

**El federalismo
electoral argentino:
sobrerrepresentación,
reforma política y
gobierno dividido
en la Argentina**



Secretaría de la
Gestión Pública

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS



El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina

Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h)
editores

AUTORIDADES NACIONALES

Presidenta de la Nación
Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros
Dr. Aníbal Fernández

Secretario de la Gestión Pública
Dr. Juan Manuel Abal Medina

Director Nacional Alterno del Proyecto
de Modernización del Estado
Lic. Federico Semeria

Director del Instituto Nacional de la
Administración Pública
Sr. Jorge Giles



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Presidencia de la Nación

INDICE

Prefacio a la Segunda Edición: Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h)

Prólogo: Natalio Botana

Capítulo 1: Votar a los representantes.

Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h).

Capítulo 2: El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial.

David Samuels y Richard Snyder.

Capítulo 3: Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas.

Ernesto Calvo, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca.

Capítulo 4: Federalismo y el número de partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados de la Nación: 1983-1999.

Mark P. Jones.

Capítulo 5: La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina.

Ernesto Cabrera.

Capítulo 6: La posibilidad del *gerrymandering* político. Estabilidad y concentración geográfica del voto partidario.

Marcelo Escolar.

Capítulo 7: Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. Edward Gibson y Ernesto Calvo.

Capítulo 8: Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal..
Tulia G. Falletti.

Capítulo 9: Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias.
Horacio Cao y Roxana Rubins

Capítulo 10: Y usted, ¿por quién dice que votó?: una agenda de investigación sobre los mecanismos electorales de control político.
Juan Manuel Abal Medina (h) y Ernesto Calvo

Bibliografía

Sobre los autores

Prefacio a la segunda edición

Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h)

En junio de 2001, cuando se publicó la primera edición de este libro, la cuestión del federalismo electoral no recibía todavía una gran atención en la ciencia política argentina, ni mucho menos en el debate periodístico sobre la política argentina. Los componentes territoriales de la política electoral, sus complejos mecanismos de articulación nación-provincias, de coordinación entre facciones, y su impacto en el diseño de política pública, no concitaban el interés que hoy reciben.

Entre entonces y hoy, claro, ocurrió la profunda crisis de finales de 2001. La renuncia del presidente Fernando De la Rúa, el muy breve mandato de Adolfo Rodríguez Saá y la posterior gestión de Eduardo Duhalde estuvieron signadas por el protagonismo de las provincias en la arena política nacional. La reconstrucción de la gobernabilidad dependió de acuerdos y coaliciones con una clara impronta territorial. En tres elecciones consecutivas, 2003, 2005 y 2007, los resultados electorales mostraron una clara diferenciación territorial del voto y revelaron la creciente importancia de los actores subnacionales en la constitución de proyectos nacionales. Para entender a la política argentina de estos últimos años se ha tornado imprescindible comprender la política en las provincias argentinas, así como la vinculación entre la arena electoral nacional y las arenas electorales subnacionales del régimen federal argentino.

Distintos libros y artículos han considerado útiles algunos de los análisis contenidos en *El Federalismo Electoral*. Malamud (2005), Malamud y De Luca (2005), y Calvo y Escolar (2005), Torre (2002), refieren al libro al estudiar la dinámica del sistema partidario argentino, y su interrelación con la dinámicas partidistas provinciales. Gervasoni (2005), Acuña y Cetrángolo (2006), Cheresky y Pousadela (2004), Malamud y Costanzo (2003) estudian componentes de la institucionalidad democrática subnacional, incluyendo los aspectos político-electorales del federalismo argentino. Al describir el proceso presupuestario nacional. Uña (2005), observa la influencia de la estructura territorial de los partidos argentinos en la relación entre el Presidente y el Congreso, en tanto que Escolar y Pérez (2001) combinan la perspectiva federal con la metropolitana para entender la institucionalidad de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En un libro recientemente publicado, Marcelo Leiras (2007) propone nuevos vínculos entre el federalismo electoral y la organización partidaria subnacional en la Argentina. Llamazares Valduvico (2005), a su vez, analiza la interacción entre reglas formales e informales en el federalismo argentino.

