

# Modus vivendi

Política multinivel y estado  
federal en Argentina

Marcelo Escolar

Juan Manuel Abal Medina

(coordinadores)

**Marcelo Escolar** es Doctor en Filosofía y Letras (orientación Geografía), Universidad de Buenos Aires. Profesor titular regular en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Nacional de San Martín. Investigador Categoría 1 del Ministerio de Educación de la Nación. Director del Centro de Estudios Federales y Electorales en la Escuela de Política y Gobierno, y del Programa de Análisis Social de la Ciudadanía Audiovisual Latinoamericana (PASCAL), ambos de la Universidad Nacional de San Martín.

**Juan Manuel Abal Medina** es Doctor en Ciencia Política. Profesor Titular Regular en la Universidad de Buenos Aires e Investigador del CONICET. Publicó varios libros y escribió numerosos artículos en revistas especializadas. Ha sido Secretario de Gestión Pública y Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación. Actualmente se desempeña como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario ante el MERCOSUR y la ALADI.

# Índice

Agradecimientos.....	9
Introducción: La integración del sistema político como presupuesto o problema teórico	
<i>Marcelo Escolar</i> .....	11

## Parte I: Perspectiva teórica

Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos multinivel	
<i>Marcelo Escolar</i> .....	29

## Parte II: Política multinivel, instituciones federales y partidos políticos

Fragmentación y des-nacionalización del sistema de partidos en Argentina: una mirada de largo plazo	
<i>Mario E Navarro - Gustavo Rodríguez</i> .....	79
Relaciones intergubernamentales y partidos políticos: reexaminando el vínculo entre centralización estatal y nacionalización partidaria en la Argentina	
<i>Martín Alessandro</i> .....	113
Integración del sistema político y diferenciación geográfica del voto en Argentina (1983-1995-2007)	
<i>Marcelo Escolar -Juan Manuel Abal Medina -Luis Castro</i> .....	149
Coordinación estratégica de elites políticas en ambientes federales. Estudio de la interacción entre sistemas electorales en Argentina (1983-2009)	
<i>Maria Celeste Ratto</i> .....	189
Juntos pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras	
<i>Marcelo Escolar</i> .....	217
No todos los caminos van a Roma. Cuotas de género y federalismo electoral en Argentina	
<i>Mariana Caminotti</i> .....	255

### Parte III: Procesos políticos provinciales: estudios de caso

Se hace camino al andar. Las carreras políticas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011) <i>Santiago Rotman - Carlos Varetto</i> .....	283
Carreras políticas y liderazgos provinciales. Los casos de Jorge Busti en Entre Ríos y Héctor "Chabay" Ruiz en Santiago del Estero <i>Federico Quilici y Fernando Rinaldi</i> .....	325
Desnacionalización, fragmentación política y coaliciones efímeras. La formación de la <i>Concertación Plural</i> en Catamarca, Río Negro, Neuquén y Mendoza <i>Federico Quilici y Fernando Rinaldi</i> .....	345
Predominio electoral, fragmentación partidaria y estrategias adaptativas. Las transformaciones en el sistema de partidos de la provincia de Neuquén (1983/2011) <i>Gabriel Rafart y Lisandro Gallucci</i> .....	373
Predominio radical, formación de coaliciones y terceras fuerzas en la Provincia de Río Negro (1983/2009) <i>Francisco Camino Vela</i> .....	421
Información de los autores .....	469

El volumen consta de tres secciones. La primera sección presenta una perspectiva teórica para abordar los problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos multinivel. La segunda sección se concentra en el análisis empírico de las condiciones de integración del sistema político argentino vis-a-vis los incentivos generados por las instituciones federales, mientras que la tercera sección reúne una serie de estudios de caso que abordan las carreras políticas, la construcción de liderazgos y la formación de *coaliciones electorales* en diversas unidades provinciales de la Argentina.

El capítulo 1, a cargo de Marcelo Escolar, discute los fundamentos filosóficos de la teoría de la nacionalización y su vinculación con la teoría de la coordinación estratégica, e identifica una serie de dilemas por resolver para el avance de las investigaciones en el campo de la política comparada. Específicamente, el autor analiza cómo las características institucionales de los Estados Democráticos Multinivel (EDM) afectan el sistema de partidos y la coordinación electoral, y propone una perspectiva analítica que considera que la nacionalización puede no producirse, y que ello no tiene por qué ser considerado una anomalía o un “fallo de coordinación” del electorado y de la elites. En cambio, Escolar argumenta que en los EDM la desnacionalización es un escenario posible y hasta teóricamente esperable, donde las preferencias pueden particularizarse geográficamente y superponerse entre niveles de representación estatal.

