forma de evitar el bloqueo legislativo. La democracia Argentina es *delegativa* y, por tanto, no existe control de poderes.

En ambos mitos, el *si-presidencialista* y el *delegativo*, el resultado es la proliferación de una imagen en la cual el Congreso no ejerce su función de control institucional. Este mito, sin embargo, tiene pocos fundamentos. El Congreso argentino es de hecho una institución muy contestataria si uno la compara con otros legislativos del mundo. Ello se puede observar, por ejemplo, en la tasa de aprobación de proyectos del ejecutivo que en el Congreso Argentino es de alrededor de un 50%. Esta tasa de aprobación de proyectos del ejecutivo es considerablemente más baja que las observadas en la mayoría de los presidencialismos del mundo como mostraré posteriormente. Para analizar cómo esta tasa de aprobación de proyectos varía en el tiempo podemos analizar los proyectos que han sido ingresados a lo largo del tiempo y ver los determinantes de su aprobación.

Una de las características del Congreso Argentino que facilita enormemente su estudio, y pone al caso argentino en un lugar privilegiado en la literatura de política comparada, es el hecho de que disponemos de información para evaluar el tratamiento de la totalidad de los proyectos que son iniciados en el Congreso. El Congreso Argentino tiene una forma de ingresar proyectos que, en mesa de entradas, registra por separado los proyectos ingresados por el ejecutivo y los que son ingresados por los legisladores –Diputados y Senadores-. Esto nos permite medir realmente la sensibilidad que tienen todos los actores a distintas configuraciones institucionales para efectivamente observar quién logra aprobar sus proyectos. En Estados Unidos, en cambio, el presidente no puede introducir legislación directamente al Congreso, sino que necesita un diputado o senador que proponga el proyecto en su lugar. Esta característica es distintiva del Congreso de EEUU, dado que ningún otro presidencialismo impone tal restricción a las iniciativas del presidente. En Argentina, como ocurre en la gran mayoría de las legislaturas del mundo, el ejecutivo puede proponer legislación sin intermediarios. Ello nos permite analizar el éxito legislativo del presidente, así como el de los legisladores de cada partido. También nos permite ver cuán frecuentemente son enmendados estos proyectos o cuántas veces son girados desde las comisiones para ser votados. El seguimiento de la totalidad de estos proyectos, por tanto, nos da una herramienta privilegiada para estudiar –y medir- el poder político del presidente.

La autoridad política del presidente, sin embargo, puede ser medida de muchas formas. En el caso de esta presentación, me interesa medir la autoridad del ejecutivo a partir de entender en qué medida el Presidente logra aprobar sus propuestas en el Congreso. Es decir, en qué proporción son aprobadas las iniciativas del presidente en relación con las tasas de aprobación de los otros actores políticos. Esto es, en qué medida participa el Ejecutivo en la sanción de políticas públicas. En Argentina un dato llamativo es que el presidente es, como ya afirmé antes, institucionalmente débil en el Congreso. El ejecutivo, en Argentina, ha aprobado solo cerca del 50% de las iniciativas que ha presentado en el Congreso en los últimos 25 años. El Congreso es, en este sentido, una institución difícil de domeñar. Hace algunos años, un colega criticaba al peronismo afirmando: “el peronismo tiene múltiples cabezas como la Hydra, cada vez que terminas de negociar con una, aparece otra.” El Con-

greso funciona en muchos sentidos de este modo: hay muchos actores distintos con los cuales uno debe negociar. En consecuencia, las tasas de aprobación no reflejan simplemente los números de legisladores propios y ajenos en las Cámaras sino, además, un número de puntos de veto institucional que deben ser superados para aprobar legislación. Las iniciativas de gobierno tienen, por tanto, muchas compuertas que hay que pasar para poder sacar legislación. En este sentido, el proceso de negociación entre el ejecutivo y el legislativo es complicado y debe satisfacer las preferencias de muchos actores.

En este momento, la academia política en Estados Unidos se ha volcado hacia el *lado oscuro* de la ciencia política: la matemática, y todo argumento debe ser formalizado. Déjeme comenzar también con una ecuación que resume el principal argumento presentado aquí.

$$U_{ik} = \alpha\theta_p + (1 - \alpha) \sum_{k=1}^K s_k \theta_k, \forall k \subset K$$

Una visión general de la productividad legislativa:

- El congreso procesa, discute y aprueba una proporción α (*alfa*) de leyes propuestas por el presidente θ_p . El resto de las leyes aprobadas por el Congreso ($1 - \alpha$), corresponde a distintas proporciones de leyes propuestas por cada bloque s_k , con distintas preferencias políticas, θ_k .

- Una forma de entender el poder relativo del presidente es calcular su peso relativo en la aprobación de legislación: en este caso el parámetro alfa, α .

Esta ecuación no es trivial, dice algo interesante: por un lado nos provee de una lógica formal para entender qué configuraciones institucionales hacen que varíen los distintos parámetros de interés. Por otro lado, nos da un modelo que puede ser estimado estadísticamente, de la información empírica que tenemos en los proyectos iniciados en el congreso. Esta es una variación de una ecuación original de Alessina y Rosenthal (1995), que compara en el

término de la izquierda el nivel de productividad del presidente, α . El término de la derecha, por otro lado, describe la productividad de los actores institucionales. Para entender cuán exitoso, o no, es el presidente; lo que tratamos de medir es la proporción relativa de legislación impulsada por éste que ha sido aprobada, la cual es medida por α , alfa. Este parámetro mide el peso que tiene el presidente en la actividad legislativa y, más importante, puede ser medido estadísticamente a partir de los datos recolectados por la Secretaría de Información Parlamentaria.

Para medir el peso relativo del presidente:

- Éxito Legislativo: Cuál es la tasa de aprobación de proyectos de cada uno de los actores institucionales (Presidente, Senadores, Diputados).

- Productividad Legislativa: Cuánta legislación (total) es aprobada por los distintos actores institucionales.

- Poder Legislativo Presidencial: ¿Cuál es el peso que tiene la "agenda" del presidente en el total de legislación aprobada?

Como ya afirmé un par de veces, el caso argentino es particularmente interesante dado que el presidente es un actor institucionalmente débil. Es decir, su tasa de éxito legislativo es comparativamente baja cuando la comparamos por ejemplo con Chile o Brasil, cuyas tasas de aprobación de proyectos del Ejecutivo son superiores al 80%. Esta debilidad es en parte la que explica la expansión del poder de decreto presidencial y, a su vez, la tensión existente entre estas distintas instituciones de gobierno. Debido a que esta información es difícil de resumir y transmitir, el Congreso tiende a volar por debajo del radar de la opinión pública, que captura interpretaciones sobre su funcionamiento a partir de la lucha política que toma carácter público sin poder evaluar cómo varía el tratamiento de la legislación.

Si uno se enfoca de modo pedestre simplemente en el proceso legislativo, podemos analizar en primer lugar el término de la derecha de la ecuación mostrada en la página anterior y tratar de establecer qué tipos de mecanismos

políticos explican las distintas tasas de aprobación de legislación por parte de los distintos bloques partidarios. Estos determinantes de éxito legislativo varían institucionalmente. Por ejemplo, en un país parlamentario como Inglaterra, hay un solo bloque que domina el proceso legislativo y generalmente logra aprobar la gran mayoría de sus proyectos. Este es el bloque mayoritario que forma gobierno -el Laborismo-, y en el cual hay relativa homogeneidad de intereses entre los miembros del parlamento (MPs) y el Primer Ministro. Dado que el ejecutivo y el legislativo constituyen un órgano integrado de gobierno, el ejecutivo aprueba el 90% de lo que propone y esta tasa de éxito legislativo para el partido de gobierno es indistinguible del éxito legislativo del ejecutivo. En Argentina, en cambio, la mayoría de los distintos bloques con un número significativo de representantes tienden a aprobar, al menos, parte de su legislación. Por ejemplo, un legislador exitoso del peronismo cuando el peronismo tiene mayoría está en el orden el 6-8% de los proyectos presentados. La tasa de aprobación de proyectos de un legislador de la UCR, por otro lado, se ubica en el orden de un 2-4%, cuando este partido está en la oposición. Cuando cambia la composición de la cámara, esto se invierte. Estas distintas tasas de productividad del Congreso, por tanto, son proporcionales al peso político en el Congreso y dan cuenta de un cierto grado de permeabilidad del bloque mayoritario. Esta permeabilidad es considerablemente mayor a la observada en los sistemas parlamentarios. Es interesante observar a veces como la UCR a menudo ha expresado cierto apoyo por un giro más semi-parlamentario. La presunción es que este giro semi-parlamentario generaría un sistema más consensual. Si observamos los parlamentarismos modernos, sin embargo, podemos ver que la aprobación de proyectos de la oposición es considerablemente más bajo que el observado en Argentina. El sistema es consensual, es cierto, pero sólo para los partidos que forman gobierno.

En Argentina, también observamos que partidos con control de mayoría en ambas cámaras (congreso unificado) tienen un *premium* legislativo, dado que logran formar una coalición legislativa que atraviesa con mayor facilidad las distintas compuertas de cada cámara. Cuando el mismo partido controla las dos cámaras y además el ejecutivo (gobierno unificado), entonces la tasa de productividad aumenta de modo más que proporcional. Lo más interesante, sin embargo, es que cuando existe gobierno unificado los principales

beneficiarios son los legisladores antes que el ejecutivo. Es decir, cuando el mismo partido controla los tres órganos de gobierno observamos que la tasa de aprobación de iniciativas aumenta de modo más dramático para los legisladores individuales, no para el Presidente.

Para estudiar los determinantes de la aprobación de legislación en Argentina, sin embargo, también es necesario resolver una cantidad de problemas empíricos. En esta presentación quiero por ello mostrar algunos de los instrumentos que pueden ser utilizados para capturar esta información. Encontrar información sobre el Congreso que nos permita estimar estadísticamente la productividad en el mismo no es una tarea sencilla. Existen, sin embargo, una cantidad de fuentes de información que no han sido utilizadas y que, con el procesamiento adecuado, sirven para construir mapas político-institucionales interesantes. Hace casi una década, cuando compartimos un tiempo en el INAP con Juan Manuel Abal Medina, justamente intentamos producir nueva información para construir un mapa político electoral que nos permitiera estimar los efectos de una reforma política en la Argentina. Uno de nuestros objetivos era, precisamente, reconstruir mapas locales de participación política. Ese trabajo conjunto eventualmente tuvo como premio final la producción de datos y estrategias de análisis que nos permitieron entender la fragmentación electoral de estos últimos años. Algo parecido estamos tratando de lograr en la actualidad, trabajando para transformar datos descriptivos de tratamiento de proyectos en mapas institucionales sobre la productividad legislativa. Con este objetivo en mente, la estrategia es no sólo compilar información sino, principalmente, entender qué tipo de procesamiento puede ser realizado para recuperar datos que sean importantes a nivel teórico.

En relación al Congreso Argentino, el punto de partida tiene que ser la utilización de la información contenida en los más de 170.000 proyectos ingresados por mesa de entrada desde 1983. En estos proyectos hay una gran cantidad de información que uno puede utilizar para medir qué factores afectan la tasa de productividad del presidente, de los legisladores o de los senadores. Asimismo, esta información puede ser utilizada para analizar si cambia esta tasa de productividad en función de características institucionales de los legisladores como, por ejemplo, el control de puestos de autoridad. ¿Aumenta

la aprobación de legislación de un Diputado que es a su vez Presidente de comisión?

Estas nuevas fuentes de información, procesadas apropiadamente, nos permiten también dar respuestas interesantes a nivel teórico. La pregunta por el efecto que tienen los puestos de autoridad en la aprobación de leyes es muy sustantiva, porque hay varias teorías en conflicto sobre cómo la distribución de poder político institucional afecta el tratamiento legislativo. El modelo más común para entender la aprobación de leyes en el Congreso, por ejemplo, afirma que la aprobación de leyes siempre converge con el votante mediano de la cámara. Por tanto, cuanto más cerca están los legisladores al votante medio de la Cámara, mayor debería ser su éxito legislativo i.e. mayor debería ser el número de leyes que logran aprobar. Esta hipótesis, sin embargo, puede ser testeada empíricamente si reconstruimos la información necesaria. Como mostraré más adelante, este no es necesariamente el caso dado que en Argentina la gran mayoría de las compuertas que limitan la aprobación de leyes se encuentran antes de que la legislación llegue a ser votada en el plenario.

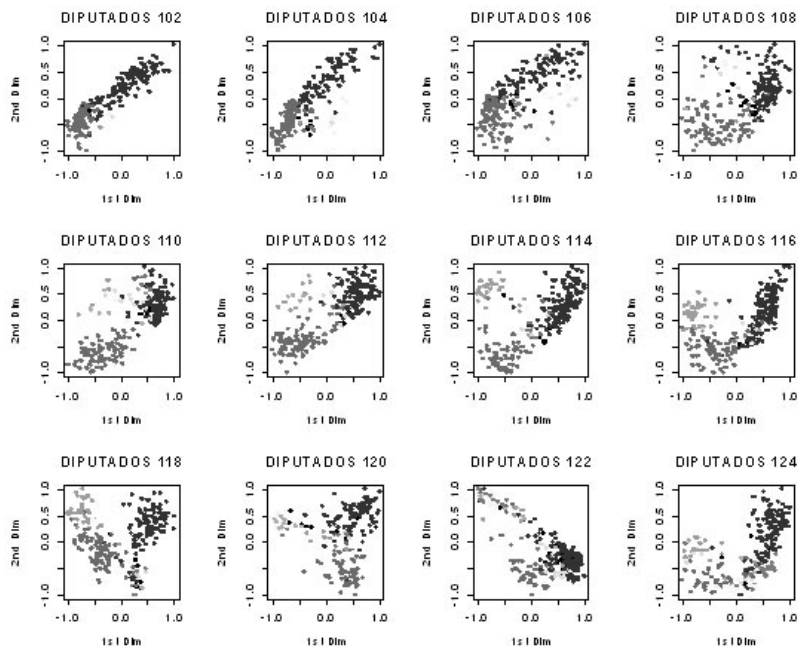
Lo que observamos en la Argentina, en realidad, es que el Congreso es una institución extremadamente estructurada, en la cual las posiciones de autoridad resultan claves para entender el tránsito en el cual la legislación va a ser aprobada. Esta legislación en general es restringida en el trabajo de comisión, mucho antes de ser sometida a un voto en el plenario. Otro mito habitual de la legislación argentina, por tanto, es que los proyectos que son presentados en el Congreso son aprobados porque existe una alta disciplina partidaria. En realidad, si uno observa los datos compilados por el Congreso, de los 170.000 proyectos ingresados -de los cuales 45.000 son proyectos de ley—, casi un 90% de esos proyectos van a morir en comisión. Es decir, son proyectos que no van a recibir dictamen en comisión y, por tanto, nunca serán sometidos a votación. Son lo que se llama: 'muertos por agenda,' proyectos que han sido cajoneados. Esto incluye tanto proyectos que son resistidos por el bloque mayoritario porque favorecen a la oposición o, incluso, proyectos que aun siendo presentados por el partido de gobierno, podrían llegar a dividir al bloque mayoritario. Por tanto, estos son proyectos que van quedando *en tránsito*.

La aprobación de proyectos en el Congreso está íntimamente ligada a cómo se estructura el partido con control de mayoría en las distintas cámaras. El control de posiciones de autoridad, por lo tanto, es lo que define el tránsito de la legislación, el orden de tratamiento de proyectos y su llegada al plenario.

¿Cómo podemos hacer para medir la distribución de preferencias de los legisladores en el Congreso? La legislación ingresada en el Congreso tiene firmantes y co-firmantes. Estos firmantes y co-firmantes nos dan información no sólo sobre quién apoya cuáles proyectos sino también sobre el grado de proximidad entre representantes. Con el fin de entender el funcionamiento del Congreso Argentino, estamos reconstruyendo mapas políticos del mismo, para ver cómo se conforman las coaliciones y entender en qué medida la proximidad ideológica entre actores institucionales facilita o no la aprobación de leyes.

En la Figura presentada en la siguiente página, por ejemplo, podemos observar la distribución de preferencias que estimamos de los datos de firmantes y co-firmantes. En ese gráfico los legisladores peronistas son mostrados en negro, los radicales en gris, el Frepaso en gris claro, etc. Arriba a la izquierda, por ejemplo, vemos el primer Congreso después de la transición a la democracia. Todo esto es reconstruido con data de firmantes y co-firmantes en el Congreso; y una de las cosas interesantes es que el partido gobernante en el Congreso, -eso pasa tanto para radicales como para peronistas-, es compacto en el gobierno, y se fragmenta en la oposición. Siguiendo las figuras desde 1983 (Congreso 102), hasta el 2006 (Congreso 124), podemos mapear la distribución de preferencias en el congreso cuando se consolida Menem (Congreso 110), la ruptura del grupo de los ocho (Congreso 112), la consolidación del bloque de los ocho (Congreso 114), cómo se constituye de hecho la alianza (Congreso 116), el ascenso de la alianza al gobierno (Congreso 118), y el estallido político (Congreso 120). Estos datos nos permiten después, justamente, medir cómo la proximidad entre actores institucionales afecta las tasas de aprobación en el Congreso, y medir si la proximidad al votante medio de la cámara o al votante medio de los bloques mayoritarios, facilita la aprobación de legislación.

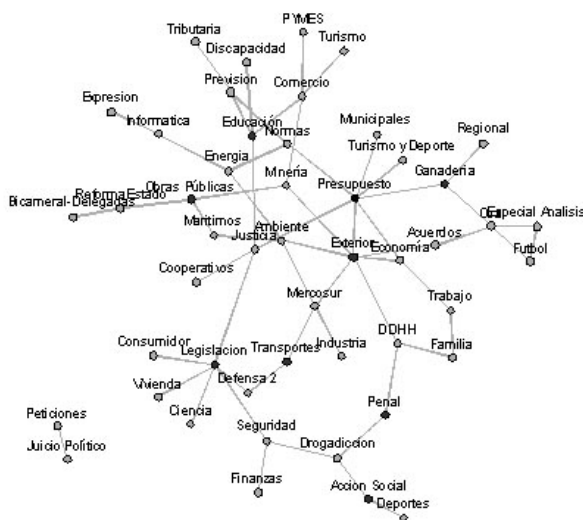
Figura 1: Modelos IRM para medir la posición de los legisladores. Estimados sobre la información de “firmantes” y “co-firmantes” en los proyectos legislativos.