Este nuevo interés en la articulación entre política nacional y subnacional argentina ha generado una extensa producción académica también en el exterior. En un texto reciente Edward Gibson (2007) analiza el modo en que se sostienen regímenes autoritarios subnacionales en un contexto

democrático nacional. Comparando el caso de Oaxaca (México) y Santiago del Estero (Argentina), Gibson muestra que la territorialización de la política permite no tan sólo anidamientos electorales sino, a su vez, la diferenciación funcional de los derechos ciudadanos. Powell (2002) también se enfoca en la dimensión subnacional al explicar la crisis de 2001. Jones y Hwang (2003) analizan la relación entre política subnacional y la cartelización de las facciones legislativas en el Congreso Argentino. Tulia Falleti (2005), en un premiado artículo, demuestra que las políticas de descentralización siguen distintos caminos subnacionales de acuerdo con el tipo de negociación y de coaliciones que articulan la política pública. Finalmente, Diaz-Cayero (2006), Brusco, Nazareno y Stokes (2003), Calvo y Murillo (2004), Stokes (2005) y Remmer (2007), muestran el modo en que la política pública se ve afectada por la distribución de recursos clientelares a distintos electorados subnacionales.

Esta literatura enfocada en la política subnacional ha estado acompañada por nuevos proyectos colaborativos en distintas universidades de la Argentina y el exterior. En los últimos cinco años, un número de proyectos de investigación dirigido por colegas en las Universidades de San Martín (Abal Medina, Cavarozzi, Escolar), Buenos Aires (Cheresky y Pousadela), Di Tella (Mustapic y Smulovitz), San Andrés (Leiras, Tommassi, Sanguinetti), han construido un detallado mapa de las transformaciones políticas ocurridas en los años posteriores a la crisis del 2001. El interés en la política subnacional comparada ha generado una vasta literatura que incluye investigadores como Alberto Díaz-Cayeros, Tulia Falleti, Edward Gibson, Mark P. Jones, Karen Remmer, Jonathan Rodden, David Samuels, Richard Snyder, Alfred Stepan, Eric Wibbels, entre otros.

Esta reedición presenta nuevamente un material que, creemos, conserva plena actualidad. La territorialización de la política argentina es un fenómeno vigente que se expresa en comportamientos electorales distintivamente locales, tal y como fuera mostrado por Jones y Mainwaring (2002), Calvo y Escolar (2005), y Leiras (2007). A su vez, el creciente protagonismo del Estado nacional en áreas descentralizadas en los años 90 (como la política educativa, analizada en uno de los artículos), y las tensiones emanadas de este nuevo vínculo entre niveles de gobierno, demuestran que la construcción del federalismo argentino es un proceso dinámico y que amerita un análisis profundo. Pensamos que este libro puede hacer una contribución en ese sentido, útil tanto para la investigación académica como para la toma de decisiones públicas.

Prólogo

Natalio Botana

Cuando comenzó a practicarse la democracia constitucional en la Argentina, en 1983, el régimen federal no contaba con el apoyo de una sólida tradición capaz de respaldarlo. Al igual que los fenómenos políticos que se ponían en marcha en el orden nacional, el federalismo, más que una experiencia positiva, expresaba un conjunto de ideales y un proyecto novedoso.

Tras las circunstancias fundacionales de 1983, había ues una historia erizada de dificultades. Aún en los períodos en que el país gozó a medias de una prolongada y sin embargo mutilada vigencia de la Constitución de 1853-1860, el federalismo se presentaba ante sus protagonistas envuelto en una honda polémica. En los años finales del siglo XIX, Estanislao Zeballos sostenía que la república federal era una "mascarada"; y Manuel D. Pizarro, al constatar "el silencio sepulcral de las provincias"; anunciaba su "defunción desgraciada".

