

La política partidaria en Argentina

¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos?

Juan Abal Medina
(compilador)



Juan Abal Medina es Politólogo de la UBA, Magíster, y Doctor en Ciencia Política (FLACSO México)

Es investigador del CONICET y profesor titular regular de la UBA. Dictó programas de maestría y doctorado (UNSAM, UdeSA, UBA)

Publicó numerosos libros y artículos en revistas especializadas y disertó en importantes congresos en el país y en el mundo

Sus principales obras: *Manual de ciencia política* (2010); *Participación y control ciudadanos* (2009); *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas* (2007); *Los senderos de la nueva izquierda partidaria* (2006); *La muerte y resurrección de la representación política* (2004); *El asedio a la política* (2002); y *El federalismo electoral argentino* (2001)

En la función pública fue Coordinador del Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires y, en el ámbito nacional, se desempeñó como Subsecretario y Secretario de la Gestión Pública, como Vicejefe de Gabinete y como actual Secretario de Comunicación Pública.

Juan Abal Medina
(Comp.)

**La política partidaria en Argentina:
¿hacia la desnacionalización
del sistema de partidos?**

{prometeo}
l i b r o s

Índice

INTRODUCCIÓN

Descentralización, coparticipación y crisis de representación en la Argentina ¿hacia la desnacionalización del sistema de partidos?

Juan Abal Medina 9

COPARTICIPACIÓN FEDERAL 19

Un acercamiento a la comprensión de las relaciones fiscales intergubernamentales. Aporte para el estudio del proceso de nacionalización/desnacionalización partidaria.

Santiago Bonifacio y Natalia Del Cogliano 21

Descentralización y federalismo fiscal en la Argentina. Reflexiones sobre el sistema de partidos.

Gabriela N. Cheli 57

SISTEMAS ELECTORALES 83

La configuración de la competencia partidaria provincial: ¿cómo interactúan los distintos niveles de competencia partidaria en sistemas de partidos federales?

Juan Abal Medina y María Celeste Ratto 85

CRISIS DE REPRESENTACIÓN 119

Crisis de representación: ¿Democracia semidirecta vs. representantes? Partidos, políticos y mecanismos participativos en la ciudad de Buenos Aires.

María Laura Eberhardt 121

ESTUDIO DE CASOS 163

Desnacionalización y competencia partidaria en la Ciudad de Buenos Aires.

Martín Astarita 165

El fenómeno de nacionalización - desnacionalización partidaria: los casos de Tucumán y Formosa.	
<i>Alejandro Gandulfo</i>	185
Cambios y continuidades en un escenario de partido predominante. Una mirada sobre la competencia partidaria en la provincia de Neuquén.	
<i>Lisandro Gallucci</i>	227
Descentralización, coparticipación federal y crisis de representación política: variables para comprender el fenómeno de la (des)nacionalización partidaria en la provincia de Buenos Aires (1989-2009)	
<i>Mariano Montes</i>	251
BIBLIOGRAFÍA	285

La investigación

los objetivos generales que se propuso la investigación fueron, en primer lugar, conocer las transformaciones recientes del sistema de partidos en la Argentina, estableciendo el grado de desnacionalización/nacionalización del mismo. Segundo, vincular tales procesos de desnacionalización/nacionalización del sistema partidario con las políticas de descentralización estatal implementadas en los años '90, con la crisis política de 2001-2002, y con la subsiguiente reconstrucción de las capacidades del Estado nacional. Y, tercero, entender las dinámicas actuales del sistema partidario argentino, en términos de las formas de agregación y coordinación partidarias que ha adoptado, así como predecir las posibles pautas que podría asumir en un futuro cercano.