En la segunda sección, el capítulo 2 recoge un minucioso estudio empírico de Navarro y Rodríguez que se interroga por el tipo de siste-

<sup>2</sup> El libro es producto del proyecto de investigación “Transformaciones en el sistema de partido y procesos políticos federales en Argentina”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la República Argentina, y dirigido por Marcelo Escolar, Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

ma de partidos que ha tenido Argentina desde una perspectiva de largo plazo. Específicamente, los autores examinan el formato y la trayectoria del sistema partidario entre 1916 y 2009, y muestran que la desnacionalización no es un fenómeno nuevo en el país. Por el contrario, la fragmentación-desnacionalización del sistema forma parte de una pauta de movimiento pendular caracterizada por una sucesión de momentos de compresión y/o nacionalización de la competencia, y momentos en los que el sistema se fractura regionalmente. En la interpretación de Navarro y Rodríguez, la variable clave para explicar este movimiento pendular es el comportamiento de un partido eje, predominante, cuyo éxito o infortunio arrastran al sistema en su conjunto. Y, a su vez, dicha dinámica dependería decisivamente del modo en que la coalición predominante logra resolver, en su interior, la cuestión sucesoria.

En el capítulo 3, Alessandro estudia el vínculo entre el grado de nacionalización del sistema de partidos y el nivel de centralización del Estado en Argentina, entre 1983 y 2007. Desde la perspectiva que arriba hemos denominado como “llamado de atención”, el estudio contrasta la hipótesis propuesta por Chhibber y Kollman y encuentra que la significativa descentralización de competencias ocurrida a comienzos de la década de 1990 en Argentina no se tradujo en una desnacionalización del sistema partidario, que al nivel presidencial en 1999 exhibía los niveles más altos de nacionalización del período. A partir de este resultado, el autor propone dos modificaciones a la hipótesis original. En primer lugar, plantea la existencia de un mecanismo causal alternativo al de Chhibber y Kollman, basado en la capacidad de los gobernadores de construir organizaciones partidarias autónomas de las nacionales y no en las percepciones de los votantes sobre qué nivel de gobierno tiene más relevancia para el *policy-making*. En segundo lugar, incorpora una variable vinculada con la disponibilidad de recursos que poseen las provincias para llevar adelante sus políticas públicas.

El capítulo 4, elaborado por Escolar, Abal Medina y Castro, estudia el proceso de desnacionalización desde el ángulo del electorado. En particular, los autores proponen un esquema teórico-metodológico para el estudio de los procesos de desnacionalización en Estados democráticos multinivel que incorpora explícitamente la dependencia espacial de las variables de voto y la congruencia en las preferencias individuales entre categorías diferentes. En este sentido, a diferencia de las perspectivas ha-

bituales que estudian los procesos de nacionalización-desnacionalización horizontal considerando la heterogeneidad de los valores que toman las variables de voto, el trabajo brinda una alternativa conceptual al incorporar la heterogeneidad espacial de los valores de la variable y, con ello, puede medir eficazmente las condiciones de regionalización o *clusterización* del voto de una manera más precisa. En el caso de la congruencia, el estudio considera que la misma debe ser medida a nivel individual, y con este propósito, hace uso de técnicas inferenciales ecológicas a fin de identificar, partiendo de datos agregados, los eventuales cambios en el comportamiento de los electores respecto de sus preferencias de voto entre categorías electorales y niveles estatales. Los resultados obtenidos permiten sostener la centralidad de las coaliciones justicialistas como pilares de la nacionalización del sistema político argentino.

En el capítulo 5, Ratto aborda un debate corriente en los estudios de los sistemas electorales y el comportamiento estratégico, a saber: si los incentivos para el accionar de las elites y de los votantes es resultado exclusivo de los “efectos mecánicos y psicológicos” de la magnitud del distrito (como postula Duverger) o si la interacción entre arenas diferenciadas de elección genera incentivos adicionales. Específicamente, al concentrarse en el caso de Argentina, la autora examina si el comportamiento estratégico se encuentra o no influenciado por la combinación de elecciones simultáneas (nacionales, provinciales) bajo reglas electorales que difieren en una y otra arena. Este análisis tiene un componente novedoso puesto que permite explorar los dilemas de coordinación que emergen en democracias donde los sistemas electorales se combinan con diseños federales de distribución del poder.