De la información presente en los proyectos también podemos extraer nuevas variables importantes para entender el tratamiento de legislación en el Congreso. Por ejemplo, podemos ver a qué comisiones son girados los proyectos y, por tanto, cuáles son más importantes. A partir de la data de a qué comisiones son girados los proyectos, pudimos reconstruir las redes que explican la jerarquía de las comisiones. Esto nos permitió no solamente identificar cuáles son los actores importantes en función de su posición ideológica (Figura 1), sino también qué puestos de autoridad son claves para la aprobación de proyectos (Figura 2). Es decir, cuáles son las posiciones claves para

aprobar legislación. Por ejemplo, la comisión de presupuesto que es el punto nodal de la cámara, es más importante que la comisión de energía. Claro, saber que la comisión de presupuesto es central no es muy novedoso, pero sí lo es saber que la comisión de asuntos municipales es crítica para gran parte de los proyectos que son centrales para los legisladores. Por ejemplo, en el caso del campo, la cuestión de las retenciones, las dos comisiones prioritarias fueron agricultura y presupuesto. Presupuesto es la comisión clave, y en la producción legislativa del Congreso, presupuesto es una comisión que va a estar ligada negativamente a la producción de leyes. Es, justamente, el filtro que se utiliza para la legislación que es importante.

Figura 2: Red de Comisiones estimada a partir del giro de proyectos. Ello nos permite medir la jerarquía del trabajo en Comité.



Una de las cosas que comentaba anteriormente es que las tasas de productividad, si bien son más altas para el peronismo que para los partidos provinciales, la UCR, o el FREPASO; no están dominadas solamente por el peronismo que siempre tuvo control mayoritario en el Senado. Si tener ma-

yoría en las cámaras fuera lo único que mide las tasas de productividad, todos estos partidos deberían tener cero productividad dado que ningún proyecto de la oposición sería aprobado en el Senado. Las negociaciones que ocurren en el Senado permiten, sin embargo, que la productividad de leyes sea relativamente alta. Por supuesto, el ejecutivo logra aprobar la mitad de lo que propone mientras que los legisladores solo aprueban cerca de un 5%. Pero, sin embargo, el ejecutivo sólo propuso 4.500 leyes en 25 años (hasta el 2001), mientras que los legisladores propusieron 45.000. Es decir, los legisladores aprueban conjuntamente un mayor número de leyes que el presidente. Y eso es cierto para todos los períodos con excepción del período de la transición. Es decir, para el '83, '84, '85, donde, justamente, el alfonsinismo tuvo un peso determinante para definir las reglas después de la dictadura.

Una cosa que es interesante es que también hay aprendizaje. El Congreso va introduciendo cada vez más legislación, aún cuando la tasa de aprobación va variando. Por ejemplo, en el caso del presidente, la aprobación de leyes propuestas por Raúl Alfonsín apenas asumió fue altísima, aún cuando no controlaba el Senado. Es tan sólo al final de su presidencia, por supuesto, que la aprobación de leyes iniciadas por el Ejecutivo cae en picada. Carlos Menem, por otra parte, no comenzó su presidencia mucho mejor. La tasa de aprobación de sus iniciativas era baja, dando cuenta de una coalición de gobierno relativamente fracturada. El pico de productividad del menemismo va a tener lugar entre el '93 y el '97, cuando se consolida una coalición legislativa que incluye no sólo al menemismo sino, también, al PJ ya estructurado como coalición de gobierno. Un dato interesante que voy a mostrar, cuando hablamos del período de mayor actividad legislativa del menemismo, es que este período también representa el pico de productividad para los legisladores. Es decir, en este período observamos las mayores tasas de aprobación de legislación de los últimos 25 años. Porque, en realidad, la consolidación del menemismo como coalición de gobierno, permitió también la consolidación de una coalición legislativa en la cual todos empiezan a aprobar sus propios proyectos, y a aprobarlos muy aceítadamente. Lo que no fue destacado en investigaciones anteriores, es que en el gobierno unificado de Menem los que más se beneficiaron fueron los legisladores del bloque mayoritario.

Aprobación de Leyes por Cámara de Origen

	Iniciado por	Leyes Propuestas	Sancionadas	Tasa
Ejecutivo	Camara de Diputados	919	376	40.9%
	Senado	919	566	61.6%
Legisladores	Camara de Diputados	20,635	780	3.8%
	Senado	5,484	432	7.9%
PJ	Camara de Diputados	9,007	402	4.5%
	Senado	2,937	257	8.8%
UCR	Camara de Diputados	6,668	271	4.1%
	Senado	1,818	131	7.2%
Otros	Camara de Diputados	4,960	107	2.2%
	Senado	729	44	6.0%

-Algunos Datos Descriptivos: Tasas de productividad 1983-2001.

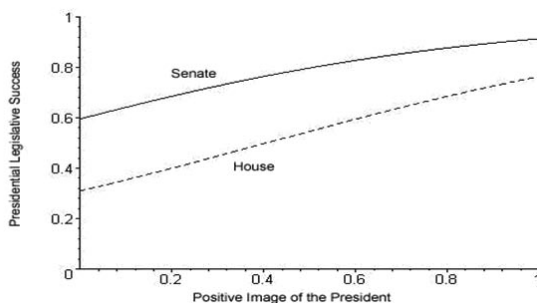
Con el objetivo de estimar qué factores afectan la aprobación de leyes, en Ciencia Política utilizamos actualmente modelos estadísticos llamados “multi-nivel.” Estos modelos estadísticos nos permiten medir cuál es el efecto de distintas variables tales como la proximidad ideológica, el nivel de popularidad del presidente en los medios, la posición institucional de los legisladores, etc. Lo que hacemos con estos modelos es estimar la ecuación formal que presenté al principio de esta charla. Es decir, medir los determinantes de la aprobación de legislación del Presidente, y medir los determinantes de la aprobación de legislación de los Diputados y Senadores. Finalmente, combinar datos que fueron compilados en matrices de distinto tamaño, -porque legisladores y presidente producen distintas cosas-, para explicar conjuntamente el funcionamiento del Congreso.

A partir de estos análisis podemos definir, por ejemplo, si la productividad aumenta para el partido de mayoría, o si aumenta para el votante medio de la cámara. Y una característica del Congreso Argentino es que el votante medio del partido de gobierno ha sido mucho más exitoso que el votante medio de la cámara, salvo en el período 2001-2003, durante la crisis. O sea

que cuando se conforma una coalición legislativa, y cuando hay integración entre el legislativo y el partido de gobierno, el votante medio que se ve favorecido es el del bloque mayoritario. Y esto es cierto incluso para el radicalismo cuando era gobierno, aún cuando no tenía control del Senado y carecía de quórum.

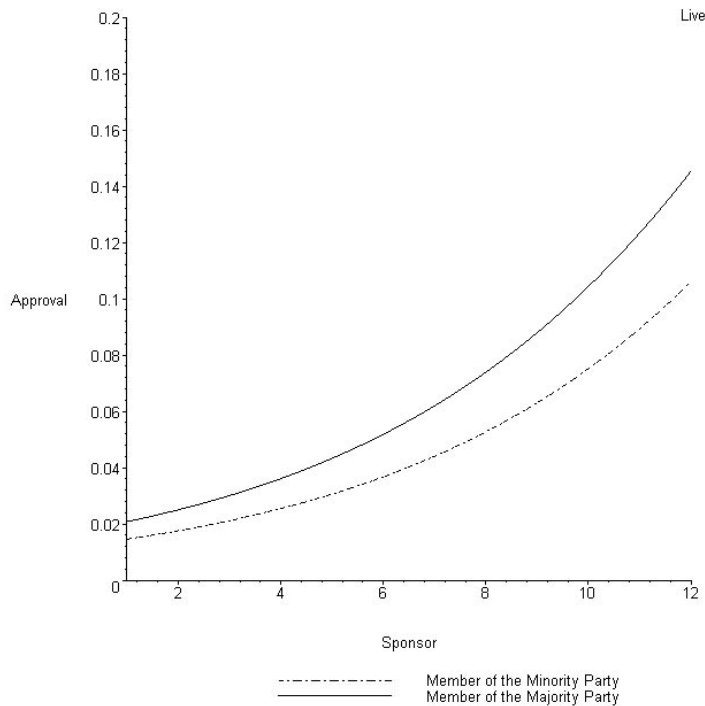
Otra característica interesante es que el Congreso es extremadamente sensible a la opinión pública, y eso no solo ocurre cuando entran los productores agropecuarios e intentan copar las sesiones de la comisión de Presupuesto o de Agricultura. Lo cierto es que la productividad del presidente es extremadamente sensible a cambios en la opinión pública, porque gran parte de los beneficios por aprobar legislación del oficialismo están ligados a los proyectos del presidente. Cuando el presidente tiene una opinión pública positiva entre los votantes, como pasó con Néstor Kirchner entre el 2003 y el 2007, con Carlos Menem entre 1993 y 1996, e incluso con De la Rúa en el 2000; la tasa de aprobación de las iniciativas del ejecutivo aumenta. En el caso de De la Rúa, la tasa de aprobación de proyectos, por ejemplo, fue muy alta a pesar de ser minoría en el Senado y tener sólo la pluralidad en Diputados. Tener mayoría en el Congreso, de hecho, tiene menos impacto en la aprobación de legislación propuesta por el Ejecutivo que la imagen positiva en los medios.

Figura 3: Aprobación de Legislación en el Congreso e Imagen Positiva del Presidente entre los Votantes. Estimación Logística Multi-Nivel.



Desde el punto de vista de los legisladores, en cambio, otros elementos son importantes. Todos esos elementos van a estar en un par de trabajos que espero terminemos dentro de los próximos meses. Varios colegas están trabajando en temas afines, como por ejemplo Juan Pablo Micozzi quien está analizando proyectos de Resolución y Declaración, así como Eduardo Aleman, con quien estamos analizando el efecto que la mayoría en el Congreso tiene sobre la aprobación de leyes, Iñaki Sagarzazu, con quien estamos midiendo el efecto de la proximidad ideológica, y Andrés Tow, con quien estamos analizando el efecto que tienen el giro de legislación a un distinto número de comisiones. En cuanto a los legisladores, por ejemplo, podemos destacar la importancia que tiene para la aprobación de proyectos el acumular un mayor apoyo político previo a su tratamiento en comisión. Por ejemplo, podemos ver que existe una relación positiva y significativa entre el número de co-firmantes de un proyecto y la probabilidad de que este sea aprobado.

Figura 4: Relación entre el Número de Co-Firmantes y la probabilidad de que un proyecto sea aprobado.



- La ventaja de tener más co-firmantes

Permítame entonces terminar esta charla resumiendo algunos de los resultados que se desprenden de esta investigación. En primer lugar, el Congreso no es una institución que simplemente ratifica los proyectos que se originan en el ejecutivo, ni tampoco una institución que pasa legislación fácilmente. De hecho, el Congreso Argentino, como la Argentina en general, es un Congreso que requiere mucha negociación, y en ese sentido, la dirección de bloque, cómo logra disciplinar para movilizar proyectos hacia el piso, es absolutamente crucial.

Una de las cosas que se desprende de la investigación en Argentina, y que no podría ser estimada utilizando data del Congreso de EEUU, es la diferencia entre las tasas de productividad de los legisladores y del Presidente. Como en Argentina es posible observar lo que sucede con los proyectos iniciados por cada actor institucional, podemos ver que en gobiernos unificados el peso legislativo de los legisladores aumenta mientras que el del presidente baja. Es decir, el presidente es institucionalmente más fuerte cuando hay gobierno dividido, porque en ese momento pasan dos cosas: por un lado hay una cierta parálisis institucional en el Congreso que afecta en mayor medida a los legisladores del bloque mayoritario y, por otro, las prioridades políticas de los legisladores varían. Cuando el bloque mayoritario es un bloque de oposición, la prioridad política pasa a ser la captura del ejecutivo nuevamente, con lo cual el peso, la intención legislativa, disminuye.

Una cosa interesantísima del Congreso, por ejemplo, es que uno ve claramente el ciclo electoral: cada vez que hay elecciones de diputados, baja la productividad; y cada vez que concluyen los comicios, sube la productividad. Estos ciclos electorales se reproducen también a nivel de legisladores individuales. Si, por ejemplo, sólo observo el ciclo electoral de La Pampa, y la elección ocurre tres meses antes que para Buenos Aires, el ciclo electoral en La Pampa afecta a sus legisladores pero no a los de Buenos Aires. Las prioridades legislativas de los Diputados, por tanto, siguen este ciclo. Cuando hay gobierno unificado ocurre algo similar, donde las prioridades legislativas de los Diputados son más intensas y sus necesidades electorales menos dramáticas.

Eso quiere decir que en el '93-'97 no fue tan solo Menem el que giró a la derecha y vio aprobados sus proyectos. En el '93-'97 el peronismo en su conjunto giró hacia la derecha. Asimismo, en la actualidad no fue Kirchner sino el peronismo en su conjunto el que giró a la izquierda. En ambos casos, la tasa de aprobación de proyectos iniciados por los legisladores también aumentó en términos relativos. El gobierno unificado justamente les da la pelota a los legisladores. En el grueso de la legislación estos diputados tienen cierta independencia, no hay carpas afuera, por lo cual la aprobación de legislación opera con una dinámica que está mucho menos expuesta que ahora.

Si uno mide la cantidad de proyectos que son aprobados, en lugar del porcentaje, el resultado es aun más dramático. Esto se debe a que la cantidad de legislación que han ido proponiendo los legisladores en el Congreso ha aumentado sistemáticamente desde el principio de la transición democrática. Hay muchos motivos para este aumento, en parte ligado a la consolidación de un pequeño grupo de legisladores profesionales. Es cierto que la mayoría de los legisladores no son reelegidos. Cuando fue la crisis del 2001 y la gente salía con las cacerolas a pedir que se vayan todos yo pensaba, "pero ya se fueron todos, todos los períodos se van todos." Esto se debe a que más del 80% de los Diputados sirven un solo término. Justamente, una de las características del Congreso es que nadie sobrevive, salvo un pequeño grupo. Pero en bloques más estables hay también una mayor capacidad de iniciativas legislativas y esto es visible en un activo grupo de legisladores profesionales.

Entonces, para resumir, contrario a la presunción de que en la Argentina tenemos un congreso inmóvil, no productivo, dependiente del ejecutivo o que sólo bloquea sus iniciativas; el Congreso Argentino es una institución compleja, que sanciona un alto número de proyectos de ley, con un alto nivel de autonomía del ejecutivo y que tiene ciclos altos y bajos de productividad. Hace más de una década, cuando los primeros trabajos describían a las legislaturas de América Latina, la mayoría de estos cuerpos eran descriptos como reactivos (capaces de bloquear pero no de iniciar legislación), como puntos de veto al poder presidencial. Sin embargo, actualmente una de las características principales que uno claramente ve en el Congreso Argentino es que no es reactivo, sino que es un congreso en estado de negociación permanente, a su interior y con el ejecutivo. Más aun, el ejecutivo es muy dependiente del Congreso.

Resultados

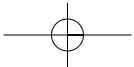
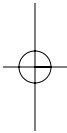
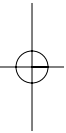
- El peso legislativo del presidente varía en el tiempo, pero es menos sensible que el de los legisladores.
- El Gobierno Dividido tiene mayor impacto sobre la productividad de los legisladores que la del presidente.

- *Resultado Contra Intuitivo*: El gobierno dividido disminuye la importancia relativa de los legisladores. El gobierno unificado aumenta la "intención" legislativa de los senadores y diputados: Coalición Legislativa.

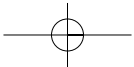
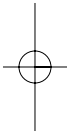
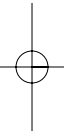
- Esto cambia significativamente la forma en que interpretamos los efectos del gobierno dividido en la aprobación de leyes. En Estados Unidos en general el gobierno dividido siempre se mide en relación al presidente, cuando en realidad la agenda presidencial, en casi todos los países del mundo, no se ve tan afectada. Cambiar la dirección de la investigación para analizar el balance de poder entre estas instituciones representa, por tanto, una agenda promisoría para entender comparativamente las democracias de América Latina.

Notas al pie

¹ Referencia a la crisis desatada a partir del proyecto de reforma laboral en el 2001, el cual llevó a la fractura de la Alianza UCR-FREPASO.



Germán Lodola



Germán Lodola

En primer lugar, quisiera agradecer a quien fuera compañero mío en la Universidad de Buenos Aires, Juan Manuel Abal Medina, y a Martín Alessandro, el organizador de este evento, por la generosa invitación.

El trabajo que voy a presentar hoy es en realidad parte de un capítulo de mi tesis doctoral. Mi tesis analiza las estrategias electorales de los gobernadores en Argentina y en Brasil desde el resurgimiento de la democracia. Más concretamente, investigo cómo los gobernadores argentinos y brasileños utilizan recursos públicos (propios y federales) para movilizar apoyo electoral y cuáles son los diferentes retornos electorales asociados a diferentes mecanismos de movilización. Siempre me interesó saber cómo se construye y retiene poder en las provincias y cómo funciona la política subnacional. Una forma de abordar esta problemática es a través del estudio de las ambiciones y carreras políticas individuales.

La pregunta que me interesa formular aquí no es si las legislaturas provinciales en Argentina y Brasil producen muchas o pocas leyes, y qué tipo de leyes producen. Me interesa analizar la naturaleza y estructura de las carreras políticas subnacionales para ver cómo los gobernadores se relacionan con los miembros de sus partidos a través de las legislaturas. Me parece que la literatura en ciencia política comparada con foco en América Latina típicamente presentó lo que llamaría un "sesgo presidencial". En los últimos años este sesgo ha desaparecido gracias a varios estudios sobre legislaturas y, en especial, sobre ambiciones y carreras políticas de legisladores. Sin embargo, todavía persiste en el área lo que llamaría un "sesgo nacional". Sabemos mucho sobre cómo está conformado y cómo funciona el Congreso de la Nación. Pero sabemos muy poco (casi nada) sobre cómo funcionan las legislaturas provinciales, qué tipos de políticos las integran y en qué medida son un puesto deseado por los políticos y un trampolín para alcanzar aspiraciones personales más altas, o un instrumento político que los líderes provinciales utilizan para premiar miembros y adherentes del partido. Lo que propongo, en otras palabras, es un análisis comparativo de las carreras políticas de los legisladores provinciales *entre* y *dentro* Argentina y Brasil para entender algunas características de la configuración de poder regional.