Por su parte, más específicamente, el transcurso de la indagación se orientó, para comenzar, a analizar las modificaciones sucesivas en el número de partidos (competencia política) y en la base electoral de cada partido (comportamiento electoral), a través de la aplicación de diversos indicadores, y los incentivos institucionales electorales en los distintos niveles de gobierno. Segundo, a evaluar el grado de similitud de los indicadores de competencia política y comportamiento electoral en los niveles provincial y local con respecto a la media nacional. Tercero, a caracterizar el grado de heterogeneidad intra e interprovincial de la competencia política y del comportamiento electoral, así como el nivel de volatilidad electoral. Cuarto, a indagar en la existencia de un vínculo posible entre el nivel de (des)nacionalización del sistema de partidos y la implementación de las políticas descentralizadoras del Estado durante la década del noventa, así como con la crisis política de 2001-2002. Quinto, a estudiar si se dio un proceso contrario de nacionalización del sistema de partidos, o al menos de atenuación de las tendencias desnacionalizadoras, con la reconstrucción de las capacidades estatales iniciada tras la mencionada crisis de la mano de las presidencias kirchneristas a

partir de 2003. Y, finalmente, a proyectar las probables configuraciones que podría asumir el sistema partidario en los próximos años.

El trasfondo del proyecto sostenía que, en la Argentina, desde 1983 existía una marcada tendencia hacia la desnacionalización del sistema de partidos, la que había alcanzado su punto máximo a comienzos de este siglo. Dicha territorialización partidaria habría ocurrido en paralelo con la crisis fiscal del Estado nacional en los últimos años de la década pasada, junto con la crisis general de representación de diciembre de 2001 y comienzos de 2002. No obstante, tal tendencia parecería haber ido perdiendo parte de su fuerza, en paralelo con la subsiguiente reconstrucción de las capacidades estatales iniciada con la presidencia del Frente para la Victoria en el año 2003.

Bajo esos lineamientos se esbozaron ciertas presunciones de partida, algunas de las cuales, en diverso grado, con distinta intensidad, y desde diferentes enfoques y perspectivas, inspiraron el diseño y la realización de los subsiguientes estudios individuales que conforman los capítulos de este libro. Tales presunciones pueden presentarse de la siguiente manera:

“Desde el retorno democrático, el sistema de partidos nacional experimentó un cambio, pasando de una coordinación nacional de tendencia bipartidista, a diversas formas de coordinación partidaria subnacional, que no responden necesariamente a formatos bipartidistas”.

“La tendencia a la desnacionalización del sistema de partidos alcanzó su grado máximo a fines de los años noventa debido a las transformaciones ocasionadas en las unidades políticas subnacionales por las medidas descentralizadoras implementadas, y reforzada tanto por la crisis fiscal como por la crisis política general desatada en los años 2001 y 2002”

“La tendencia hacia la desnacionalización comenzó a perder fuerza desde el año 2003 al recuperar el Estado nacional sus capacidades estatales (económicas, institucionales y políticas)”.

Frente a la actual deficiencia del estado del arte referido al estudio del sistema de partidos argentino de los últimos veinte años, resultaba

evidentemente necesario realizar aportes de contenido analítico conceptual pero que se encontrasen, a su vez, seriamente testeados por el análisis de datos concretos, a fin de aportar una nueva y consolidada mirada sobre la reformulación del sistema de partidos y sobre su forma de rearticulación política.

El libro

Dentro del marco general de estudio propuesto, el libro se compone de ocho capítulos independientes pero interrelacionados, todos los cuales, en distinta medida, desde diferentes perspectivas específicas y aplicados a diversos recortes particulares del universo de análisis planteado, se articulan, en forma coherente, en torno de los objetivos generales de la investigación postulada.

Brevemente, el capítulo inicial de Bonifacio y Del Cogliano parte de la tesis de Chhibber y Kollman (2004) según la cual los procesos de centralización política y administrativa confieren un nuevo ímpetu a la formación de partidos políticos nacionales, y sostiene que la desnacionalización del sistema partidario responde no sólo a la descentralización política y administrativa, sino, fundamentalmente a procesos de descentralización de carácter fiscal. A partir de lo anterior, los autores proponen que la coexistencia de políticas de descentralización administrativa y fiscal es condición necesaria para la desnacionalización del sistema de partidos. A ese respecto, presentan un rápido repaso sobre el modo en que se articularon los dos niveles de gobierno (nacional y provincial) en torno de las disposiciones que configuraron y reconfiguraron el régimen federal de coparticipación de impuestos a lo largo de los años. Asimismo, repasan los rasgos esenciales de las políticas centralizadoras y descentralizadoras impulsadas por el gobierno nacional en los diferentes períodos. De ese modo, pretenden rastrear la dinámica propia de ambos elementos: la descentralización fiscal y la descentralización administrativa, que, de manera conjunta según sentencian, explican la desnacionalización del sistema partidario argentino.