En aquellos momentos previos a los grandes debates electorales de principios del siglo pasado, la cuestión federal era percibida al modo de una derrota inflingida por el Estado nacional a las provincias. En el dualismo entre la Nación y las provincias –uno de los arbotantes de la teoría clásica del federalismo- el primero de los dos términos llevaba todas las de ganar. Así, argüían los críticos, que culminaba una política de centralización que demolía las autonomías provinciales mediante el ejercicio constante, y en muchas ocasiones usivo, de la intervención federal (por ley del Congreso o por decreto del Poder Ejecutivo).

Esta política cosechó 39 intervenciones federales en el período que transcurrió entre 1880 y 1916; se acentuó a la vera del primer ensayo democrático de 1916 a 1930 (33 intervenciones); decreció a lo largo de la década del treinta (13 intervenciones); y no amainó durante el período peronista entre 1946 y 1955 (14 intervenciones), ni en el curso de las presidencias –exceptuada la de Arturo Illia- que, haciendo las veces de meros intervalos, se sucedieron entre 1958 y 1976. Por motivos diversos, todos los gobiernos nacionales intervenían en las provincias y sustituían a sus autoridades. Lo mismo hicieron, va de suyo, las dictaduras autoritarias que impusieron en el país un unitarismo de hecho.

"Si analizamos este complejo escenario con la ayuda de una perspectiva histórica, podríamos avanzar la hipótesis de que la intervención federal representó un triple papel: fue un instrumento de control frente a las oposiciones de diverso signo; actuó como un dispositivo para dirimir conflictos dentro de una agrupación o de un partido dominante y reforzó, en la mayoría de los casos, la presencia hegemónica del Poder Ejecutivo Nacional.

Este punto de vista fue compartido en la Argentina por una amplia gama

de testigos y actores, incluido quien esto escribe, desde que, en tiempos del primer Centenario, Rodolfo Rivarola y Nicolás Matienzo destacaron, en sendos trabajos clásicos, los mecanismos productores del federalismo gobernante en las provincias y su articulación con el poder central. La imagen que resultó de esta manera de ver las cosas mostraba las provincias (en mayor o menor grado, de acuerdo con los períodos analizados) como una jerarquía dependiente de las decisiones nacionales que, sin embargo, ofrecía a los presidentes de turno los recursos necesarios para forjar coaliciones electorales y parlamentarias.

Es obvio que estos análisis carecieron del auxilio que brinda una secuencia homogénea. Si hasta 1930 es posible observar un período largo de casi siete décadas donde al menos las autoridades legales no sucumbían ante los golpes militares, en el medio siglo siguiente los cortes violentos entre gobiernos civiles, cuasidictatoriales y dictatoriales hacen más engorrosa una imprescindible comparación entre cambios y continuidades. ¿Qué es, al cabo, lo que se transforma y persiste en el régimen federal argentino?

Entre 1862 y 1930, es factible condensar el desarrollo del federalismo en tres tipos de regímenes (1862-1880; 1880-1916; 1916-1930), en los cuales las modificaciones que tienen lugar, vinculadas con la reducción coactiva de los sedimentos confederativos a la unidad del Estado nacional, dan paso a la consolidación del orden conservador y, más tarde, al impacto proveniente del ejercicio de la soberanía popular: son tres regímenes inscriptos en un mismo marco constitucional que, no obstante sus profundas diferencias, mantienen incólume una vigorosa tendencia centralizadora.

Resulta sin duda más complicado ensayar una proximación semejante entre 1930 y 1983. Las tendencias apuntadas prosiguen y hasta se realimentan, pero la brevedad de las experiencias, que por lo demás se vana cortando dramáticamente al influjo de las intervenciones militares, configura un campo más heterogéneo. En dicho lapso, la política federal se estructuró en dos planos diferentes. Por un lado, la apertura de cada una de esas etapas (1931-1943; 1946-1955; 1958-1962; 1963-1966 y 1973-1976), fruto de una salida de las situaciones militares establecidas y sujeta a fraudes, imposiciones a las libertades públicas y proscripciones, tuvo la característica de fijarse en un acto electoral omnicompreensivo, donde la ciudadanía elegía en un solo momento, acopiando boletas en el cuarto oscuro, todas las autoridades, desde el Presidente hasta el último concejal de las intendencias municipales.