La hipótesis general, que como veremos es constatada por la evidencia empírica, es que los legisladores provinciales en estas dos federaciones tienen diferentes ambiciones políticas *estáticas* y *progresivas*. Ambición estática es el deseo de permanecer en un mismo puesto, en nuestro caso la legislatura provincial. Ambición progresiva, en cambio, es el deseo de pasar a un puesto electivo políticamente superior. Mi argumento es que la diferencia entre las carreras de los legisladores provinciales argentinos y brasileros se observa en dos planos del federalismo: el plano horizontal y el plano vertical. El plano horizontal del federalismo refiere al movimiento entre diferentes posiciones políticas en un determinado nivel de gobierno (nacional, provincial o municipal). Por ejemplo, si un legislador provincial pasa a la gobernación o si un diputado nacional pasa a la senaduría, estamos hablando del plano horizontal ya que observamos movimientos entre puestos en un mismo nivel de gobierno: el provincial en el primer caso y el nacional en el segundo. El plano vertical del federalismo refiere a movimientos entre diferentes posiciones políticas en diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, un legislador provincial salta de la diputación provincial a un cargo electivo nacional.

¿Por qué decimos que los legisladores provinciales argentinos y sus pares brasileros tienen orientaciones diferentes en estos dos planos? Usualmente, a la hora de explicar por qué los políticos eligen las carreras que eligen, los factores que son convocados son factores de tipo institucional y organizacional. Por variables institucionales básicamente entiendo el sistema electoral. Por variables organizacionales me refiero a las reglas partidarias para la nominación de candidatos a puestos públicos. En Argentina, como han demostrado Ernesto Calvo, Juan Pablo Micozzi y Mark Jones para el caso del Congreso Nacional, las reglas electorales y partidarias refuerzan la dependencia de los políticos de la organización provincial del partido y sirven como barreras para carreras legislativas prolongadas. En Brasil las reglas electorales y partidarias generan todo lo contrario ya que alientan el individualismo político —es decir, carreras centradas en el candidato y no en el partido— y facilitan la construcción de carreras legislativas mucho más prolongadas.

Ahora bien, mi argumento se completa de la siguiente manera. Es cierto que las instituciones importan, que los estatutos partidarios importan, pero importan más para explicar las diferencias entre países que para explicar las

diferencias al interior de los países. Dicho de otra manera, las instituciones (electorales y partidarias) permiten explicar por qué las carreras políticas son diferentes en Argentina y en Brasil, pero no explican por qué, digamos, Salta es diferente de Jujuy, Formosa de Neuquén, o Bahía de Pernambuco. ¿Por qué las instituciones no explican la variación subnacional que se observa en las carreras políticas? En Argentina, como todos sabemos, los regímenes electorales provinciales para la elección de cargos ejecutivos y legislativos varían mucho, demasiado. Diría que existen 24 sistemas electorales diferentes. En Brasil las reglas no varían. El mismo sistema electoral rige para los 27 estados brasileiros. Uno debería entonces suponer que Argentina, dado que las instituciones subnacionales varían mucho, exhibe mayor variación de las carreras políticas de los legisladores provinciales que Brasil. Sin embargo, éste no es el caso. En ambos países hay bastante variación subnacional y, en oposición a lo que sugiere el argumento institucionalista, los niveles de variación intranacional son mayores entre los estados brasileiros que entre las provincias argentinas.

Este es, en resumen, el final de la historia. Pero comencemos por el comienzo. ¿Por qué es importante estudiar comparativamente Argentina y Brasil? Porque Argentina y Brasil son considerados ejemplos arquetípicos de federalismos robustos. ¿Qué quiero decir con "federalismos robustos"? Sistemas federales donde el centro de la política tiene lugar en las provincias. A diferencia, por ejemplo, de México y Venezuela, que son federalismos centralistas donde la política se dirime, hasta muy recientemente en el caso de México, en la arena nacional y no en la provincial. Una comparación entre Argentina y Brasil es interesante, entonces, porque estos países constituyen regímenes federales parecidos con dinámicas políticas subnacionales muy diferentes. ¿Y por qué estudiar las carreras políticas a nivel regional es relevante? Es relevante porque nos brinda información sobre cómo se hace política territorial.

En Argentina, como decíamos, los subsistemas electorales varían enormemente. El sistema electoral es proporcional a lista cerrada, el cual otorga mucho poder a los gobernadores y líderes partidarios provinciales para determinar el armado de las listas. Es decir, los "jefes" político-partidarios provinciales en buena medida deciden si un político participa o no en una lista y

también determina qué posición ocupa en la lista. Tenemos sistemas electorales provinciales con distritos uninominales, con distritos múltiples y mixtos; con fórmulas de pluralidad, fórmulas mayoritarias, con sistema D'Hondt, sistema Hare, e incluso tenemos sistemas con fórmulas mayoritarias y proporcionales combinadas que exigen muy diferentes umbrales mínimos a los partidos (entre 2% y 20%). Aunque hubo ciertos cambios recientes, las provincias mayormente controlan el calendario electoral de forma tal que las elecciones pueden ser concurrentes o no concurrentes entre diferentes niveles de gobierno. Respecto de las legislaturas provinciales, existen legislaturas unicamerales o bicamerales, con renovación parcial o total, cada 2 o 4 años. Los términos son de 4 años sin límite, con la excepción de la Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Santiago del Estero y Tucumán desde 2006, que exigen a los diputados purgar una elección después de haber obtenido una reelección. En suma, más variación institucional no podemos tener.

En Brasil sucede todo lo contrario. Existe un único sistema electoral: proporcional de lista abierta. El sistema opera de la siguiente manera. El votante puede votar por un candidato o por un partido. Los votos obtenidos por todos los candidatos de un partido se suman con los votos obtenidos por la cinta partidaria correspondiente y luego los cargos en disputa se distribuyen de acuerdo a un cociente electoral según el método D'Hondt. Todas las elecciones ejecutivas y legislativas son concurrentes entre el nivel nacional y estadual. Todos los estados tienen legislaturas unicamerales con renovación total cada 4 años. Al igual que la diputación nacional, los términos para los diputados estaduales son de 4 años sin límite. Hasta el año 2001 existía en Brasil una regla llamada de *candidato nato* que habilitaba al legislador que ocupaba una banca a ser candidato del partido para la reelección. Es decir, el titular de una banca no necesitaba enfrentar ningún mecanismo de renominación.

¿Qué sucede a nivel de las variables organizacionales partidarias? En Argentina los partidos determinan la elección de candidatos, las fórmulas a utilizar para distribuir los puestos en las listas (si hubiera elecciones internas), también determinan si se permite incorporar *outsiders* a las listas y en qué posición pueden ser incorporados, determinan si se forman o no se forman coaliciones electorales, si existen mecanismos para renominar candidato, la posición –no el nivel- de las cuotas en las listas, y finalmente los partidos con-

trolan el financiamiento de las campañas electorales.

En Brasil sólo los partidos pueden nominar candidatos pero los estatutos partidarios son sumamente vagos al respecto. Salvo el caso del PT que exige mecanismos de "fidelidad" a sus miembros, los partidos brasileros alientan la entrada de más y nuevos candidatos. Esto sucede porque el sistema electoral lo incentiva. Por un lado, el sistema suma los votos de candidatos individuales con los votos del partido. Por otro lado, a cada partido individual se le permite nominar hasta 1,5 veces el número de bancas en juego. En el caso de una coalición electoral, las reglas permiten nominar hasta 2 veces el número de bancas. De allí, el nacimiento de los denominados *partidos de aluguel* (partidos de alquiler), partidos o etiquetas partidarias que se alquilan a los fines de formar coaliciones electorales y disponer de un número mayor de candidaturas. Las nominaciones provienen entonces de un proceso de auto-selección: cada candidato puede (si así lo desea) buscar el partido que más le conviene. Recordemos que hasta hace muy poco tiempo los legisladores brasileros podían cambiar de partido durante el ejercicio del mandato, y así lo hacían. Un tercio de los diputados nacionales cambiaba de partido por año (llamemos a esto el "efecto Borocotó"). Debido a que los partidos buscan tener más o menos candidatos y dado que los votos individuales y partidarios se suman, el sistema electoral y las reglas partidarias generan altos niveles de competencia entre candidatos de diferentes partidos y entre candidatos del mismo partido. Por lo tanto, el financiamiento de las campañas no es un proceso dirigido y controlado por los partidos políticos sino por los candidatos individuales. Para decirlo crudamente, el financiamiento de la "máquina" política es muy diferente en ambos casos.

En función de lo que hemos expresado, ¿qué podemos decir acerca de las carreras políticas de los legisladores subnacionales? Aquí tenemos un gráfico muy simple que distingue entre el nivel horizontal y vertical del federalismo, y entre la ambición estática y progresiva de los políticos. El cuadrante *horizontal-estática* indica la ambición de mantenerse en el mismo puesto electivo (obviamente en el mismo nivel de gobierno). El cuadrante *horizontal-progresiva* indica la ambición de trepar la escalera política siempre en un mismo nivel de gobierno. Digamos, por ejemplo, pasar de una posición electiva en el ámbito provincial a la gobernación, o de la diputación nacional a la senadu-

ría, o de ésta a la presidencia. El cuadrante *vertical-progresiva* indica dos tipos de movimientos: el pasaje de un puesto electivo inferior a un puesto superior en diferentes niveles de gobierno. Quisiera subrayar un punto importante sobre este tipo de ambición. No estoy convencido de que las carreras políticas provinciales tengan una jerarquía inferior a las nacionales. ¿Qué es mejor, ser diputado provincial en Formosa o ser diputado nacional por Formosa? Tiendo a pensar que es mejor ser diputado provincial en Formosa. Como me dijo alguna vez un político entrevistado, “al Congreso de la Nación lo llamamos el cementerio de los elefantes, porque si vas para allá perdés poder acá, perdés el contacto con la gente, perdés la cocina política y otros ocupan tu espacio”. No estoy seguro de que esta última categoría, la ambición *vertical-progresiva*, necesariamente jerarquice los puestos nacionales sobre los provinciales. Creo que la jerarquía de las carreras políticas varía mucho por provincia y por período histórico. Por lo tanto, tenemos que tomar con cuidado la afirmación de que pasar de la diputación provincial a la diputación nacional, o incluso a la senaduría, siempre indica un progreso. También puede indicar un castigo, si es que te mandan a la capital para sacarte de encima en la provincia. Por último, aclararemos que el cuadrante *vertical-estática* no tiene correlato en la realidad porque “verticalidad” por definición indica carreras en movimiento, carreras no estáticas.

Tipología de Ambiciones Políticas en Sistemas Federales

Dimensión Federal Ambición Política	HORIZONTAL	VERTICAL
ESTÁTICA		
DINÁMICA		

Una vez dicho esto, voy a presentar evidencia empírica descriptiva de cada una de las tres ambiciones para los diputados provinciales en Argentina y Brasil.

Comencemos por la ambición *horizontal-estática*. En Argentina, el pro-

medio de reelección de los legisladores provinciales entre 1985 y 2007 es cercano al 20%, lo cual es muy similar al promedio de reelección en el Congreso de la Nación. Además, menos del 5% retorna en algún momento de su vida política a la cámara provincial después de haberla abandonado. Esto significa que los diputados provinciales se van rápidamente y que no vuelven. Para dar un ejemplo, cerca del 80% de todos los diputados provinciales que ocuparon una banca en el período analizado cumplió solamente un mandato, el 10% dos mandatos consecutivos, el 2% tres mandatos, y menos del 1% cumplió cuatro o más mandatos. Es interesante subrayar que ese 1% está presente en todas las provincias, lo cual sugiere que siempre hay unos pocos legisladores que manejan la dinámica de la legislatura provincial. Se me ocurren los ejemplos de Osvaldo Mércuri en Buenos Aires, Armando Cabrera en Formosa, y Beder Herrera en La Rioja. Como el caso reciente de este último demuestra, no siempre ese 1% responde al gobernador sino que en ocasiones responde al vice-gobernador.

Para evitar lo que se denomina “problemas de selección”, pasé horas en la Cámara Nacional Electoral sacando fotos a boletas partidarias con el fin de estimar no sólo los porcentajes de quienes se reeligen sino también de aquellos que intentan reelegirse pero que no lo consiguen. A partir de la información disponible, que es más o menos el 40% de las elecciones provinciales que tuvieron lugar desde 1983, sabemos que alrededor del 20% de los legisladores provinciales fueron renominados por sus partidos. El 90% de los renominados ganó un nuevo período. Es decir, cuando un legislador es renominado, usualmente gana porque ocupa un puesto alto en la lista. Lo que llama la atención es que no son renominados. ¿Por qué no lo son? Aquí, como veremos hacia el final de mi exposición, entran a jugar los gobernadores y líderes políticos provinciales. ¿Qué pasa en Brasil? El porcentaje de legisladores estatales que intenta obtener un nuevo período es cercano al 70%, y la tasa de reelección es casi del 60%.

Si vemos la variación por provincia, observamos que el promedio provincial va de un 30% en San Luis a un 12% en Santiago del Estero. Esta variación, como algunos modelos econométricos que he estimado sugieren, no puede ser explicada por factores puramente institucionales. Debemos convocar otras dimensiones de análisis, en especial la regional. En Brasil también

existe mucha variación en las tasas de reelección por provincia: de 47% en Espírito Santo a 72% en Bahía. Esto sucede a pesar de que no hay variación institucional. Un dato adicional interesante tienen que ver con el grado de congruencia entre la ambición horizontal-estática de los diputados provinciales y nacionales. En Argentina hay escasa congruencia nacional-provincial. Brasil, por el contrario, es muy congruente. Es decir, en Brasil la ambición estática de los diputados nacionales y provinciales en una determinada provincia es muy similar. Si, por citar un ejemplo, un 85% de los diputados provinciales de Amapá intenta reelegirse, alrededor del 85% de los diputados nacionales de ese estado intenta obtener un nuevo periodo legislativo en el Congreso Nacional. Argentina, en cambio, exhibe lógicas diferentes para ambas carreras.

¿Qué pasa con la ambición progresiva-horizontal? Esto es, recordemos, la situación de los diputados provinciales que intentan pasar a una posición electiva superior en su provincia. Pues bien, apenas el 10% de los diputados provinciales en Argentina desde 1983 a la fecha saltó directamente a la gobernación, y solo el 14% de los gobernadores electos fue alguna vez diputado provincial. Esto indica que para ser gobernador no es necesario haber sido diputado provincial. En cambio, casi la mitad de los gobernadores brasileros en el período 1982-2006 fueron alguna vez diputados provinciales.

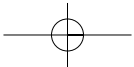
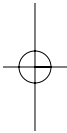
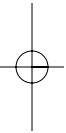
Asumamos por un momento, y esto podemos discutirlo pues no es necesariamente cierto, que ser intendente es superior a ser diputado provincial. Se me ocurre una instancia donde esta afirmación puede no ser cierta: digamos que si soy intendente de un municipio chico sin posibilidades de financiamiento tal vez vea la diputación provincial como una instancia superior. Más allá de esta discusión, lo que me interesa acentuar aquí es que los diputados provinciales argentinos tampoco pasan a ocupar el puesto de intendentes: apenas el 2 o 3% de los intendentes fueron diputados provinciales alguna vez en sus carreras. En Brasil, los valores son cercanos al 10%. Es decir, los diputados provinciales argentinos no se reeligen, no son gobernadores, no ganan las intendencias.

Entonces nos queda por ver si los diputados provinciales argentinos intentan ser, y efectivamente lo logran, diputados nacionales. Los datos son desalentadores. Menos del 4% de los diputados provinciales pasan directamente

a la diputación nacional. En Brasil el movimiento es mucho mayor: cercano al 11%.

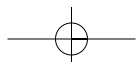
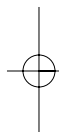
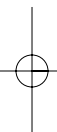
Completamos más o menos el panorama: los diputados provinciales argentinos no se mantienen en la legislatura, no pasan a la gobernación, no pasan a las intendencias, no pasan a la diputación nacional. Entonces la pregunta es: ¿por qué no pasan a ninguna categoría? Acá hay un problema que no estoy observando por falta de información: el hecho de que los diputados provinciales generalmente se reacomodan dentro de la burocracia política provincial. Mi argumento es una variación del argumento que Mark Jones y otros han elaborado para explicar las bajas tasas de reelección de los diputados nacionales. Se ha dicho que los gobernadores controlan la nominación de candidatos y que practican la rotación de los legisladores nacionales. Es decir, los gobernadores rotan a los diputados nacionales para evitar que estos ganen visibilidad y, eventualmente, puedan disputarle poder territorial a los líderes provinciales. Mi argumento para las legislaturas provinciales es una variación de éste. Por supuesto que hay rotación. Pero la rotación no obedece al temor del gobernador de ser eclipsado por un diputado provincial. Recordemos que la inmensa mayoría de los diputados provinciales son políticos de segundo, tercero, o cuarto nivel dentro de la estructura partidaria. La rotación obedece a la necesidad de dejar competir a la gente asociada al partido. Las diputaciones provinciales son un instrumento más de la cartera de recursos que manejan los "jefes" provinciales para premiar seguidores y financiar su estructura política. La diputación provincial es trabajo y, como tal, representa una parte significativa de la estructura política de los partidos argentinos en las provincias.

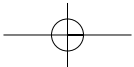
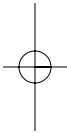
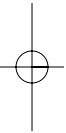
Muchas Gracias.





Juan Pablo Micozzi





Juan Pablo Micozzi

En primer lugar quiero agradecer a los organizadores por invitarme: gracias Juan, gracias Martín. Para mí es una gran satisfacción poder exponer en este lugar, en este mismo edificio donde hace ocho años empecé a dar mis primeros pasos en la investigación, formando parte del equipo de mi gran amigo Ernesto Calvo. Por eso mismo, haber sido convocado para presentar mi trabajo en estas Jornadas tiene para mí un sabor especial, es como volver a las fuentes y estoy muy agradecido por la oportunidad de poder hacerlo.

Hoy voy a exponer el primer análisis empírico de uno de los capítulos de mi tesis doctoral. El concepto clave que voy a analizar es el mismo que está en el corazón de mi tesis: la 'conexión electoral'. Hablar en ciencia política de la conexión electoral implica de por sí aludir a un término teóricamente muy fuerte que se nutre de dos literaturas muy importantes: por un lado, los análisis de carreras políticas; por el otro, los estudios de política legislativa. Ambos campos se han vinculado extensivamente en los trabajos de política comparada en general. Sin embargo, para el caso argentino las dos temáticas han sido abordadas, si bien muy rigurosamente, cada una por separado. Creo que el estudio recién expuesto por Ernesto y lo hecho por Eduardo Alemán y Ana María Mustapic son evidencia de los buenos trabajos que se han producido sobre actividad legislativa en Argentina. A su vez, Mark Jones y sus coautores nos han dado sobradas muestras de cómo ha sido el patrón de carreras políticas desde la vuelta de la democracia. No obstante, los lazos entre los dos campos son una tarea aún pendiente que trataré de aproximar en esta exposición.