Para finalizar la segunda sección, Caminotti (capítulo 5) analiza la difusión de cuotas de género para candidaturas legislativas dentro de la Argentina, considerando (i) su creación mediante una ley nacional en 1991, (ii) la sanción de leyes provinciales de cuota entre 1992 y 2011, y (iii) el diseño específico de las cuotas en cada jurisdicción. Básicamente, este estudio evidencia que las leyes de cuota no son medidas uniformes que se difundieron desde el centro hacia la periferia de manera homogénea, sino reglas variadas que muestran la capacidad subnacional de “reinención” institucional. Como consecuencia de ello, en Argentina coexisten estructuras de oportunidad diferenciadas para el acceso de mujeres a las candidaturas legislativas en las arenas nacional y subnacional.

De esta manera, el capítulo contribuye al debate sobre desnacionalización desde un ángulo poco explorado en la discusión corriente, pero que afecta el comportamiento de las elites y el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en un escenario de heterogeneidad política e institucional.

La tercera sección del libro aúna estudios de caso provinciales sobre tópicos de relevancia para la política del país. En este sentido, los capítulos 6, 7 y 8 echan luz sobre el comportamiento de las elites en el sistema político multinivel de la Argentina, considerando los patrones de carrera política, la lógica del armado de coaliciones, la construcción de liderazgos y las decisiones de entrada en la contienda electoral.

En el capítulo 6, Rotman y Varetto analizan los patrones de carrera en una provincia “nacionalizada” –Buenos Aires entre 1983 y 2011– e identifican trayectorias típicas que permitan develar la morfología de las estructuras de incentivos que afectan el comportamiento de las elites en este distrito clave del país. Por su parte, Quilici y Rinaldi (capítulo 7) estudian el comportamiento político de dos líderes provinciales, Jorge Busti (Entre Ríos) y Héctor “Chabay” Ruiz (Santiago del Estero), e ilustran cómo ambas figuras construyen sus estrategias y sus trayectorias mediante la administración simultánea de los intereses de la colación nacional de la que forman parte y de la coalición subnacional que ellos nuclean. Así pues, este estudio devela cómo las opciones por cargos políticos en un contexto político multinivel no se condicen necesariamente con la idea de una jerarquía nacional (o central). A continuación, en el capítulo 8, estos mismos autores analizan el proceso de formación de la *Concertación Plural* en Catamarca, Río Negro, Neuquén y Mendoza y muestran cómo la conformación de esta coalición no se ajustó a los postulados sostenidos por la teoría de la nacionalización.

Los restantes capítulos de la sección son estudios históricos de dos casos anómalos: el Movimiento Popular Neuquino, único partido provincial que se mantuvo en el poder desde 1983 hasta el presente, y la provincia de Río Negro, *única* jurisdicción gobernada por la principal fuerza política de oposición a nivel nacional, la UCR (salvo en los períodos 1983/1989 y 1999/2002, donde gobernó en coalición), donde se mantuvo como partido predominante hasta 2011. En efecto, Rafart y Galucci (capítulo 9) investigan las transformaciones del sistema de partidos de Neuquén desde el retorno de la democracia y destacan cómo impactaron las estrategias adoptadas por el Movimiento Popular



Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina (Coordinadores)

Neuquino sobre las restantes organizaciones políticas en la provincia. Finalmente, Camino Vela (capítulo 10) analiza el predominio del radicalismo en Río Negro entre 1983 y 2009, otorgando valor explicativo a su paulatina “provincialización” y oportuna separación de los derroteros nacionales de esta fuerza política.

Este libro constituye un novedoso aporte a un viejo debate siempre presente en la agenda de investigación de las ciencias sociales: la nacionalización de los sistemas políticos en las democracias de partidos. En los trabajos incluidos se investiga de qué manera los actores y los procesos políticos pueden desarrollarse en escenarios fragmentados, provistos de múltiples planos institucionales y compuestos por diferentes niveles estatales de actuación. Los aportes teóricos tratan de dar cuenta de cómo la diversidad e inestabilidad de los escenarios políticos subnacionales se organizan en un proceso de negociación permanente dotado de relativa estabilidad (*modus vivendi*). Con este propósito se abordan diversos estudios de caso de la Argentina contemporánea, identificando la existencia de una fuerte fragmentación política donde los niveles provinciales y locales han cobrado mayor visibilidad y relevancia en la configuración de la política nacional.

prometeo  
libros

[www.prometeoeditorial.com](http://www.prometeoeditorial.com)