En línea con lo anterior, el segundo capítulo, a cargo de Cheli, se sitúa en la premisa, ampliamente difundida en el entorno académico,

de que el máximo grado de desnacionalización del sistema de partidos argentino se produjo tras la implementación de políticas descentralizadoras del Estado en los años '90. Tal supuesto implicaría que la descentralización administrativa marcó su fuerte impronta sobre los gobiernos provinciales, reforzando la visión de dichos estados subnacionales como actores con peso propio y recursos suficientes como para forjar la independencia de su sistema de partido y la consolidación de fuerzas partidarias propias. Con este espíritu el capítulo se avino a estudiar, por un lado, las características que asumieron los procesos de descentralización dentro del Estado argentino, así como los efectos de esas reformas en términos económicos y fiscales para las provincias; y, por el otro, los rasgos adoptados por el sistema partidario argentino a nivel nacional desde 1983 hasta la actualidad, haciendo especial hincapié en las tendencias ocurridas tanto en la arena nacional como en la subnacional de gobierno.

Por su parte, el capítulo de este autor co-escrito con Ratto se interesa por evaluar la forma en que la dinámica partidista nacional influye en los sistemas partidarios subnacionales en función de los sistemas electorales existentes en las provincias, a sabiendas de la gran heterogeneidad institucional que el contexto subnacional presenta en la Argentina. Con este fin, estudia el número efectivo de partidos políticos provinciales junto con una serie de datos provenientes de resultados electorales agregados a nivel provincial para el período 1983-2005. La metodología escogida fue un modelo de regresión multivariado, orientado a medir el impacto que numerosos y diversos factores ejercían sobre la cantidad de partidos provinciales. La hipótesis fundamental, sobre la que se desarrolla lo principal del trabajo investigativo, postula que “la influencia ejercida por la competencia de cargos públicos nacionales aumenta el número efectivo de partidos provinciales solamente si el sistema electoral provincial es lo suficientemente permisivo”, esto es, si favorece la representación proporcional antes que el principio mayoritario.

Seguidamente, y ya perfilando el análisis de casos empíricos e investigación aplicada, el capítulo de Eberhardt toma la variable “crisis de representación” y estudia su influencia sobre los partidos políticos en la ciudad de Buenos Aires, en función de la postura que sus dirigentes y funcionarios de gobierno adoptaron frente a la creación, reglamentación

e implementación de mecanismos participativos “semidirectos”, como herramientas alternativas y/o complementarias de las agrupaciones e instituciones indirectas tradicionales para la presentación de las demandas ciudadanas ante el gobierno. Dichas herramientas fueron impulsadas por los convencionales constituyentes en 1996 y luego reglamentadas por las subsiguientes legislaturas como una de las salidas posibles al descreimiento y la apatía ciudadanas respecto de los representantes e instituciones asociadas, fenómenos que alcanzaron su mayor crudeza a partir de 2001. Lo paradójico de tales mecanismos recae en el hecho de que pueden aparecer ante los gobernantes tanto en la forma de instrumentos que ayuden a descomprimir la tensión dirigida contra los órganos y las vías representativas ahora en situación crítica, como también en el modo de una latente competencia y amenaza para sus partidos y funcionarios respecto de la tarea de nuclear, canalizar y ejecutar los reclamos e intereses de los habitantes.

El capítulo quinto, de Astarita, también se sitúa en el caso de la ciudad de Buenos Aires pero, en esta oportunidad, a los fines de abordar los fenómenos de la desnacionalización y de la competencia partidarias en el período 2001-2009. El autor parte de la afirmación consensuada de que el sistema partidario argentino ha atravesado un marcado proceso de desnacionalización en los últimos años. Es en ese contexto de profundas e importantes transformaciones ocurridas en el sistema de partidos nacional, que a su vez impactan y son acompañadas de modificaciones en las pautas de competencia subnacionales, que el trabajo se centra en indagar sobre las características y la dinámica que asume la competencia partidaria en la Capital Federal, más aún siendo que posee “un sistema partidario peculiar, diferente no sólo del vigente a nivel nacional sino también al del resto de las provincias”.