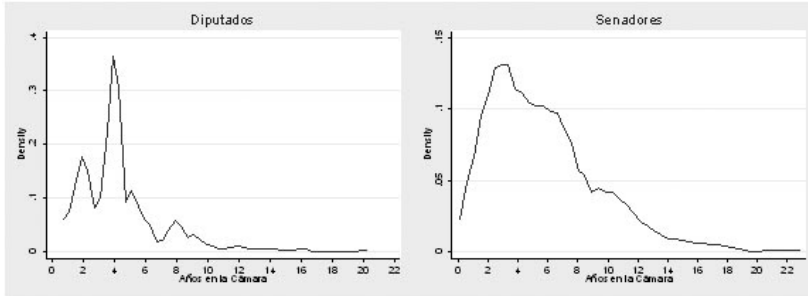
Cuando hablamos de la conexión electoral como tema de investigación comparada, no podemos pasar por alto que hay un concepto elemental en gran parte de los análisis. Tanto para estudios sobre el Congreso de Estados Unidos (caso para el cual se desarrolló originalmente la literatura) como para regímenes parlamentarios, e incluso para otros diseños presidenciales en América Latina, como Colombia y Chile, notamos que hay una premisa que subyace a todos los mecanismos causales: todo legislador que tiene una posición en el congreso nacional busca sistemáticamente la reelección. En términos generales, se asume que toda persona que logra ocupar una posición

legislativa nacional buscará conservar ese cargo probablemente hasta el final de su carrera política, salvo alguna que otra oscilación. Como demostró Mark en sus artículos, en el caso de Argentina la evidencia empírica nos muestra más bien lo contrario. Ernesto recordaba recién el 'que se vayan todos'. Sin embargo, del Congreso no hace falta que los empujen, se suelen ir solos al final de su mandato.

Si observamos el cuadro siguiente, visualizamos la duración de un legislador al interior de cada cámara. Como vemos en el gráfico de Diputados, hay un pico muy claro y diferenciado del resto que está en 4 años; luego vemos también un pequeño pico en 2, que no es otra cosa que el resultado de que la data está truncada. Esto quiere decir que aquellos que asumieron en 2005 no han tenido tiempo de completar su mandato de 4 años, con lo cual hay 127 legisladores que entran automáticamente en esa categoría. Seguramente, una parte muy importante de este pico pasará a engrosar el de 4 años en poco tiempo. Luego salta muy poco a los 8 años (es decir, dos períodos) y luego se achata hasta tender a cero. En resumen, legisladores que duran más de un período están muy lejos de ser la regla en la cámara de diputados argentina.

Si pasamos al Senado, la relación es un poco más compleja. El mandato original de 9 años produjo distintas oleadas de renovación a los 3, 6 y 9 años. O sea, sólo un tercio de los electos en 1983 completó todo el período. A su vez, la última reforma constitucional redujo los mandatos y nuevamente la renovación se dio por partes. En el 2003, un tercio del Senado renovó después de dos años, otro tercio en 2005 tras 4 años, y recién en 2007 se conformó un cuerpo cuyos miembros podrán todos cumplir los 6 años. Dada esta disímil duración, es complicado encontrar una tendencia, aunque igualmente se puede ver cómo las carreras largas son más bien escasas.

Duración de las carreras legislativas.



Ahora bien, demos por sentado que los políticos, en la Argentina y en el mundo, son actores racionales y ambiciosos. Si admitimos que todo aquel que ocupa un cargo legislativo en un momento t no necesariamente ambiciona (o no puede) reelegir pero sí desea permanecer en política, ¿qué tratará de hacer entonces? ¿Cómo orientará su carrera legislativa durante el breve interregno que tiene en el Congreso nacional?

Podemos ver en la literatura empírica que los políticos en la Argentina, al igual que en otros casos comparados, pasan por distintas posiciones, intercalando inclusive las arenas nacional, provincial y municipal. Estos movimientos multinivel han sido analizados por medio de un concepto muy utilizado en la literatura de la ciencia política comparada, que es la "ambición progresiva". Ambición progresiva no quiere decir otra cosa que usar estratégicamente una posición que es ocupada hoy para procurar un cargo más interesante el día de mañana. Así, los políticos escalan a lo largo de la jerarquía de posiciones, en busca de puestos más redituables (Schlesinger 1966, Squire 1988). Subyace detrás de esta noción, básicamente en la literatura americana, la idea de una jerarquía: que lo local puede ser considerado inferior a lo provincial, y que esto, a su vez, es inferior a la esfera nacional. Siguiendo esta línea, cualquier posición en la arena nacional debería ser vista como más valledera, más promisoría políticamente que cualquier otro cargo en la esfera provincial.

Esto en la Argentina puede relativizarse un poco. Lo podemos ver en parte

de la literatura (Jones et al 2002), pero también cuando miramos la política concreta de todos los días en nuestro régimen federal. Las posiciones ejecutivas a nivel subnacional son centrales en el funcionamiento político e institucional argentino. ¿No serán también entonces objetivos centrales de las carreras políticas? ¿No podrán ser pensadas como objetivo del político medio con ambición progresiva? Por eso mismo, para el escenario argentino, y también probablemente para el caso de Brasil (veamos el trabajo de Samuels), una función ejecutiva subnacional bien podría ser valorada como algo superior a cualquier otra posición legislativa de nivel nacional ¿En qué baso esta afirmación? En una reflexión que quizás explique también la magra búsqueda de reelección permanente a nivel legislativo. Preguntémosnos: ¿con qué recursos cuenta un legislador raso para hacer política, para potenciar una carrera? Nombrar alguna persona en el Congreso, algunos viajes, algunos subsidios, etc., cosas que podrían ser vistas desde una lógica rasa como clientelismo o uso discrecional de recursos. No obstante, cualquier persona que analice el complejo proceso de distribución de recursos materiales en Argentina sabe que estamos hablando de cuestiones hartamente menores, quizás inferiores a un vuelto. Por el contrario, un puesto ejecutivo, aunque sea municipal, cuenta no sólo con la posibilidad de nombrar personal, sino que puede (y debe) gestionar, direccionar recursos, proveer servicios básicos y conducir políticamente su distrito. Si los resultados de gestión y la visibilidad de un cargo son fuentes de construcción de poder, entonces es casi indudable que un político puede cimentar mejor una carrera exitosa estando al frente de una posición ejecutiva que discutiendo proyectos en una comisión.

Partamos también de una realidad que hace a la división geográfica de los cargos políticos en la Argentina: salvo la presidencia de la nación, todas las posiciones electivas tienen lugar, o bien a nivel de la provincia entera, o bien dentro de la provincia, es decir, a nivel de departamentos, municipios, secciones o pueblos. Esto incluye también, de hecho, a las elecciones para diputado o senador nacional. Como implicancia lógica, inclusive las posiciones legislativas a nivel nacional conllevan algún componente de política subnacional. Hablábamos antes de las posiciones ejecutivas. Justamente, si los cargos ejecutivos subnacionales son referencias para las carreras; y además, si aún para forjarse una trayectoria legislativa nacional tenemos que tener alguna suerte de trabajo de índole local o provincial; entonces no es descabe-

llado suponer que cualquiera sea la posición que tenga un legislador en mente, debería por lo menos tratar de fortalecer sus lazos, sus vínculos y su trabajo respecto a las bases territoriales.

Entonces, recapitulando, decíamos que un legislador raso, salvo que sea presidente de la Cámara, presidente de una comisión muy importante, o presidente del bloque, difícilmente posea un bagaje importante de recursos para construir poder político. Sin embargo, cuenta con el que es ni más ni menos que el recurso prototípico de un legislador: legislar. ¿Qué es legislar? Escribir, impulsar y discutir leyes, por definición. Entonces, ¿por qué no pensar que efectivamente, legisladores que tienen alguna suerte de ambición política relacionada con los distritos, tienden a focalizar su producción legislativa a lo que hace a la señalización, a la creación de bases, a demostrar que son personas dedicadas a la representación de "su" gente? Es este razonamiento el que básicamente está inspirando este capítulo, y el que va a guiar el análisis empírico que voy a presentar a continuación.

Supongamos que estamos mirando a un legislador en un tiempo t . Hoy podemos ir al Congreso y seleccionar a cualquiera de los 257 diputados y 72 senadores. ¿Cómo debería actuar en el Congreso? Una de mis hipótesis es que la producción legislativa actual no es independiente de la performance institucional y política previa. Por eso es que digo que si tenemos una persona, un político, que por X razón está en el Congreso y anteriormente ocupó una posición ejecutiva subnacional, uno podría suponer que una vez en su posición legislativa tratará de no perder contacto con las bases. Sea por la pretensión de volver a aquella posición, sea porque desea mantener la reputación que se hizo en su momento para negociar cualquier otro cargo, el legislador buscará conservar (o incrementar) su capital político local. Ahora bien, tengo también una hipótesis complementaria que tiene que ver con las ambiciones de un legislador pensando en el día de mañana. Si su intención pasara por bajar al distrito y competir por un puesto ejecutivo, uno podría pensar también en el uso estratégico de la legislación, ya sea como mecanismo de señalización a los votantes pero también a los líderes partidarios que pueden decidir o no presentarle batalla interna. Con tales fines, podrá sesgar parte de su legislación a los efectos de acrecentar su reputación política en el distrito. Podemos distinguir si se dedica a toda una provincia, si elige

una multiplicidad de unidades subnacionales (departamentos, municipios), o si directamente utiliza un solo target claro, como ser una intendencia.

Ambas hipótesis requieren una minuciosa evaluación empírica. Lo que voy a presentar son los resultados concretos de cómo la carrera previa afecta la performance legislativa en un momento t . Antes de cuantificar y hacer inferencias, creo que es importante discriminar la composición histórica de la legislación. Una mera tabla descriptiva puede decirnos mucho. Como vemos, sólo un 4% de la legislación hasta el 2003 son leyes presentadas por el ejecutivo. Luego, un cuarto de toda la legislación está compuesto por leyes nacionales. Finalmente, más del 70% se compone de comunicaciones, declaraciones y resoluciones. Esta misma legislación que en general es menospreciada por la opinión pública, y que parecería ser estéril, está presente en 7 de cada 10 proyectos que entran al Congreso. ¿Es esto prueba de que el Congreso no hace nada relevante? ¿O estaremos frente a una dimensión que no terminamos de entender?

Tipo	N	Porcentaje
Proyectos de ley del Ejecutivo	5.121	3,95
Leyes Nacionales	31.757	24,51
Legislación pública	36.878	28,46
Resoluciones	43.792	33,80
Declaraciones	34.072	26,30
Comunicaciones	14.819	11,44
Legislación no pública	92.683	71,54
Total	129.561	100

-Composición de la Legislación Presentada. 1983-2003

Recordemos, ante todo, cuál era la motivación central que guiaba mi artículo. Yo estuve hablando de trabajo territorial. Por eso mismo, hice un análisis del contenido de cada proyecto ingresado al Congreso entre 1983 y 2003 (cerca de 130.000 proyectos). Si hacemos una somera distinción del porcentaje de legislación que incluye alguna referencia territorial por tipo de pro-

yecto, podemos reconocer claramente las diferencias. De la legislación enviada por el poder ejecutivo, solo un 13% tiene alguna referencia al territorio, llámese provincia, departamento, municipio, o cualquier cuestión que haga a una nomenclatura territorial determinada. En el caso de las leyes nacionales, la tasa se eleva muy levemente al 16%; sin embargo, mirando las comunicaciones, declaraciones, y resoluciones, nos encontramos con un porcentaje que oscila entre el 27 y el 43%. ¿Es este incremento casual? Creo que no. Entonces incluyamos este tipo de legislación en la muestra para tener una noción más general de cómo funcionan las cosas en el Congreso. Sobre este universo general de leyes sí me parece que es propicio analizar empíricamente si son las condiciones previas y/o las expectativas futuras las que llevan a que el legislador introduzca un determinado tipo de ley con cierto tipo de contenido territorial.

Tipo	Referencia	Sin Referencia
Proyectos de ley del Ejecutivo	13,42	86,58
Leyes Nacionales	16,20	83,80
Resoluciones	27,23	72,77
Declaraciones	38,63	61,37
Comunicaciones	42,94	57,06

*37.281 leyes (29%) tienen algún tipo de referencia territorial.

-Porcentaje de Leyes con Referencia Territorial – Por Tipo

Decíamos antes que hay dos grandes tipos de posiciones ejecutivas a las que puede aspirar un político, obviamente excluyendo la presidencia: gobernador o intendente. De las hipótesis que hacen al comportamiento legislativo, una refiere al hecho de que haber sido gobernador en períodos anteriores debería generar un incremento, por parte de dicho legislador, en el porcentaje de legislación que refiere a la provincia en su totalidad o bien a múltiples subunidades territoriales, con el objetivo de intentar mantener su imagen alta. Como segunda hipótesis sostengo que aquel que ha sido intendente y que saltó a un cargo legislativo, tenderá a producir legislación referente al distrito del que proviene, ya sea pensando volver a pelear por la intendencia en un futuro, o porque apunta a la gobernación y así procura, por lo menos, mantener

votos en un distrito que le supo ser afín.

Sin embargo, los resultados de mis dos primeras hipótesis no son estadísticamente significativos. Haber sido gobernador en un período anterior o dos períodos antes, no me muestra ninguna relación clara y sustantiva. Pero en lo que hace al intendente que pasa a una posición legislativa, veo que el coeficiente sí es estadísticamente significativo. Esto quiere decir que haber sido intendente en un período anterior, incrementa en un 12% el porcentaje relativo de legislación ligada a su distrito, respecto de todos lo demás que no lo han sido. Con esto no digo que alguien que no ha sido intendente va a presentar un 0% de legislación con relación a un distrito X, pero sí estoy diciendo que aquel que lo ha sido tenderá a presentar un 12% más con conexión territorial que el resto de sus colegas. Si esto ha sido dos períodos anteriores, se nota un incremento marginal del 5%. Lo cual, dependiendo de las expectativas de cada uno, puede, o no, parecer trivial. Pero me parece que dedicar un 12% más a la producción legislativa territorial es una señal política.

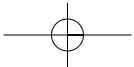
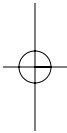
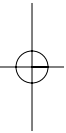
Ya demostrada mi tercera hipótesis, me queda por compartir con ustedes una serie de preguntas retóricas respecto de la percepción general de un rol devaluado del Congreso. Parte de la literatura empírica demostró que la performance del Congreso argentino está manejada por los partidos. Entonces, ¿esto implica que no hay lugar para acciones de corte individual, orientadas a objetivos personales de los legisladores? ¿Hay vida en el Congreso más allá de los partidos? Al hablar del Congreso, ¿por qué no pensar también en los legisladores como políticos y como representantes?

Reitero, la evidencia académica resalta que el Congreso argentino presenta altísimos niveles de disciplina partidaria, una vida globalmente regida por los partidos donde hay un fuerte liderazgo que determina los patrones centrales de comportamiento legislativo. Ahora, creo que también podemos reconocer una dimensión no fuera de, pero sí más allá de los partidos, más allá de la actividad legislativa propiamente dicha y la lealtad al liderazgo partidario. Hemos analizado que un diputado raso también tiene serios incentivos para tratar de publicitar lo que dice y hace como individuo, utilizando recursos que de alguna u otra manera estima que podrán tener importancia para su carrera política. Aquí es donde entra la discusión que vemos en estos

días respecto del proceso legislativo, este reclamo de que el Congreso debe legislar y definir las políticas públicas y el destino de los recursos. Y esto es así, ese es el rol de un poder legislativo. Ahora, la función legislativa, si bien quizás la más importante, es solo una de las funciones del Congreso. Aparte, el legislador hace otras cosas además de ser justamente legislador. Un legislador es representante, y además es político. Con lo cual mirar su labor solamente en clave de producción de leyes que modifiquen políticas públicas, es una visión importante, pero quizás incompleta. Si entendemos que también hay cuestiones de funcionamiento del Congreso que hacen al rol político y al rol de representantes de los propios diputados y senadores, quizás, no digo que cambiemos de parecer, pero pondremos luz sobre una faceta que pocas veces se visualiza.

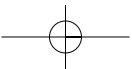
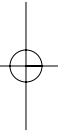
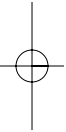
Para cerrar, decía que la prensa suele analizar con cierta ironía la producción legislativa y tiende a destacar la idea de que el Congreso no sirve para nada. No pretendo modificar esa percepción con este trabajo. Sólo me interesa poner de relieve que los legisladores de múltiples legislaturas en todo el mundo también tienen roles y objetivos que van más allá de la mera producción de proyectos de ley "generales" o "universales". Uno de esos roles centrales hace a la representación de las unidades que los eligieron. Que acá se haga mediante declaraciones, resoluciones y comunicaciones que a cierta gente puedan parecerle poco importantes, no hace al rol menos legítimo ni menos eficaz.

Muchas gracias.



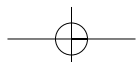
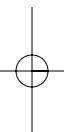
**Política y representación
en la Argentina actual**

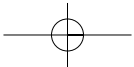
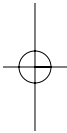
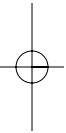






Federico Schuster





Federico Schuster

Gracias a Juan Manuel, a Martín, por invitarme a esta jornada.

Quienes me conocen saben que yo no trabajo partidos políticos. El tema que investigamos desde hace mucho tiempo en el grupo de estudios que tenemos en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires es el tema de la protesta social y la acción colectiva, de manera tal que uno podría preguntarse cuál es la pertinencia que los estudios sobre protesta social y acción colectiva pueden tener en relación con una mesa sobre temas de representación e instituciones políticas. Obviamente, en cuanto uno lleva adelante un acto, ese acto supone la asunción de la legitimidad del mismo; de manera tal que si estoy aquí es de suponer que asumí que es legítimo que alguien que estudia protesta social pueda hablar sobre representación política. En el mismo sentido, creo que podría armar mi presentación sobre la base de dos elementos introductorios, y un conjunto de hipótesis respecto de por qué se da lo que se ha dado en llamar "crisis de representación", y qué caminos existen para reconstituir las redes de la representación.

Un primer punto, como cosa muy genérica, es que si uno toma dos absolutos y les pone límite numérico, es decir si uno toma la falta absoluta de representación en la democracia, y la representación absoluta, es decir, si tenemos la representación nula como cero y la representación absoluta como cien; esos son puramente límites matemáticos del proceso de representación, es decir, no existe ni la representación nula ni la representación absoluta, ninguna de estas dos cosas son posibles. Por supuesto, en estos tiempos, y particularmente después del 2001, sobre lo que más hay que llamar la atención es sobre la imposibilidad de la representación cero. Quizás en otros tiempos hubiéramos debido llamar la atención sobre la imposibilidad de la representación cien.