Esta ceremonia se repitió en 1931, 1946, 1958, 1963 y 1973. En cada inauguración electoral, salvo la de 1963, el Presidente victorioso estuvo provisto del respaldo de una mayoría legislativa en el Congreso que se extendía hacia gran parte del régimen federal. Las elecciones de gobernadores atenuaron levemente este dominio entre 1932 y 1940, pero no

tuvieron relevancia alguna entre 1946 y 1955 y menos en 1962 (porque fueron anuladas) o en las fechas previstas de 1967 y 1977, pues no alcanzaron a realizarse.

El segundo plano de análisis no es menos sugerente si ponemos el acento en el comportamiento de las elites provinciales que, deslizándose en medio de la exclusión que sufrían determinadas fracciones de las mismas, lograban sin embargo participar en el gobierno de sus respectivos distritos en los períodos de dominación militar. Menos visible en el caso de los partidos nacionales, es *modus operandi* benefició a las agrupaciones provinciales que, especialmente en los distritos medianos y pequeños, pudieron conservar en sus manos las riendas del poder. Este dato no es menor, si recapitulamos la aptitud de que hicieron gala estos partidos de distrito para formar parte o integrar entramente los elencos de los gobiernos civiles y militares.

A ello se sumó el hecho novedoso de que el régimen misto (unitario y federal), que cobró forma definitiva durante la presidencia de Nicolás Avellaneda y la primera de Julio A. Roca mediante las leyes de federalización de la ciudad de Buenos Aires y de territorios nacionales, sufrió una mutación de fuste en su escala con el establecimiento de ocho nuevas provincias. Un siglo después del pacto consagrado en la Constitución 1953-60, las unidades componentes del régimen federal crecieron en más del cincuenta por ciento: de catorce pasaron a veintidós. La práctica rutinaria de este federalismo ampliado que, salvo en dos puntos, cubría toda la geografía del país, recién podrá registrarse a partir de 1984.

Este breve excursus histórico permite trazar, por contraste, el retrato preliminar de un régimen federal que, a partir de los comicios generales de 1983, incorporó en su haber una ventaja extraordinaria con respecto al legado de los cincuenta años precedentes. Aunque suene a Perogrullo, el paso del tiempo fue depositando en la *praxis* del federalismo argentino, al ritmo de sucesivas renovaciones electorales, el rasgo desconocido de la duración. En la escala propia de los regímenes federales consolidados, antes y después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, estos pocos años ubicados a la vuelta de dos siglos son poco menos que intrascendentes; en nuestra circunstancia, y a la luz de la exigencia de una duración mínima que permita comparar y evaluar, esta *praxis* electoral del federalismo, con casi veinte años de existencia ininterrumpida, configura una oportunidad única para detectar en ella, un nuevo campo de "conflicto y armonías" (lo haré resumiendo unos enfoques desperdigados hace ya una larga década en artículos y notas de ocasión).

Desde que fue incorporada en América al repertorio de las formas políticas del Estado moderno, la república federal es un régimen que otorga a las

provincias una representación igualitaria en el Senado y otra, calculada sobre la cantidad de sus habitantes, en la Cámara de Diputados. De ello se deduce que, en el Estado federal, coexistieron siempre dos tipos de representación: una representación asignada, que subsume las desigualdades entre provincias diferentes en una igualdad equivalente para todas (dos, o ahora, según la reforma constitucional de 1994, tres senadores por distrito) y una representación aritmética que traslada al número de diputados las desigualdades demográficas de las provincias.