En sexto lugar, Gandulfo trae un estudio comparado de dos casos provinciales, Tucumán y Formosa, en su afán por investigar los cambios producidos en los sistemas partidarios provinciales, poniendo particular atención sobre los procesos de desnacionalización y nacionalización partidaria. El autor analiza el fenómeno de territorialización a partir no sólo de los procesos de descentralización administrativa, fiscal y política acontecidos en el país, sino también de la posibilidad con que cuentan las elites provinciales para separar la competencia nacional de la

provincial, y para construir, así, organizaciones partidarias autónomas. Tal capacidad está asimismo directamente vinculada con la disponibilidad de recursos económicos provinciales propios así como de recursos políticos de los gobernadores. En ese sentido, el autor se aboca a dilucidar el grado de relevancia de los recursos propios de ambas provincias a fin de explicar los desiguales recorridos históricos de sus sistemas partidarios en términos del grado de nacionalización/desnacionalización de los mismos.

Un nuevo estudio de caso provincial vendrá de la mano del capítulo de Gallucci, quien se detiene a dar cuenta de las particularidades del sistema partidario neuquino, único distrito en el que un partido de carácter estrictamente provincial ha logrado mantenerse al frente del ejecutivo provincial, consolidando así su carácter de actor predominante. No obstante, el autor aborda la trayectoria partidaria provincial sin descuidar las transformaciones operadas en la provincia, entre otros aspectos, las fluctuaciones acaecidas en los rendimientos electorales de aquel partido, así como las situaciones de gobierno dividido que dicha fuerza ha enfrentado de forma recurrente en los últimos períodos.

Finalmente, el trabajo de Montes realiza una buena síntesis de las tres variables independientes principales aquí adoptadas a la hora de explicar los fenómenos de desnacionalización/nacionalización del sistema partidario argentino: las políticas de descentralización, la coparticipación federal y la crisis de representación; esta vez, aplicadas al estudio de caso de la provincia de Buenos Aires. La hipótesis que nuclea el trabajo afirma que, en la provincia de Buenos Aires, no se ha evidenciado una clara tendencia hacia la desnacionalización partidaria durante todo el período, habiéndose incluso mantenido cierta estabilidad relativa en la competencia partidaria provincial. Sin embargo, esto no significaría que el proceso de desnacionalización no hubiera existido, sino que habría ocurrido en determinados momentos específicos como un fenómeno producto de circunstancias ajenas al proceso de descentralización que se dio en el marco de la reforma del Estado. En este sentido, el autor suma otras variables como ser el estado de situación actual de la coparticipación federal de la provincia (observando el grado de dependencia económica respecto del gobierno nacional y el presupuesto por habitante en los municipios), junto con el efecto sobre el territorio de la crisis de representación política.

El presente libro indaga en el tipo de sistema de partidos que se constituyó en la Argentina durante el proceso de consolidación democrática.

Su aporte original consiste en enfocar el análisis desde lo acontecido tanto en la arena nacional de la política, como en las esferas provinciales y locales, así como a partir de las implicancias mutuas que conlleva toda estructura federal de gobierno.

Identifica también una profunda serie de transformaciones experimentadas por el sistema partidario en la última década y se aboca a interpretar el sentido de las mismas.

De esta manera, el interés central que articula la obra es el explicar las pautas de reformulación del sistema de partidos desde 1983 hasta la actualidad, incorporando cuestiones como la tendencia a la desnacionalización/nacionalización del sistema de partidos, la descentralización política, la coparticipación federal y la crisis de representación; aspectos de gran relevancia en la configuración de los procesos políticos nacionales.

prometeo
libros

www.prometeoeditorial.com

ISBN 978-987-574-477-6



9 789875 744776