Sabemos que toda acción política, toda práctica política, supone un sistema de preconceptos o pre-teorías que la fundan. En muchos países, y en el caso particular de la Argentina, durante mucho tiempo la práctica política, especialmente en la primera década, década y media después de la restauración del Estado de Derecho, se basó fuertemente en la idea de que la

representación encarna en el cuerpo del representante, es decir, lo que algunos han llamado la 'representación delegativa', en la cual el votante en el momento en que vota a sus representantes, delega en ellos la posibilidad de representarlos.

El período electoral es un período en el que la representación plena está vigente y se confirma en el acto mismo de la elección. Esto es muy discutible teóricamente, pero en la Argentina, que suele ser un laboratorio político-filosófico de particular envergadura, lo vimos como un elemento muy interesante. ¿Qué es lo que vimos? Vimos, efectivamente, cómo en un proceso creciente de pérdida de las identidades políticas, que lo que quiere decir básicamente es que la definición de las identidades personales y colectivas va dejando de lado la pertenencia ideológica-partidaria-política como elemento definitorio, y se va corriendo hacia otras dimensiones que pueden ser territoriales, deportivas, artísticas, y de diverso tipo; lo que va sucediendo efectivamente es que lo que hace el votante en el acto electoral es una selección de representaciones parciales. Es decir, el votante tiende, crecientemente, y ello mucho más en el votante urbano donde la dinámica de procesos de modernización de voto es más acelerado, a producir una selección en función de una consideración, un recorte de algunos aspectos de la propuesta de los candidatos, priorizando aquellos que considera más importantes y colocando otros en segundo lugar. Esto quiere decir, básicamente, que la selección que se produce en el momento del acto electoral no permite una representación plena por parte del representante. Lo que se da, por el contrario, es un recorte parcializado que puede provocar que en un tiempo -dependiendo de las situaciones críticas que se presenten a nivel social, económico, etc.-, los propios votantes pongan en cuestión la actuación del representante en temas que no estuvieron planteados al momento de la agenda electoral, o a veces, incluso, algunos que sí estaban planteados, pero que aparecían para el votante en ese momento en un segundo orden, y por lo tanto fueron desplazados al momento de establecer los criterios con los que se realizaría la votación. La idea es, entonces, que de algún modo, a medida que subimos el nivel del proceso electoral, es decir, que vamos de lo local a lo nacional; la parcialización, los recortes de la representación, son cada vez más claros.

Ahora bien, si no hay representación plena, esto es, si no hay representa-

ción cien, y si el propio votante que ha votado a un determinado partido, a un determinado candidato, puede, en un tiempo mayor o menor, posicionarse en la calle demandando a los representantes sobre ciertas cuestiones en las que no se siente representado, tampoco existe la representación cero. Esto es: todo proceso, incluso de constitución de organizaciones sociales del más bajo nivel, supone, en el momento inicial de consolidación de la organización, algún tipo de representación que podrá estar más ligada a un mandato o podrá ser más fiduciaria, pero que, de hecho, existe. Cualquier movimiento social, -los que estudiamos movimientos sociales sabemos que incluso un movimiento que se organiza en un barrio y que no tiene aspectos muy definidos sobre la base de los cuales adquiere identidad- rápidamente tiene que plantear quién se va a encargar de la difusión del movimiento, de la preparación de las próximas reuniones, quién va a llevar la voz del movimiento u organización en caso que haya que conducir negociaciones con el poder político, o instituciones; y por supuesto quién se va hacer cargo de la prensa. Es decir: no existe ninguna forma de organización social y política que no suponga alguna instancia en la que alguien se hace cargo de parte de la representación del conjunto, y de las decisiones del conjunto. No hay manera de que la cosa sea de otra forma.

Ahora bien, ya en un trabajo que tiene varios años, Eduardo Rinesi hacía referencia a las distintas dimensiones del concepto moderno de representación: cómo la idea de representación política está asociada a la idea de representación cognitiva y a la idea de representación teatral, y en qué medida en el modelo de la modernidad la noción de representación es la noción del reflejo. Es decir, en qué medida el representante se constituye en el reflejo del representado. Esta idea de representación ha entrado fuertemente en crisis, y hoy es muy difícil de asumir. Es decir, no podemos mantener la idea de la representación como reflejo. Recuerdo un trabajo de Roberto Gargarella en el que él tomaba una serie de discusiones respecto de la representación de minorías en la corte suprema de los Estados Unidos, donde la discusión era: si para que estuvieran representados los negros tenía que haber un juez negro, o si para que estuvieran representadas las mujeres tenía que haber una jueza mujer. Es decir, esta idea bien concreta de qué significa la representación por reflejo...si el hecho de la presencia de una mujer garantiza de suyo la representación de los intereses de las mujeres, o no, y en qué sentido y en qué me-

da esto es así.

Entonces, sabemos que tenemos que convivir con la representación, y sabemos que ésta representación nunca es plena. En este sentido, una de las escenas posibles de esta dimensión del sistema de representaciones parcializado es la que vivimos hoy en la Argentina, extremada seguramente con las escenas del 2001, y que permanece relativamente después de ese período. Este rango lo que marca es que en la medida en que se produce la crisis de los partidos políticos, y que estalla como estalló el sistema de partidos, no desaparece la representación sino que se reacomoda y se reubica. El reacomodamiento de ciertas dimensiones territorializadas de la representación, en la medida en que pierde dimensión a nivel general, tiende a localizarse en términos de los niveles más cercanos a los propios sujetos que sienten la pérdida de dicha dimensión de representación. Esta relocalización se da a través de la constitución de movimientos sociales que surgen sobre la base de una necesidad de nuevas formas de representación, más directas e inmediatas, pero que no anulan la idea de representación; y que luego vuelven a re-situarse en la necesidad de una articulación más amplia, en la búsqueda de procesos más abarcadores. Entonces, lo que debemos decir es lo siguiente: es evidente que estamos viviendo procesos en los que los sujetos, en distintas dimensiones, desconfían de los procesos englobadores de representación y requieren una participación más directa, aumentando los reclamos de rendiciones de cuentas. Esto, lo que va a generar, es una dinámica que exige una redefinición de las instituciones políticas en términos de que haya canales vinculantes que permitan pasar desde los niveles más altos de la toma de decisiones a los niveles más inmediatos y cercanos a los actores sociales de las distintas regiones del país.

Esta crisis de las formas de representación, esta idea de que no hay procesos institucionales que permitan la conexión entre un nivel de representación y un nivel de participación activa, genera un vacío que se da en todos los niveles, incluso más allá de la política estatal, e incluso al nivel de instituciones como la propia universidad donde éste mismo tipo de procesos se reproducen de distinta manera. Pero uno lo puede analizar también en función de algunos procesos generales que se dan a nivel global, y procesos relativamente locales del caso argentino. Una primera situación es la que se da en

tanto las sociedades alcanzan niveles de complejidad cada vez mayores, exigiendo una diferenciación creciente de los políticos respecto del conjunto de la sociedad, es decir, lo que yo he llamado la "profesionalización" de la política, la "especialización", que tiende a generar una diferenciación de la práctica, del lenguaje, y de los procesos, agrandando la brecha que existe en relación a los propios sujetos sociales en su vida cotidiana. Esto tiene algunos efectos curiosos y conocidos, -que en la Argentina se vieron en los años '90- en la medida en que esa distancia no encuentra proceso de mediación, y muchos sujetos sociales entienden que hay una diferenciación tal de la política, que la sienten plenamente ajena, es decir, que se rompen todos los lazos de representación posibles en la medida en que una cosa es el candidato hablando directamente en el proceso electoral, y otra cosa es quien, inmerso en los procesos cotidianos de toma de decisiones parece hablar un idioma distinto, y parece ser ajeno a las formas de vida de los sujetos a los que debe representar. En este sentido recordamos los hechos que se dieron en términos de la postulación de deportistas, artistas, etc., que significaban una forma de encontrar sujetos que representaban de algún modo al común y que, por lo tanto, estaban más cerca del modo de vida de los sujetos en la vida cotidiana, y menos profesionalizados. Lo que ocurrió es conocido: algunos no pudieron sobrevivir en el nuevo mundo que requería una capacitación y una especialización, y otros se capacitaron y especializaron, es decir, se convirtieron en políticos, y parecieron perder el elemento que los había llevado a ser votados en su momento.

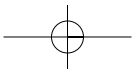
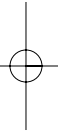
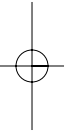
Sin embargo, hay que decir que en el caso particular de la Argentina, la distancia entre la especialización política y el mundo de la vida cotidiana, tiene factores adicionales que debemos señalar. No son totalmente particulares de la Argentina, pero aquí se dan con ciertas peculiaridades. Uno de gran importancia que quiero señalar es la mediatización de la política, es decir, la medida en que se desarrollan procesos tecnológicos de alta complejidad como son los de los medios de comunicación, que parecen ser los únicos que median entre la expresión política y el acceso a los sujetos no políticos. Pareciera que aquí hay un nuevo Ágora de la vida política, un nuevo espacio público al que los políticos deben y pueden enfrentarse para llegar con sus ideas e incluso con la rendición de cuentas de sus actos, a los ciudadanos. Sin embargo, sabemos que esto no es ni ha sido así, tal como se dio en los procesos políti-

cos en la Argentina, y en otros países del mundo. Sino que, por el contrario, la mediación de la política por parte de los grandes medios de comunicación significó un proceso de mediatización que generó y genera un escenario particular ajustado a determinada lógica del proceso tecnológico de la comunicación, y al mismo tiempo a los propios intereses de las empresas que controlan los medios de comunicación. En este sentido, el proceso que vimos en la Argentina es un proceso de desprestigio de la política desde el '84 para aquí, y de auto-valorización de la expresión de los medios de comunicación. Con lo cual, se constituye en Argentina la idea de que hay una supuesta democracia de los medios de comunicación, y una imposibilidad de la democracia de la política. Esto ha afectado fuertemente, y ha dañado sobremanera, un proceso que se da de suyo, según expliqué con anterioridad.

A esto se agrega una cantidad de elementos que son muy interesantes. En primer lugar, que el factor de la representación es siempre multivariado, y que así se ha dado en la Argentina. Al respecto vale la pena leer un trabajo de Eduardo Grüner que está en el libro "La cosa política" y que es un ensayo de análisis sobre la crisis de 2001 en el que trata de demostrar que en el 2001 no solamente hay una crisis de los representantes y de la relación entre representantes y representados, sino que lo que hay también es una crisis de lo representable, es decir que hay una crisis de aquello que se supone que los políticos podrían representar, la idea de un algo representable: la clase, el pueblo, la sociedad, la ciudadanía...cualquiera de estos conceptos. De manera tal que ya tenemos que pensar en una sociedad en la cual no existe el modelo de fines del siglo XIX o principios del siglo XX, cuando, por ejemplo, el partido socialdemócrata alemán era el partido de una clase. Entonces uno tenía la clase y la representación de esa clase a través de un partido: el brazo político de una clase social. Esa idea de que hay un algo puro, claro, cerrado, representable, y un algo puro, claro y cerrado que lo representa, ya no es pensable como tal. Sin embargo, tampoco es pensable la idea de la disolución plena de los mecanismos de representación por factores de anulación de la representación; y en este sentido, la reconstitución, así como la deconstitución que se da hasta el 2001 indica un proceso de crisis del modelo que tiende hacia la idea de representación cien. Lo que pasa en 2002-2003 para aquí es el proceso inverso, es un proceso que muestra la imposibilidad de la vida política y de la vida social en términos de escenario de representación cero.

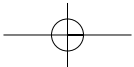
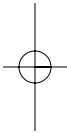
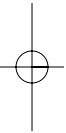
¿Cómo se puede pensar la reconstitución de formas de representación que intervengan en la actual situación de crisis? Me parece que hay que ver básicamente dos cuestiones: una primera es la constitución de instituciones políticas que permitan la mediación y la generación de canales que acerquen a los ciudadanos desde su vida cotidiana –y en las decisiones que les importan– hacia las dimensiones de la representación y la decisión política: un proceso de reforma de instituciones políticas y creación de instituciones que permitan una mediación y una canalización específica de los procesos de demanda y participación. Esto es, una recuperación y una revalorización de las instancias locales de toma de decisiones, como canales válidos e importantes en los procesos de acercamiento a la ciudadanía. Y finalmente, un intento por generar la recuperación de instancias directas de comunicación entre los representantes políticos y los ciudadanos, que no necesariamente pasen a través de los medios de comunicación. Este es un proceso muy complejo que se ha dado en llamar “populismo” en América Latina, y que como sabemos trae bastantes dificultades en su comprensión.

Muchas Gracias.



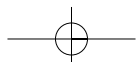
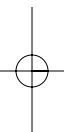
**Federalismo,
Instituciones y
Partidos Políticos**

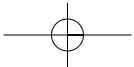
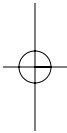
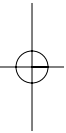






Marcelo Escolar





Marcelo Escolar

Quiero agradecer a los organizadores la posibilidad de participar en este evento.

El tema del que voy a tratar rápidamente en esta ponencia se refiere a la distinción entre federalismo normativo y análisis político del federalismo y a la manera en que tal distinción afecta nuestra perspectiva acerca de la política subnacional.

Considero que la distinción es relevante, porque cuando uno aborda -por ejemplo- la literatura especializada que trata sobre los casos latinoamericanos (y estoy pensando en los libros recientes de Edward Gibson, Alberto Diaz-Cayeros, Kent Eaton e inclusive Eric Wibbels) puede observar un esfuerzo muy importante en la investigación y análisis de los procesos políticos federales y al mismo tiempo, una necesidad imperiosa de situar al fenómeno “política subnacional” dentro de los estándares de teoría política comparada y más particularmente de la teoría asociada a las presunciones de la nacionalización del sistema político en Estados unitarios o centralizados. En verdad, muchas de las afirmaciones que a veces parecen analíticas, en realidad son tanto analíticas como normativas.

Una teoría normativa acerca del Federalismo, pretende dar cuenta de cuáles serían las instituciones, actores y prácticas políticas más apropiadas para obtener un desempeño exitoso y estable en las democracias constitucionales de estados sujetos a un régimen federal. En el caso del análisis político del federalismo, por el contrario, lo que se pretende es dar cuenta por medio de inferencias descriptivas y causales, de las condiciones particulares en que se desempeñan los procesos políticos democráticos correspondientes a contextos institucionales federales (o similares).

Es razonable pensar entonces que, tanto la teoría normativa como la analítica traen consigo consideraciones muy fuertes más o menos explícitas sobre aspectos vinculados directamente a la teoría y la filosofía política. En este sentido, exceden ampliamente los límites del derecho constitucional -en el primer caso- y de la teoría política comparada, en el segundo. De la importancia

de esta situación voy a ocuparme un poco más adelante.

Como decía al principio, voy a referirme especialmente a un aspecto de la agenda de problemas involucrados en el federalismo político, que actualmente está bastante de moda, por lo menos en Argentina y en otros Estados de América Latina. Dicho aspecto, es el problema de la nacionalización o desnacionalización del sistema político.

La discusión sobre la nacionalización o desnacionalización del sistema político en contextos que voy a llamar genéricamente "Estados Multinivel", (para no limitarme a los Estados de *facto* o de *jure* federales) incorpora un serio problema teórico derivado del hecho de que, en su conceptualización clásica (Stein Rokkan) -y asumida la teoría de la modernización como un presupuesto básico- la denominada "teoría de la Nacionalización" fue desarrollada a partir de la investigación en Estados unitarios y aplicada en general asumiendo como premisas algunos aspectos básicos de este tipo de Estados: centralización decisoria, soberanía exclusiva, *demos* único, integración política e inexistencia de clivajes adscriptivos (regionales o étnicos).

Según esto entonces, pienso que en realidad cuando uno considera el proceso de nacionalización política en un Estado Multinivel, está cometiendo al menos tres falacias. Una falacia sobre la Democracia, otra sobre el Estado y otra sobre la Nación. Demás esta decirlo que estas tres falacias no tienen que ver con la teoría política comparada, sino con cuestiones que tocan directamente el núcleo de algunas premisas básicas del liberalismo basado en el consenso racional (según la crítica de John Gray). Y también, de la teoría política democrática; el comunitarismo cívico normativo (Según Ferran Requejo o Will Kymlicka) y la delimitación geográfica del pueblo (pensando en Margaret Canovan).

La primera falacia (teoría democrática), es que un Estado multinivel, independientemente de su diseño institucional, presume la existencia dentro de una misma unidad política (*polity*) de más de un *imperium*, es decir, de más de una autoridad política. Esto es igual a decir que los mismos individuos que forman parte del *demos* de la *Polity* del Estado central, forman parte simultáneamente, de otros *demos* subnacionales. Lo dicho, impacta directamente

sobre las presunciones de la teoría de la representación política que asumamos en una perspectiva democrática liberal. ¿Por qué? Porque los individuos socializados nacionalmente por el Estado para ser ciudadanos, también deberían estarlo para ser ciudadanos de la *polity* subnacional. Existirían en consecuencia dos comunidades cívicas simultáneas para los mismos individuos y con ello, todos los problemas de formación de mayorías políticas de signo contrario, fijación de agendas de gobierno contradictorias y coordinación no jerárquica de políticas públicas.

Por lo tanto, salvo que la representación democrática y la comunidad cívica subnacional sean ambas una entelequia administrativa sin substancia política, la existencia de las *polities* subnacionales podría provocar (de activarse políticamente) el desarrollo de clivajes adscriptivos regionales de origen institucional o expresar la presencia previa de clivajes étnicos concentrados geográficamente. No importa si tales clivajes se verifican o no en la práctica política real. Lo que no se puede esconder bajo la alfombra teórica es que cualquier régimen político democrático constitucional en un Estado multinivel, presume normativamente el derecho y la posibilidad de la existencia de tales clivajes. De lo dicho puede extraerse como corolario que en este tipo de Estados el principio de mayoría y la autoridad pública centralizada no pueden ser consideradas como bienes en sí, sino como un resultado posible de la configuración del sistema político. Salvo que asumamos que la representación política subnacional debe ser imperfecta por definición y que toda política pública a este nivel es subsidiaria de la del nivel central.