La clave del pacto federal reside en esta fórmula de compromiso. En teoría, tanto valen en el Senado los tres senadores por La Rioja como los que le corresponden a la provincia de Buenos Aires; en la cámara baja, en cambio, la Rioja tiene cinco diputados y Buenos Aires, setenta. Este reparto está distorsionado en la Argentina debido a un mecanismo que sobrerepresenta a las provincias chicas y subrepresenta a los distritos grandes. Si aplicásemos el criterio numérico de la representación aritmética, a La Rioja le correspondería un diputado o, a lo sumo, dos; en los hechos tiene cinco. En Buenos Aires, la Capital Federal, Córdoba y Santa Fe está localizado el 65% de nuestra población, pero el número de diputados que estos distritos envían al Congreso alcanza sólo al 51,34%. La representación asignada se ha deslizado pues de la Cámara de Senadores a la Cámara de Diputados y con ello nuestro sistema político se desenvuelve en el marco de una fórmula muy alejada del primitivo compromiso del pacto federal.

Estos procedimientos están montados sobre tres antecedentes jurídicos: la reforma constitucional de 1949 que asignó a las provincias un mínimo de dos diputados; la ley 19.862, dictada en 1972, que aumentó aquel umbral a cuatro diputados; y, por fin, la ley 22.847 del 12 de julio de 1983 que consagró el número hoy vigente de cinco diputados. Esta última normativa se ha convertido en el núcleo duro de las relaciones electorales entre el Congreso Nacional y las provincias. Dictada unos meses antes de las elecciones de octubre de 1983, la ley 22.847 soportó indemne los intentos de cambio y se combinó con las transformaciones que, en esta materia, recogió la reforma constitucional de 1994.

Los efectos de este mecanismo están a la vista. Con el auxilio de una mirada aristotélica sobre la *politeia* del federalismo electoral en la Argentina, podemos advertir que los resortes básicos de la misma derivan simultáneamente de al autocracia y la democracia: la forma constitutiva es militar por su origen, y civil y partidaria por su ejercicio. De resultados de ello, en nuestra estructura de 24 provincias el volumen asignado a los distritos medianos y chicos (Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Chaco, Misiones, Catamarca, La Rioja, Jujuy, San Juan, San Luis, La Pampa, Chubut, Formosa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra

del Fuego), combinado con la inclinación mayoritaria que el sistema proporcional produce en aquellos, al designar cada dos años entre cinco y dos diputados, contrarresta en la cámara baja el dominio de los cuatro grandes (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe). Ni hablar, escuso decirlo, del Senado, donde el desequilibrio de la balanza federal está consagrado por la antigua teoría del siglo XVIII.

Una distribución del poder de esta naturaleza se compadece mejor con el método indirecto para designar a los senadores mediante las legislaturas provinciales y al Presidente y Vicepresidente en el seno de las Juntas de Electores. El primer camino, que habrá de clausurarse definitivamente en los comicios de octubre de 2001, tuvo en estos años la peculiaridad de reproducir, en varios distritos, la trayectoria de ida y vuelta entre los gobernadores de provincia y las bancas por ellos ocupadas en el Senado nacional que, un siglo atrás, delineó el contorno oligárquico del orden conservador. Analogías curiosas: veremos si esos senderos prosiguen abiertos aún en la circunstancia de la elección directa de los senadores.

El recorrido del segundo camino atravesó, en cambio, la prueba que significa alterar el sistema de elección indirecta de los titulares del Poder Ejecutivo. Tal fue –es sabido– uno de los virajes impuestos por la Constitución reformada en 1994. Este giro trajo aparejada, en las elecciones de 1999, la consecuencia novedosa de una fórmula presidencial mayoritaria en las urnas, debido a la alta proporción de sufragios obtenidos en los distritos grandes, que sin embargo se reveló incapaz de obtener un apoyo semejante, traducido en bancas legislativas, en los distritos medianos y chicos. Esta pareja de contrarios es una de las fuentes en la Argentina del llamado “gobierno dividido” (la otra, desde luego, reside en el armado federal del Partido Justicialista que, a diferencia de la Alianza UCR-Frepaso, se nutre del control electoral de la mayoría de los distritos medianos y chicos).