La segunda falacia (teoría del Estado), tiene que ver con el hecho de que en una *polity* que corresponde a un Estado Multinivel, es difícil presumir que el proceso decisorio, la formación de intereses agregados y la coacción legítima; descansan en la soberanía absoluta del Estado Westfaliano. O para decirlo de otro modo. Si las decisiones en última instancia sobre ciertas cuestiones no son competencia exclusiva del Estado central, la soberanía de dicho Estado en esa esfera de políticas públicas va a verse seriamente comprometida. ¿Porqué? Debido a que la agregación de intereses para la toma de decisiones en las competencias subnacionales es necesaria para sustentar la representación política en dicho nivel; las mayorías locales pueden diferir de las mayorías nacionales. De hecho, estamos afirmando que pueden presen-

tarse conflictos de competencia soberana sobre diversas áreas de la esfera pública sustentadas en la misma legitimidad democrática. No basta entonces resolver normativamente el problema haciendo referencia a la acción judicial externa de un órgano constitucional (Corte Suprema u otro similar). Porque el origen de la decisión judicial va a estar siempre mediado por el contexto político nacional y subnacional del Estado multinivel en cuestión. Pero además, la mayor parte de los conflictos de competencia soberana, seguramente se van a resolver provocando fallas de coordinación (soberanía superpuesta) si se lo compara con un modelo de Estado unitario dotado de soberanía integral.

O sea que tenemos un problema claro en relación con la teoría de la democracia, y también tenemos otro problema claro con la teoría de la soberanía. En ambos casos, esta discusión se resuelve en el plano normativo a través de afirmaciones de hecho e interpretaciones *ad hoc*. Un caso ilustrativo de lo que acabo de afirmar, es cuando se sostiene que la soberanía es sólo de la Nación mientras que a nivel subnacional debe considerarse algún tipo de "responsabilidad" o "esfera propia de gobierno", lo cual puede ser cierto pero no agrega mucho desde el punto de vista analítico. O también la afirmación de que sí existe un proceso de integración cívica de la ciudadanía política nacional (lo cual es considerado evidente), tendrá que existir también una jerarquía de intereses agregados según los cuales los subnacionales naturalmente se subordinan orgánicamente a los nacionales y de esta forma los problemas de la representación dual y de agenda pública diferenciada desaparecerían, dado que es el sistema político el que va a estar integrado.

En cuanto a la tercera falacia, -la cual me parece mucho más delicada- la misma se refiere a que en los Estados constitucionales democráticos modernos, la aplicación en particular de los principios liberales individualistas (consenso racional), construyen un sujeto colectivo nacional de origen cívico -la nacionalidad-, dentro del cual se desarrollan las potencialidades de cada uno de los individuos. Esto significa que dentro de este tipo de organizaciones políticas, las identidades colectivas no pueden ser independientes de la construcción individual y de la voluntad individual de cada uno de los ciudadanos y ciudadanas, salvo aquella que constituye la nacionalidad cívica del Estado. ¿Por qué estoy diciendo esto? Porque es inmediatamente inconsistente con la

existencia de una ciudadanía política correspondiente a cada unidad política subnacional, salvo que para la construcción de estas ciudadanía, no se desarrollen de manera inmediatamente especular, –y lo voy a poner entre comillas, porque no hay una terminología para definir tal situación- “comunidades cívicas subnacionales”.

Si yo pongo en relación estas tres cuestiones: el problema de la representación política y la formación divergente de mayorías en democracias constitucionales, el problema de la soberanía absoluta en Estados Westfalianos, y el problema de la “ciudadanización” desde el punto de vista de la formación de la nacionalidad. En los Estados multinivel y particularmente en los países federales como la Argentina, estamos ante problemas teóricos y prácticos bastante serios.

Si el sistema político está nacionalizado, es porque hay un sistema político nacional integrado. Esto significa que los actores políticos son nacionales, que la agregación de intereses se define nacionalmente, y que las políticas públicas relevantes –en general y en particular- solo se pueden formular y ejecutar centralmente; y que todo lo demás, si existe, es subsidiario. Con esto no estoy diciendo que una situación como la descrita efectivamente pueda ser verificada o no, solo que es lo que en general se presume cuando desde la teoría política abordamos el análisis empírico de los Estados Multinivel. Hasta cierto punto este tipo de afirmaciones tiene un fuerte sentido práctico porque vienen a solucionar los resultados más incómodos de las falacias antes descritas por medio de afirmaciones normativas. En última instancia, es la forma más fácil de solucionar todos los problemas. ¿Por qué? Puede ser que las instituciones federales o las instituciones en general de cada Estado Multinivel tengan una existencia fáctica incuestionable y con ello provoquen todos los problemas teóricos ya planteados, pero si el sistema político se encuentra integrado a nivel nacional, en realidad, borramos con el codo lo que escribimos con la mano.

En este sentido no estoy diciendo nada nuevo. Es la perspectiva que lo lleva al último Riker a considerar que la mayor parte de su desarrollo teórico original con respecto al federalismo político carecía en gran medida de relevancia política. Porque si el sistema político –en particular el sistema de parti-

dos- en democracias de partidos constituidas, se encuentra nacionalizado, el proceso decisorio se va a producir a través de los vínculos verticales internos de dicho sistema y sus partes integrantes. El caso extremo más conocido es el régimen político no democrático existente en su momento en la URSS, que contaba, indudablemente, con una Constitución de tipo federal pero que, sin embargo, se caracterizaba por un sistema de partido único organizado en forma centralista democrática. De acuerdo con esto, las acciones que se llevaban a cabo en la última granja colectiva de Ucrania se decidían en el Politburó del Partido Comunista Soviético en Moscú. Más allá de lo que la letra planteaba en el ordenamiento jurídico federal del sistema institucional, las decisiones se tomaban verticalmente en una estructura política centralizada.

Hay un autor catalán (Ferran Requejo) que llama a esta situación: "el secuestro del federalismo". El secuestro del federalismo no es un problema ideológico, se trata de hacer afirmaciones normativas, por ejemplo, sobre las características que tienen un diseño institucional federal o un diseño regional descentralizado, e inmediatamente considerar que lo normal dentro de aquellas instituciones es la nacionalización del sistema político. Si el sistema político está nacionalizado, tales instituciones son en realidad triviales. Si el sistema de partidos está integrado nacionalmente, poco importa la autonomía que eventualmente puedan tener los procesos políticos regionales o municipales, o cualquier otro tipo de proceso político ubicado dentro de una unidad política subnacional.

Si, en cambio, se toma relativamente en serio lo que la teoría normativa prescribe, o sea, si este tipo de arreglos institucionales existen, no es porque sean el resultado de un diseño institucional producido por un abogado o un politólogo, sino porque son el resultado de un proceso de acuerdo y negociación política anterior y posterior –si no permanente- al proceso constitucional del Estado Multinivel. El mismo se realizó entre actores políticos preexistentes, grupos sociales por lo general concentrados geográficamente y probablemente con algún nivel significativo de clivaje étnico-lingüístico o religioso, o cualquier otro tipo de clivaje territorial o institucional, a partir de los cuales ciertos grupos políticos se hayan activado.

Lo que trato de decir, es que ningún Estado Multinivel nace de la nada,

sino que todo Estado Multinivel nace de ciertas condiciones de diversidad social geográficamente concentradas (como afirmaba Livingstone a mediados del siglo pasado), sean estas económicas, sociales, culturales o institucionales, y que se hayan activado políticamente. Por lo tanto, uno puede considerar que con el paso del tiempo tales clivajes desaparecerán, o que no solo dejarán de existir, y que las condiciones de igualdad y la solidaridad social producto del desarrollo de la democracia social, van a terminar generando una situación donde los individuos (ciudadanos) no tendrán más vinculación con este tipo de clivajes adscriptivos. Sin embargo, lo que siempre va seguir subsistiendo son las instituciones políticas subnacionales.

Lo que quiero decir es que los clivajes originales pueden haber desaparecido, mientras que por el contrario, las instituciones políticas subnacionales van a seguir existiendo. Por lo tanto, estaremos en presencia de procesos de representación política, agregación de intereses locales y regionales, consolidación de elites y fuerzas políticas, y por supuesto gobiernos.

Algunos autores ya nombrados (como Livingstone, Requejo, e inclusive Canovan) junto con otros como Ansell, plantean que la mera práctica de gobierno, y la mera presencia continuada de instituciones políticas, también generan las diferencias, diversidades o heterogeneidades sociales, culturales y económicas, donde se anclan o pueden anclarse las comunidades cívicas subnacionales y, a partir de allí entonces, los clivajes políticos adscriptivos internos a la nacionalidad del Estado.

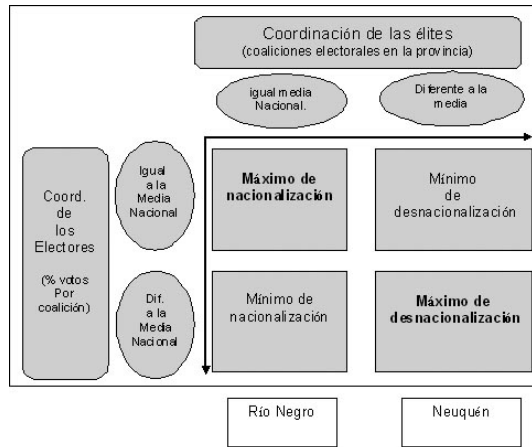
Ponerse a hacer una evaluación sobre si existen o no existen los elementos que justifican que haya una representación política subnacional y gobiernos políticos subnacionales, además de excedernos por el tipo de empresa intelectual que significa, está muy por afuera de los intereses del análisis político que pretende abordar estas cuestiones. Pero sin necesidad de plantearse si efectivamente existen clivajes políticos subnacionales, -y si estos deberían ser considerados legítimos- hay que destacar que la teoría política preocupada con el pluralismo de valores y el multiculturalismo, acepta un solo tipo de clivajes: aquellos que son de origen intransitivo (fundamentalmente étnicos y en menor medida regionales), que pueden ser clasificados según Kymlicka en dos grandes tipos (i) minorías nacionales concentradas y

(ii) grupos étnicos geográficamente distribuidos. ¿Pero qué sucede en aquellos Estados que no son ni plurinacionales ni multiculturales, y sin embargo cuentan con instituciones políticas subnacionales; escenarios en los que quizás podemos encontrar fuertes clivajes políticos de origen institucional que no gozan de la legitimidad que la teoría le asigna a los otros?. Desde una perspectiva estrictamente politológica, ¿cuál es la diferencia entre identificarse colectivamente como mendocino o ser catalán desde el punto de vista lingüístico? Lo cierto es que teóricamente no hay diferencia alguna. Y desde el punto de vista de la acción política concreta mucho menos aún. Porque si ambas se activan políticamente (formación de movimientos sociales, facciones partidarias regionalizadas, partidos regionales etc.) y se vinculan con instituciones existentes, desde el punto de vista del análisis político deberían ser tratadas de la misma manera. Por supuesto, normativamente puede que no sean el mismo tipo de fenómenos y probablemente también desde el punto de vista ético. Si las presunciones acerca de la comunidad cívica nacional en Estados democrático-constitucionales son válidas en el plano de la nación del Estado central, ¿Por qué dichas presunciones no van a ser en consecuencia válidas en las comunidades cívicas de los Estados constitucionales democráticos subnacionales? ¿Cuál es la razón para relegar la cuestión de la formación de la ciudadanía democrática subnacional a las comunidades territoriales cuyo origen se encuentra en clivajes adscriptivos cuyo ámbito geográfico de emplazamiento concentrado coincide con una *polity* subnacional?

En mi opinión, los clivajes de orden institucional funcionan y se activan políticamente por el solo hecho de la práctica de gobierno autónomo, sin descuidar que a ello pueden sumarse otras formas de identificación colectiva vernácula más difusas, como segmentaciones dialectales, actividades económicas diferenciales, tradiciones culturales regionales, etc.

Si se traslada lo dicho al análisis político subnacional, y nos ubicamos exclusivamente en el contexto de la competencia política inter-partidaria en el plano electoral, deberíamos tomar en cuenta la factibilidad de que, si existen instituciones políticas subnacionales, podría haber también, formas de articulación de la nacionalización en los distintos niveles y unidades políticas subnacionales.

Cuadro N°1: Nacionalización, desnacionalización y esquemas de coordinación política. Los casos extremos de Neuquén y Río Negro.



Si nos ubicamos en una categoría electoral dentro de una *polity* subnacional (una provincia argentina), por ejemplo la presidencial, tendríamos un esquema posible de coordinación coalicional *vis a vis* la media nacional, dividido en dos planos superpuestos. Por un lado la coordinación de las élites, es decir cómo se integran (vinculan-*linkage*) nacionalmente los actores políticos que compiten en la arena electoral provincial. Por el otro, con la coordinación de los electores, nos referimos a cómo se agrupan las preferencias electorales de la ciudadanía en una provincia integrándose con el comportamiento de los electores en todo el país.

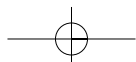
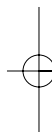
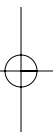
Si se combinan ambos planos nos daría como resultado cuatro situaciones bastante claras (ver cuadro N°1). (1) Máximo de desnacionalización: cuando las élites provinciales no se coordinan con las nacionales y surgen partidos regionales, y el electorado tampoco se coordina y vota diferente a la media nacional, probablemente porque vota al partido regional. (2) Mínimo de desnacionalización: cuando los electores no se coordinan pero la élites sí, o lo que es lo mismo, cuando las coaliciones en la provincia son las mismas que a nivel nacional pero los resultados electorales son diferentes, (3) Mínimo de

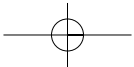
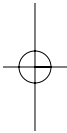
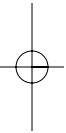
nacionalización: cuando las elites que soportan el *label* presidencial son distintas a la coalición nacional pero los electores votan de todas formas igual a la media nacional. Y por último, (4) máximo de nacionalización: el caso extremo de coordinación, cuando las elites tienen un perfil coalicional idéntico al de la nación y los electores votan de la misma forma que la media nacional.

Por supuesto que estas son condiciones extremas, lo que nos conduce a que en la realidad hay que considerar siempre situaciones parciales, lo que configura un *continuum* de escenarios de nacionalización-desnacionalización posibles. Si además a esto le agregamos el hecho de considerar una sola categoría electoral, el producto de efectuar este mismo análisis pero combinando los resultados del mismo cuadro en todas las categorías electivas nacionales subnacionales y locales en el orden ejecutivo (si lo hay) y legislativo, nos llevaría a concluir que el caso estándar presumido por la teoría de la nacionalización, sólo se ajusta a un caso extremo para cada categoría. Por lo tanto, deberíamos concluir que el caso de nacionalización vía coordinación electoral es un caso extremo, y bastante poco probable que exista. De allí entonces que la desnacionalización del sistema político sea un hecho muy probable en cualquier Estado Multinivel. En realidad, el problema está en lograr una conceptualización que nos permita definir qué es lo que tenemos que medir para medir la desnacionalización. Y creo que en este punto queda mucho por hacer, aunque ya hay bastante hecho, pero merece la pena no entrar previamente en una discusión que sea estrictamente del tipo normativo, es decir, si está bien o está mal la desnacionalización. En mi opinión, no está ni bien ni mal, ya que la desnacionalización es un hecho fáctico previsto normativamente cuando un Estado es un Estado Multinivel, y particularmente un Estado federal. Salvo que esto —el diseño institucional— simplemente sea una ficción jurídica sin ningún tipo de efecto político relevante.



Tulia Falleti





Tulia Falletti

En primer lugar, gracias a los organizadores por haberme invitado.

El tema que voy a presentar se refiere a la vinculación entre federalismo y políticas públicas. Lo que quiero mostrarles es un caso exitoso de política pública. Es el caso de la reforma de salud en Brasil, un Estado federal.

Pero antes de pasar a presentar el caso, permítanme decirles qué es lo que entiendo por federalismo. De manera bastante general, uno puede pensar en el federalismo como una red de instituciones para el manejo de la política que están basadas en intereses territoriales. Y, ¿qué entiendo por intereses territoriales? Son los intereses de actores políticos y sociales que derivan de su pertenencia o afiliación a distintos niveles de gobierno -nivel central, provincial o local- o a distintas unidades geopolíticas, es decir, son los intereses que se derivan de pertenecer a tal o cual provincia, a tal o cual ciudad, o a tal o cual nivel de gobierno. Intereses territoriales son aquellos derivados del nivel de gobierno y del tipo de unidad sociopolítica al cual pertenecen los actores políticos y sociales.

Lo particularmente interesante de los países federales es que en éstos, los actores políticos, como están siendo elegidos en unidades subnacionales, distritos electorales subnacionales, tienen que negociar o compatibilizar dos tipos de intereses que muchas veces se encuentran en conflicto. Estos son intereses ideológicos y partidarios, por un lado, e intereses territoriales, por el otro. No siempre, como estamos viendo ahora en el caso del conflicto con el campo, los intereses de los partidos coinciden con los intereses territoriales de los representantes. Así, que países federales en donde los políticos y los actores sociales son elegidos y representan intereses territoriales subnacionales, tienen esa complejidad. Esta complejidad es la que va a definir la resolución de muchos conflictos por la distribución de recursos, o modelos de desarrollo.

Ahora bien, conforme a la forma en que entiendo el federalismo, éste no solo está vinculado a una constitución - que establece un arreglo legal federal -, sino que también requiere para su ejecución y puesta en práctica, de ac-

tores subnacionales activos. Y, ¿qué significa que los actores subnacionales sean activos? En primer lugar, estos refieren a la definición política del federalismo: actores subnacionales activos son clave para la formación de coaliciones políticas en tanto representantes de las demandas de un territorio, provincial o local.

En segundo lugar, y esto es particularmente importante después de los procesos de descentralización ocurridos en Argentina y en el resto de América Latina desde finales de la década del '70 y hasta finales de los '90, los actores subnacionales deben ser activos en cuestiones de gobierno o "gobernancia". Vale decir que deben diseñar, implementar, y manejar políticas públicas, servicios sociales y obras públicas. Entonces vemos que nuestra definición de federalismo tiene en cuenta a estos actores subnacionales como actores claves en la política, en la formulación de políticas públicas y en el manejo de la cosa pública.

Ahora bien, como dije antes, considero al caso brasileño de la reforma de salud un caso exitoso en el que convivieron dos objetivos que parecían bastante difíciles de cumplir: uno fue la universalización del servicio de salud a toda la población, y el segundo fue la municipalización de la atención de la salud básica. Hoy en Brasil todo ciudadano tiene acceso al sistema de salud pública, y todo lo que es atención básica de la salud está en manos de los más de 5.500 municipios existentes. Los servicios de salud complejos están en manos de los estados o del gobierno federal.

Los cambios formales se dieron con la reforma constitucional de 1988. El sistema de salud anterior estaba caracterizado por tres subsistemas: (a) un sistema público a cargo del Ministerio de Salud, con muy escasos recursos, centrado principalmente en la prevención de epidemias y vacunación; (b) un sistema del seguro social, que era el más rico en recursos, parecido en su organización a lo que aquí conocemos como el sistema de obras sociales; y (c) un sistema privado. El sistema privado, antes del '88, cubría en forma directa a aproximadamente el 30% de la población económicamente activa, pero era un contratista privilegiado del sistema de obras sociales. De manera que muchas de las contribuciones de empleadores y empleados que se destinaban a las obras sociales, terminaban en las manos de hospitales privados que eran

contratistas para un sector social. Teniendo en cuenta esto, el sistema privado creció mucho durante la última dictadura militar (de 1964 a 1985).

Pero después de la reforma constitucional de 1988 tenemos un sistema doble: los subsistemas público y de la seguridad social se unifican, de forma tal que todo pasa a centralizarse en el Ministerio de Salud; y el sistema privado sigue existiendo, pero ya no es un contratista privilegiado del sector público como solía ser. El sector público se unificó en el Sistema Único de Salud (SUS). Una serie de cambios institucionales en el sistema de salud estuvieron asociados con esta reforma constitucional.

En cuanto a los cambios en cobertura de salud de la población, vemos que mientras antes de 1970 sólo un 9% del total de la población podía acceder a un servicio de salud, antes de 1988 ese porcentaje se había elevado al 90% y después de la reforma constitucional, la cobertura es universal. En términos de la desigualdad dentro del sistema, vemos que antes del '88 ésta era extremadamente alta, en particular porque existían grandes diferencias entre las prestaciones de las diversas obras sociales que se definían por sector de la economía al que pertenecía el contribuyente, es decir, según el sector en el que estaba empleado, el tipo de instituto al que perteneciera, etc. Lo que ocurría era que las obras sociales con menor cantidad de afiliados (la de bancarios, por ejemplo) eran las que mejores servicios ofrecían, mientras que las más numerosas (las de trabajadores industriales, por ejemplo) proveían los peores servicios. Tales desigualdades, tanto de obras sociales como del sistema público, desaparecieron cuando se unificó el sistema: se igualó la cobertura dentro de lo que es el Sistema Único de Salud.

	Antes 1988	Después 1988-90
Subsistemas de salud	Público Seguridad Social Privado	Público (SUS) Privado
Cobertura	1970: 9% 1988: 90%	Universal
Desigualdades	Muy altas	Decrecientes
Sector público	Fragmentado	Integrado (MS)
Dirección y manejo salud	Gob. central	Provincias y municipalidades

Si contemplamos ahora la organización institucional del sistema de salud antes y después de la reforma constitucional de 1988, vemos que antes estaba muy fragmentado. Como mencioné previamente, el Ministerio de Salud era principalmente responsable de la provisión de servicios de salud pública, pero también había algunos hospitales a cargo del Ministerio de Educación como los hospitales universitarios, y algunos a cargo del Ministerio de Defensa como los hospitales militares; y el Ministerio de Provisión Social se encargaba de la parte de seguridad social. El sistema de salud estaba altamente fragmentado. Después de la implementación de las reformas del '88, durante los '90 el sistema se vuelve altamente integrado y es manejado por el Ministerio de Salud. Pero mientras que antes las decisiones se tomaban de manera unilateral en el nivel central de gobierno, ahora el Ministerio de Salud toma decisiones y provee servicios en coordinación con las secretarías de salud de los estados y municipios.

La implementación de estas reformas implicó una transformación institucional radical que se tradujo en una diferencia en la calidad y condiciones de la salud; logros inesperados desde el punto de vista de la literatura:

- Sistema único y universal de salud
- Municipalización total de los servicios básicos de salud

¿Por qué inesperados? Porque previo a 1978 el sector privado estaba altamente consolidado y la literatura dice que es difícil lograr la universaliza-

ción del sistema de cobertura de salud pública cuando el sector privado se halla tan consolidado. Este es, por ejemplo, el argumento que se menciona frecuentemente al explicar por qué un sistema de cobertura universal de la salud en los Estados Unidos es muy difícil de alcanzar. Sin embargo, vemos que Brasil demostró y demuestra que sí se puede, aún contando con un sistema privado fuertemente consolidado previo a la reforma, fue posible extender de cobertura pública. De modo que es posible universalizar la cobertura de salud.

En segundo lugar, en la literatura también se dice que cuando los intentos anteriores de expandir la cobertura pública se dirigen a lo que se llaman poblaciones "residuales", vale decir, subsectores de la población (como los pobres o los jubilados), es muy difícil luego extenderla al resto de la población. Pero en Brasil ése no fue el caso, porque los primeros programas de extensión de la cobertura pública fueron destinados al sector rural, un sector territorial y económicamente bien definido, y sin embargo después de ello pudo universalizarse el sistema hacia el resto de la población. Así que desde un punto de vista comparativo, el caso de la reforma de salud en Brasil es un caso muy interesante, tanto por el rol que tuvo el federalismo en el proceso de reforma, como por las reformas mismas que tuvieron lugar.

Entonces, la pregunta que uno se hace cuando estudia este caso es ¿por qué, si las cartas parecían estar echadas en contra de un cambio institucional en la salud de Brasil, efectivamente sucedió? Hay quienes argumentan que fue un cambio radical lo que permitió que sucediera. Es decir, la convención constitucional de 1988 constituye un momento de quiebre en el que aparecen nuevas posibilidades que antes no podrían haberse dado.

En realidad, cuando uno se pone a analizar las reformas en el sistema de salud brasileño, lo que descubre es que en realidad el proceso no empezó en el '88, sino que empezó mucho antes. Y paradójicamente, en mi investigación yo argumento que empezó en 1964, con la instauración del gobierno militar. Esto puede sonar bastante contra-intuitivo, pero en realidad el gobierno militar concibió ciertas reformas que anteriores gobiernos democráticos no habían podido alcanzar, como por ejemplo, la unificación de los distintos institutos u obras sociales. Las obras sociales eran pilares de los sindicatos,

de modo que solo fue posible unificarlas en un sistema único bajo un gobierno militar. Esto implicó un recorte al poder de los sindicatos, pero asimismo una nivelación en la calidad de atención de la salud, que tal vez perjudicó a las obras sociales más privilegiadas, pero que benefició a las de mayor cantidad de afiliados. Hubo también otras reformas en este período, como la extensión de los servicios de pensión y servicios médicos a la población rural, que también ayudaron luego al proceso de expansión de la cobertura pública. Pero lo fundamental, cuando uno mira el proceso de concepción de estas políticas públicas desde 1964 a 1978, es que se refuerzan cuatro características institucionales: (1) la extensión de la cobertura pública; (2) la integración del sector público en cada vez menos ministerios, direcciones, o secretarías; (3) la coordinación entre niveles de gobierno central, estatal, y municipal; y (4) la descentralización de funciones muy bien definidas según niveles de gobierno, así como la transferencia de los recursos disponibles para hacer frente a estas nuevas funciones.

Este proceso de reformas en el sector de la salud que comenzó con la dictadura militar, fue parte de un proceso más amplio de transformación de la relación entre el Estado y la sociedad que incluyó dos mecanismos. Por un lado, fue un proceso de penetración de la sociedad por parte del gobierno autoritario, facilitado por el corporativismo, que buscaba expandir su dominación territorial al nordeste de Brasil, donde el Estado aún no tenía presencia -en 1964 el nordeste de Brasil era impenetrable, estaba totalmente fuera de la órbita de influencia del gobierno nacional. El gobierno militar tenía interés de penetrar en el nordeste por cuestiones estratégicas relativas a seguridad nacional, pero también para controlar al sector rural, que era el sector más radicalizado y el sector que había apoyado al gobierno anterior de Joao Goulart. Entonces, una de las políticas que adoptó el gobierno militar fue la expansión del servicio de atención de salud a la población rural, como una estrategia de cooptación de dicho sector. Y aún más, le dan la administración de ese nuevo fondo que se llamaba FUNRURAL a la Confederación de Sindicatos del Sector Rural (CONTAG). Por otro lado, lo que hubo fue un proceso de infiltración del Estado por parte de un movimiento de salud sectorial progresista y de izquierda, conocido como el movimiento sanitarista, que tenía un proyecto muy claro de reforma del sector de la salud. Se trató de un actor sectorial realmente muy importante que adoptó una estrategia gramsciana de in-

filtrar el Estado, de tomar el poder desde adentro del Estado y no derribarlo, como otros grupos de izquierda pretendieron hacerlo en América Latina. Esta estrategia fue muy exitosa, y estuvo muy vinculada al federalismo.

¿Qué rol jugó el federalismo en este proceso de infiltración del Estado por parte del movimiento sanitarista? Por un lado facilitó la penetración del Estado por parte de este movimiento reformista, poniendo a su disposición secretarías de salud locales y estatales (debido a la estructura federal de gobierno, el gobierno militar brasileño no suspendió las elecciones para alcaldes o legislaturas estatales, y en 1982 se reinstauraron las elecciones de gobernadores). Así, ya para el año '83 tenemos a un líder del movimiento sanitarista en la dirección nacional del sistema de seguridad social, cambiándolo radicalmente. En segundo lugar, surgieron numerosas figuras como gobernadores e intendentes de oposición que le dieron lugar a este movimiento reformista, constituyéndose en aliados políticos. Asimismo, el federalismo y la reforma de salud permitieron la adopción de programas innovadores que se aplicaron primero en la periferia del país -particularmente en el nordeste, una región que no era del interés del sector privado de la salud-, y desde allí estos programas pudieron ir llegando al centro del país, en la medida en que el proceso de infiltración se profundizaba. Y finalmente, permitió un financiamiento redistributivo en el sentido de que, sin el financiamiento de los recursos federales, tales programas nunca se hubiesen podido adoptar. Así que el mecanismo redistributivo de recursos también fue importante para la implementación de estos programas.

Resultados y conclusiones: en términos de cobertura, ésta aumentó espectacularmente del 9% en los '70 al 100% hoy; y si uno compara las estadísticas de salud entre principios de los años '90 y el 2004 o 2005, ve que tanto la esperanza de vida como la mortalidad infantil, y el número de profesionales de la salud por habitante, esto es, todos los indicadores, han mejorado:

- Esperanza de vida: de 67 a 72 años
- Mortalidad infantil: 32 a 22 niños por mil
- Profesionales de salud, de 1,1 a 1,4 por mil habitantes

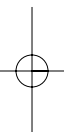
Y finalmente, encuestas de opinión realizadas entre los sectores más pobres de mega-ciudades tales como San Pablo y Salvador, muestran que la gente está muy conforme con el Sistema Único de Salud. La respuesta promedio en la evaluación por parte de los usuarios del sistema, en una escala de 1 (peor evaluación) a 10 (mejor evaluación), está entre 7 y 8 puntos. Entonces, vemos que la política fue exitosa. Y para ello, tres elementos fueron muy importantes: un movimiento social por la reforma de la salud, actores subnacionales activos y comprometidos con la reforma del sector, y el financiamiento garantizado.

En conclusión, el federalismo puede facilitar la innovación y las mejoras de políticas públicas, pero para ello requiere de actores sociales y sectoriales comprometidos y movilizados, y de actores subnacionales dispuestos a aceptar las nuevas responsabilidades, capaces de poner los recursos que hagan falta y pelear por los recursos necesarios. En este sentido, este ejemplo de reforma pública muestra que el apoyo político y financiero de los tres niveles de gobierno es realmente muy importante. Sin recursos es difícil hacer nada.

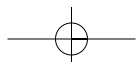
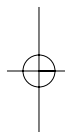
Recientemente hubo una epidemia de Dengue en Río de Janeiro, y esto generó un efecto muy interesante sobre quién era el responsable de combatirlo, si era el nivel municipal, estatal, o federal; reflejando lo importante que es una clara distribución de tareas y responsabilidades cuando algo que no se espera aparece y hay que resolverlo.

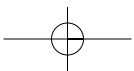
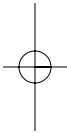
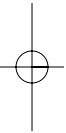
Creo que el caso expuesto puede tomarse como ejemplo para la aplicación de programas en Estados como el nuestro, que mejoren la calidad de los servicios de salud pública y el acceso de todos los ciudadanos a la salud. Considero que el caso de la universalización y municipalización de la salud en Brasil es un caso que debería seguirse muy de cerca.

Muchas gracias.



Marcelo Leiras





Marcelo Leiras

En primer lugar quiero agradecer a Juan, a Martín y al resto de los organizadores por la invitación.

Voy a exponer el boceto de un trabajo que estamos elaborando junto a dos colegas, Mariano Tommasi y Martín Ardanaz, sobre la influencia de las provincias argentinas en la política nacional y las consecuencias de esta influencia para el funcionamiento de la Argentina como federación.

La influencia de las unidades subnacionales en el gobierno nacional es un rasgo constitutivo de las federaciones. Para ilustrar en qué puede consistir esta influencia y por qué es relevante, quisiera ponerles un ejemplo que espero resulte claro. Supongamos que nosotros tenemos que decidir cómo continuar después de este panel, y que las opciones son: seguir tomando café y comiendo medialunas bajas calorías o pedir unas pizzas y unas cervezas. Si decidiéramos la cuestión por votación, podríamos adoptar por lo menos dos procedimientos básicos. Uno sencillo sería que todos votemos levantando la mano y que optemos por la opción más votada. El segundo sería que nos dividamos en grupos, que cada grupo vote por una opción y que luego optemos por la alternativa votada por el mayor número de grupos. El resultado de la votación que agrega grupos puede ser diferente del resultado de la votación que agrega personas. Si decidimos sumando decisiones de grupos y quienes prefieren pizza y cerveza son minoría en el agregado general pero se dividen en muchos grupos pequeños y forman mayoría en cada uno de esos grupos y los tomadores de café con medialunas votan en un solo grupo grande, la decisión final puede favorecer la opción alta en graduación alcohólica e hidratos de carbono, que hubiera perdido en una votación general. La diferencia entre el resultado de sumar grupos o el de sumar individuos es una medida de la influencia política del criterio de agrupación. Los grupos de este ejemplo son equivalentes a las provincias argentinas o a los niveles subnacionales de gobierno en cualquier otra federación. Decir que las provincias son influyentes en las decisiones nacionales equivale a decir que las decisiones que resultan de la agregación de preferencias de grupos son muy distintas de las que resultan de la agregación de preferencias de individuos.

La analogía anterior no es del todo relevante porque, naturalmente, las provincias no se forman para decidir si comprar pizza o medialunas y porque la diferencia entre los resultados a los que se arriba utilizando distintos criterios de agregación puede ser más o menos pronunciada dependiendo, entre otras cosas, de la cantidad de grupos y la relativa heterogeneidad entre personas y entre grupos. Obviando estos detalles, el ejemplo permite destacar que existen distintas formas de agregar voluntades para tomar decisiones en el nivel nacional. Lo que voy a argumentar es que el hecho de que la agregación provincial sea relevante para la mayoría de las decisiones que se toman en la Argentina tiene importantes consecuencias para entender su funcionamiento como federación.

Mi exposición comienza con una muy breve descripción de características constitucionales del federalismo argentino. Luego, voy a abordar algunas consecuencias de estas características y a destacar dos rasgos que yo creo son distintivos de la federación argentina: la marcada heterogeneidad interprovincial y la incongruencia entre, por un lado, la distribución de riqueza y población y, por otro, la distribución de peso institucional. Si uno compara provincias, observa que las diferencias interprovinciales en términos demográficos, de distribución de la riqueza, en términos de recursos y de situación fiscal, entre muchas otras cuestiones, son muy pronunciadas. Estas diferencias tienen consecuencias particulares para el funcionamiento del país como unidad política global. La influencia de las provincias en la política nacional opera a través de varios mecanismos: un mecanismo electoral, un mecanismo legislativo y un mecanismo fiscal (voy a omitir la descripción de éste último). Luego de defender la idea de que hay una influencia provincial significativa en la política nacional, voy a destacar algunos atributos de los actores que ejercen esa influencia. Subrayaré dos: la competencia política (o la falta de ella), particularmente en el plano electoral; y la efectiva vigencia de la división de poderes (o la falta de ella) en los espacios provinciales. Veremos que, en una provincia típica o promedio, la competencia política es limitada y la división de poderes tiende a ser débil. También en relación con estos dos atributos las diferencias interprovinciales son muy pronunciadas, pero mi exposición se concentrará en las tendencias generales. A continuación describiré brevemente algunos mecanismos de retroalimentación: el hecho de que las provincias tengan competencia y división de poderes limitadas refuerza su

influencia en las decisiones nacionales y dicha influencia les permite a los actores provinciales reproducir las condiciones que los hacen dominantes en el nivel local. Finalmente, expondré dos o tres razones por las que este análisis es relevante.

Comencemos con la descripción del federalismo argentino. Las provincias son unidades políticas soberanas y autónomas: cuentan con su propia constitución, dictan sus leyes electorales y determinan, entre otras cosas, sus propios regímenes municipales. Preexistieron y constituyeron el gobierno federal: son las partes que conforman el todo nacional. Son también unidades administrativas: tienen autoridad exclusiva o compartida sobre el manejo de la política educativa, la provisión de servicios sociales, la administración de servicios de salud, las políticas de estímulo al desarrollo económico y la recaudación de impuestos. Además, los poderes no explícitamente delegados al gobierno federal en el texto de la Constitución, residen en las provincias. En síntesis, los pilares constitucionales de la relevancia política de las provincias son muy fuertes.

Por otro lado, las reglas electorales otorgan a las provincias una influencia muy significativa en cuanto a la distribución de poder a escala nacional. Esto es así, porque las provincias son distritos electorales para la elección de todos los cargos nacionales, excepto, a partir de 1995, el de presidente de la nación. Para elegir diputados y senadores nacionales cada una de las provincias constituye un distrito electoral. Esto ocurre solamente en 3 de las 17 federaciones para las que hemos recogido datos. Hasta 2001 las mayorías en las legislaturas provinciales elegían a los senadores nacionales y hasta 1995 representantes provinciales en el colegio electoral elegían al presidente de la nación. El hecho de que los cargos legislativos nacionales se elijan en distritos provinciales induce a los candidatos a prestar especial atención a los asuntos de escala y relevancia provincial en el diseño de sus estrategias y de sus carreras.

Además, los gobiernos provinciales naturalmente establecen los calendarios electorales para la elección de cargos provinciales, pero también, y hasta hace muy poco, para elegir diputados y senadores nacionales. Haciendo uso de esta facultad, de la que no encontramos antecedentes en otras federacio-

nes, los gobiernos provinciales pudieron aislar y vincular los resultados electorales en su territorio de las tendencias electorales de escala nacional. Esta capacidad de “resguardo” refuerza la autonomía de los líderes provinciales en el armado de las coaliciones políticas nacionales y, entonces, constituye otro mecanismo a través del cual los intereses y asuntos provinciales inciden sobre las dinámicas políticas nacionales.

Como vemos, la constitución nacional y las reglas electorales permiten que los actores y los fenómenos de escala provincial incidan sobre la formación de coaliciones y la toma de decisiones en el nivel nacional. Esa capacidad de influencia se distribuye entre las provincias de un modo heterogéneo. Tomando como parámetro la distribución de población, observamos que la representación de las provincias en el Congreso Nacional está sesgada a favor de las menos pobladas. Sumando las diferencias entre la participación proporcional de cada provincia en la distribución de bancas en cada cámara del Congreso y la distribución de población, tenemos una medida de lo que “ganan” las provincias pequeñas y lo que “pierden” las más grandes. Esa medida es 14% en la Cámara de Diputados y 49% en la cámara de senadores. El 14% de los asientos de los diputados y el 49% de los del Senado, se distribuyen sin considerar el tamaño de las poblaciones como criterio de ponderación. Esta diferencia les otorga peso en la política nacional a los grupos que forman mayorías en las provincias pequeñas. De esta manera, como en nuestro ejemplo inicial, es más probable que las decisiones que se toman sumando las voluntades de representantes de provincias difieran de las decisiones que podrían tomarse sumando simplemente voluntades de personas.

Esta diferencia potencial se vuelve políticamente relevante si tenemos motivos para esperar que las preferencias sobre asuntos de política nacional de las personas que residen en distintas provincias difieran sistemáticamente. La federación argentina ofrece esos motivos. Consideremos, por ejemplo, la distribución interprovincial de la riqueza. El conjunto de provincias más ricas, reúne el 72% del PBI, tiene, en promedio, u\$s 11.000 de ingreso per cápita anual y suma el 17% de senadores y el 51% de diputados. El resto de las provincias contribuye con el 29% del PBI, tiene un ingreso per cápita anual promedio de u\$s 6.100 y suma el 83% de los senadores y el 49% de los diputados. Por lo tanto, vemos que las provincias más pobres en recursos económicos

tienden a ser ricas en recursos institucionales. La dotación de recursos es un buen predictor de las preferencias políticas. Es de esperar, entonces, que las decisiones que toman las mayorías legislativas nacionales, conformadas de acuerdo con estas reglas, sean distintas de las que podrían tomarse agregando simplemente las preferencias de los representantes de la ciudadanía considerada en su conjunto y sin tomar en cuenta el lugar de residencia.

¿Qué resultados tiene esto? La heterogeneidad interprovincial es un elemento constitutivo de la Argentina como nación. La federación argentina es así, otorga representación igual en el Senado, independientemente de las diferencias en la distribución de la población, porque fue originalmente constituida por 14 provincias muy distintas en su tamaño poblacional y conformación económica. Había y sigue habiendo provincias muy ricas y provincias muy pobres, lo cual implica, entre otras cosas, que hay provincias con una base de la cual pueden extraerse recursos fiscales, y provincias con una base de extracción muy pobre. Hay también una alta desigualdad inter-personal en la distribución de recursos dentro de las provincias: hay provincias comparativamente iguales y otras muy desiguales. Cuando los datos con los que uno arma la estructura institucional original son estos, lo que suele ocurrir es que el gobierno federal tenga competencias más bien limitadas, que las elites de las provincias procuren limitar la re-distribución interpersonal y que haya una demanda fuerte de re-distribución inter-provincial. Estas son las características originales del federalismo argentino y estos son los rasgos distintivos de la dinámica con la que ha continuado funcionando. La capacidad de acción del gobierno federal está limitada por mayorías subnacionales, la re-distribución inter-provincial tiende a ser alta y la redistribución inter-personal o la igualación en las provincias desiguales, resulta débil o ineficaz.

Hay otros mecanismos que refuerzan esa influencia provincial: uno de ellos es el electoral, y puede ser ilustrado con varios datos. Cinco de los siete presidentes elegidos hasta el momento fueron previamente gobernadores. Los gobernadores controlan el acceso a las candidaturas legislativas nacionales, las carreras políticas están estructuradas desde las provincias o controladas por partidos provinciales y los resultados de las elecciones para gobernador influyen más significativamente que los de las elecciones presidenciales en la cantidad de votos que luego obtienen las listas de diputados

nacionales. "Arrastra" más la candidatura de gobernador que la candidatura de presidente. Sumando a este arrastre el ajuste estratégico de los calendarios electorales, observamos que la dinámica electoral provincial tiene mucha influencia en la determinación de quién accede a las candidaturas nacionales y cómo se conforman las mayorías legislativas en la legislatura nacional.

Las dinámicas provinciales también inciden en el comportamiento de los legisladores una vez que llegan a sus bancas. Por ejemplo: varios trabajos demuestran que la sobrerrepresentación legislativa (la diferencia que hay entre el peso demográfico de las provincias y su peso institucional) explica mejor que cualquier otro factor, incluyendo la incidencia de la pobreza en cada provincia, la distribución interprovincial de recursos fiscales discrecionales por parte del gobierno nacional. En otras palabras: los presidentes no invierten recursos en las provincias que los necesitan sino en las provincias sobrerrepresentadas (algunas de las cuales necesitan esos recursos y otras no). Otro dato que confirma que las provincias son relevantes en la toma de decisiones legislativas, es que los senadores argentinos -respondiendo a una encuesta realizada por Mariana Llanos- declararon estar preocupados por sus electorados provinciales y por las opiniones de sus líderes provinciales en proporción mucho mayor que los senadores brasileños. El contraste es sorprendente tomando en cuenta que Brasil es habitualmente considerado como un país federal muy descentralizado.

La influencia política de las provincias puede verse reflejada en muchas políticas públicas muy relevantes decididas durante los '90, en el modo en que éstas se resolvieron (en negociaciones bilaterales entre el gobierno nacional y los gobernadores provinciales) así como en situaciones de crisis política aguda, en las que fueron los gobernadores provinciales quienes funcionaron como pilares de la gobernabilidad nacional. Por ejemplo, los gobernadores fueron muy influyentes en la dramática sucesión presidencial de 2001 y han demostrado ser igualmente relevantes en la reciente discusión en torno a los derechos de exportación.

Todo lo dicho nos lleva a concluir que las provincias argentinas son especialmente importantes a nivel nacional. Y si bien lo son en todas las federaciones, en Argentina resultan más influyentes aún que en federaciones muy

descentralizadas como Brasil.

Ahora bien, ¿cómo son estas provincias por dentro? En general tienden a ser espacios donde la competencia política es limitada. Por competencia política me refiero a la probabilidad de que un partido de gobierno pierda una elección. Entre 1983 y 2003 hubo tres recambios de partido en tres provincias, dos recambios de partido en seis provincias, un recambio de partido en otras seis provincias -entre ellas la provincia de Buenos Aires-, y ningún recambio de partido en nueve provincias. 32 gobernadores compitieron por la reelección y 27 de ellos la obtuvieron. En suma, los partidos o individuos en funciones a nivel provincial rara vez pierden elecciones.

Este poder provincial por lo general es ejercido por miembros de los grandes partidos nacionales, en particular, el Partido Justicialista. Desde 1983 los partidos provinciales controlaron entre el 8% y el 2% de las gobernaciones, la UCR entre el 9% y el 32%, y el PJ siempre más que el 50% y, en promedio, cerca de dos tercios de las provincias. El vector provincial de la política nacional tiene una correlación partidaria muy particular y esta correlación partidaria favorece al Partido Justicialista.

Hemos compilado un índice de competencia política para todas las provincias, con datos promedios del período 1983 y 2003. El índice agrupa seis indicadores y sus valores oscilan entre 0 y 24. Cuanto más nos acercamos al extremo superior, más competitiva es la provincia. Hay grandes diferencias: la Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Mendoza y Entre Ríos son bastante competitivas y hay un grupo muy importante de provincias -un grupo que bastaría para conformar una mayoría en el Senado o en la Cámara de Diputados- en el que el nivel de competencia es la mitad del máximo posible. Esto sugiere que ese poder especial que tienen las provincias en las instituciones nacionales de gobierno está concentrado en muy pocas manos.

Como vemos, en general es improbable que los oficialismos provinciales pierdan elecciones. Además, suelen controlar las mayorías en las legislaturas provinciales. Entre 1983 y 2003, en promedio, las bancadas oficialistas sumaron más del 50% de los asientos. En algunas legislaturas, como la riojana, la salteña o la santacruceña, ese promedio es, durante todo el período, aún su-

perior.

Las cómodas mayorías legislativas provinciales y las facultades legislativas que las constituciones provinciales otorgan a los gobernadores comprometen el funcionamiento eficaz de los controles republicanos. Hemos registrado una relación inversamente proporcional entre la magnitud de los poderes legislativos de los gobernadores y la independencia del poder judicial provincial -medida de acuerdo con el promedio de años de permanencia en sus cargos de los jueces de las cortes supremas provinciales-. Cuanto más amplias son las facultades legislativas de los gobernadores, mayor es su capacidad para remover jueces de la corte, con lo cual el promedio de permanencia de los mismos se reduce. Las facultades legislativas de los gobernadores no tienen una incidencia directa en los procedimientos de designación o remoción de jueces. Nuestros datos sugieren, más bien, que las condiciones contextuales que se reflejan en una dotación generosa de facultades constitucionales para el gobernador son las mismas que reducen los costos de remover jueces y, entonces, dificultan el eficaz funcionamiento de los controles republicanos.

El control firme de los recursos institucionales y electorales, permite a los oficialismos reforzar su posición a través de diversos mecanismos. Uno de los más usuales es el manejo estratégico del empleo público. Confirmando los hallazgos de otros estudios, como por ejemplo el de Calvo y Murillo, encontramos que la incidencia del empleo público sobre el empleo estatal fortalece la posición de los oficialismos y, entonces, reduce el índice de competencia política. Mecanismos como éste permiten que la limitación de la competencia y la ventaja de ser oficialismo, se reproduzcan a lo largo del tiempo.

El hecho de que las provincias sean influyentes a nivel nacional y que los espacios políticos provinciales tiendan a ser poco competitivos, se retroalimentan y tienden a sostenerse en el tiempo. Los límites a la competencia política provincial permiten a los líderes provinciales ofrecer apoyo legislativo confiable y eficiente a los presidentes. Existe entonces un motivo para que aún los líderes de provincias relativamente pequeñas en términos demográficos sean actores políticos nacionales relevantes. Lo son porque están en con-

diciones de proveer apoyo político de un modo confiable. Consideraciones como esta permiten entender que dos de los presidentes más influyentes en el período que analizamos hayan sido primero gobernadores de provincias muy pequeñas: Santa Cruz y La Rioja. El control de los espacios políticos provinciales permite que estos líderes contribuyan a la cosecha electoral nacional de un modo igualmente confiable y eficiente. Por estos motivos, el predominio político provincial se transforma en influencia política nacional.

Recíprocamente, la influencia nacional refuerza el control provincial. Constituye una vía de acceso a recursos políticos y financieros que se pueden invertir estratégicamente. Ese acceso disuade las amenazas competitivas internas. Competir con alguien que dispone de los recursos derivados del contacto con el gobierno nacional es muy difícil. En la mayoría de las provincias más pequeñas y más pobres esos recursos hacen una enorme diferencia. De este modo, la influencia nacional refuerza y sostiene en el tiempo el predominio oficialista y la limitación de la competencia provincial.

¿Y cuál es la relevancia de todo este análisis? ¿Qué nos permite entender que no entenderíamos de otro modo? ¿Los procesos y los resultados políticos nacionales serían muy distintos si la Argentina no fuera federal, si la influencia política de las provincias fuera menos pronunciada o si los sistemas políticos provinciales fueran más competitivos? Las respuestas completas a estas preguntas demandan más tiempo del que tengo disponible. Esbozo las líneas generales de esas respuestas.

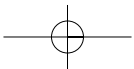
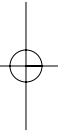
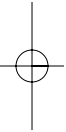
En primer lugar, la influencia política provincial compromete la ecuanimidad y la eficiencia de muchas políticas. En algunas ocasiones el lugar de residencia es un criterio de decisión relevante porque describe adecuadamente las circunstancias en las que viven las personas. Así, por ejemplo, para alcanzar metas de política educativa nacionales puede ser necesario y justo dar prioridad a los distritos que están más lejos de esas metas en la distribución de recursos. Pero el lugar de residencia es un criterio de decisión relevante en algunas ocasiones, no siempre. Y, aunque lo fuera siempre, debe considerarse que la distribución espacial de los problemas sociales y económicos a veces no coincide con los límites geográficos de las provincias. Algunos problemas se concentran en alguna parte del territorio de las provincias y otros pueden

englobar a varias. Las reglas políticas argentinas dan intervención a los representantes territoriales en todas las decisiones y sólo permiten expresar la distribución espacial de los problemas en la escala provincial. Para usar el lenguaje de nuestro ejemplo inicial, en muchas ocasiones sería preferible decidir sumando simplemente la voluntad mayoritaria de las personas, aunque eso no coincida con la suma de las mayorías en una mayoría de las provincias. Me viene a la memoria un ejemplo para ilustrar este problema. A mediados de la década del '90, como parte de uno de los pactos fiscales sucritos entre el gobierno nacional y los provinciales, se adoptó como criterio para decidir el orden de implementación de las rebajas en las cargas patronales, que, se presumía, iban reducir el desempleo, la distancia respecto de la Ciudad de Buenos Aires. A la misma distancia de Buenos Aires existían y existen ciudades con mercados de trabajo y urgencias sociales muy diversas, de modo que este orden de implementación representaba muy pobremente la urgencia para resolver los problemas de empleo de la época. Es cierto que la adopción de criterios irrelevantes e inadecuados para resolver problemas no es un resultado inexorable de la representación provincial en las decisiones nacionales. También es cierto que mientras la distribución espacial de los problemas es variable, la distribución interprovincial de las capacidades de intervención política es fija; con lo cual, la adopción de criterios de decisión inadecuados, sin ser inexorable, se vuelve más probable.

Expongo, finalmente, la que, en nuestra opinión, probablemente sea la consecuencia más relevante de este esquema. Tiene que ver con el tipo de intercambios que se dan entre las autoridades nacionales y los representantes provinciales. No es una consecuencia necesaria de la organización federal, no se da en todas las federaciones, pero tiene lugar en la Argentina porque el federalismo argentino, en combinación con otros factores, tiene esta forma de funcionar que hemos descripto. Permite, además, interpretar la coexistencia paradójica de provincias políticamente influyentes y ejecutivos nacionales inclinados a la decisión unilateral. En nuestra opinión, esta coexistencia se puede interpretar del siguiente modo. El interés fundamental de los líderes de las provincias relativamente poco pobladas y poco competitivas es reproducir su predominio provincial, para lo cual, las transferencias de recursos desde el gobierno nacional resultan trascendentales. El interés fundamental de los ejecutivos nacionales es implementar sus agendas de gobierno. Y para

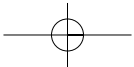
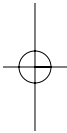
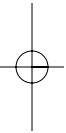
eso, como hemos visto, los apoyos legislativo y electoral que sólo los líderes provinciales pueden proporcionar, son vitales. El intercambio de apoyo político por transferencias de recursos es un modo muy pobre de distribuir los beneficios y perjuicios y manejar las inconsistencias temporales que implica la adopción e implementación de políticas. Si los recursos se distribuyeran de acuerdo con criterios más objetivos de prioridad y necesidad y si los apoyos se prestaran o retiraran de acuerdo con orientaciones programáticas o intereses sectoriales definidos más claramente, los intercambios políticos serían más eficientes y sus resultados, mejores.

La heterogeneidad interprovincial es un dato constitutivo de la federación argentina y común a muchas federaciones. Decidir sumando la voluntad de grupos y no simplemente la de una mayoría de personas puede tener un costo de equidad y eficiencia que muchas veces representa el precio que todas las federaciones deben pagar para mantener la integridad territorial. Esos costos suelen ser más altos cuando la heterogeneidad inter-provincial es, como en nuestro país, muy marcada. Pero pueden mitigarse si en las arenas de decisión nacionales las diferencias interprovinciales son procesadas adecuadamente. La limitación de la competencia electoral en las provincias conspira contra ese procesamiento, deteriorando la calidad de las políticas nacionales y la de la representación democrática.



Curriculum Vitae de los Expositores





Currículum Vitae

Juan Manuel Abal Medina es Licenciado en Ciencia Política (UBA) y Doctor en Ciencia Política (FLACSO México con la Universidad de Georgetown). Es profesor de grado y postgrado de las Universidades de Buenos Aires, San Martín y San Andrés, y ha publicado artículos y libros sobre representación política, partidos y sistemas de partidos. Es Secretario de Gabinete y Gestión Pública de la Nación.

Ernesto Calvo es Licenciado en Ciencia Política (UBA) y Doctor en Ciencia Política (Universidad Northwestern). Es profesor asociado de la Universidad de Houston, con especialidad en política comparada, métodos cuantitativos y estudios legislativos. Sus trabajos más recientes han sido galardonados por la American Political Science Association y por la Latin American Studies Association.

Germán Lodola es Licenciado en Ciencia Política (UBA) y Candidato a Doctor en Ciencia Política (Universidad de Pittsburgh). Es investigador del CEL-UNSAM y profesor de las Universidades de San Andrés y Torcuato Di Tella. Su trabajo de investigación se ha centrado en estudios sobre movimientos sociales, federalismo comparado y política subnacional.

Juan Pablo Micozzi es Licenciado en Ciencia Política (UBA), Master en Ciencia Política (Universidad Rice) y Candidato a Doctor por la misma universidad. Ha sido docente de UBA y UTDT, y ha publicado artículos sobre instituciones políticas y comportamiento legislativo.

Federico Schuster es Licenciado en Filosofía (UBA) y Doctor en Teoría Social y Política (Universidad de Essex). Fue Director del Instituto de Investigaciones "Gino Germani" de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, donde actualmente se desempeña como Profesor de grado y postgrado y Decano de la Facultad.

Marcelo Escolar es Doctor en Geografía (UBA). Es profesor de grado y postgrado en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, en la UNSAM y en UTDT. Ha publicado distintos artículos y libros sobre sistemas electorales, geografía

electoral, federalismo y sistemas de partidos. Ha sido Director General Electoral de la Ciudad de Buenos Aires.

Tulia Falletti es Licenciada en Sociología (UBA) y Doctora en Ciencia Política (Universidad Northwestern). Actualmente es profesora de la Universidad de Pennsylvania. Investiga y ha publicado sobre federalismo, descentralización, política subnacional, gobierno local y democratización.

Marcelo Leiras es Licenciado en Sociología (UBA) y Doctor en Ciencia Política (Universidad de Notre Dame). Es Director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés. Su trabajo se concentra en el análisis comparado de los partidos políticos, los sistemas de partidos y las instituciones federales de gobierno.