Hay entonces un conservadurismo establecido en el trámite de los comicios nacionales poco congruente con las incesantes mudanzas constitucionales y electorales que tuvieron lugar en las provincias. Tanto en los regímenes bicamerales (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre ríos, Mendoza, Catamarca, Corrientes, Salta y San Luis) como en aquellos unicamerales (Capital Federal, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán), estas reformas han introducido en las prácticas electorales una variada gama legislativa, que se extiende desde las leyes de lemas hasta la representación uninominal y las listas abiertas a borrratinas, pasando –se entiende– por diversas combinaciones. Lo que habría que preguntarse, a esta altura de la experiencia, es qué resultados arrojó esta mezcla inestable de inmovilismo e innovación.

En rigor, estos productos, entre los cuales sobresalen los numerosos escándalos de una clase política que se apropia de los recursos públicos, no se entienden sin el papel que en el juego entre Nación y provincias representa la coparticipación federal.

La política de la coparticipación federal es otra de las claves de bóveda del federalismo en la Argentina. Si, en palabras de Montesquieu, la representación asignada conforma la naturaleza del régimen, las reglas de la coparticipación federal, junto con el conjunto de subsidios directos a ella adosados, son el principio que pone en movimiento aquella organización horizontal del poder y de la soberanía. Este aspecto es relevante para entender el rumbo que actualmente emprenden las tradiciones proclives a la centralización.

Es cierto que las tres presidencias constitucionales han superado el estilo prepotente de los gobiernos nacionales que hacían uso permanentemente de la intervención federal. Sólo se recurrió en estos años a esa medida, antes de aplicación ordinaria, en circunstancias extremas (por ejemplo, en Santiago del Estero o en Corrientes), respetando en general el goce formal de las autonomías provinciales. En relación con los antiguos comportamientos, este es un hecho que conviene señalar con énfasis.

No obstante ello, y aunque este logro –insistimos– no carezca de importancia, se ha montado un escenario alternativo donde, paradójicamente, el arma centralizadora de la coparticipación federal refuerza el uso autónomo de los recursos fiscales en las provincias. De acuerdo con un análisis acerca de la procedencia de los fondos, las provincias medianas y pequeñas son sucursales del poder central: si cesara el flujo de la coparticipación no habría ejecución posible del presupuesto de gastos. En la vereda opuesta, si atendemos a la adjudicación de esos recursos por el Congreso, las provincias recuperan su autonomía y la parte de soberanía que les corresponde.

Se ha configurado de este modo un flujo de relaciones que invierte el sentido del precepto republicano de que no hay gasto legítimo si no está respaldado por el compromiso directo de la ciudadanía fiscal. Esta situación está en las antípodas de otras experiencias federales en las cuales las provincias definen y ejecutan su propio régimen impositivo. Sólo en parte cumplirían esa condición los cuatro distritos grandes. En el resto de las provincias, en cambio, el reparto de los impuestos indirectos nacionales –la gran porción de la carga tributaria– se dirime en un Congreso donde se yerguen fuertes coaliciones de provincias sobrerepresentadas. El cuadro no es muy halagüeño porque, mientras en algunas provincias –muy pocas– la administración de esos recursos hace gala del debido rigor, en las otras la irresponsabilidad de los gobiernos ha generado endeudamiento y un déficit crónico.

Nuestro federalismo parece obedecer entonces a un régimen de, por lo menos, dos velocidades: al paso que un puñado de provincias administra razonablemente los recursos en medio de la crisis de las economías regionales, otras se desarticulan al influjo de malas leyes electorales y de un clientelismo que ha hecho estragos en los presupuestos. Todo esto, sin desmedro de las altísimas retribuciones que se fijan los propios legisladores, provinciales y municipales.

Con estos elementos a la vista, el gran tema en la vasta geografía del federalismo argentino es el de la representación política. La teoría que concibió el orden republicano del federalismo partió del supuesto de que, con un pueblo próximo a sus representantes, crecerían las oportunidades para vigilar el poder e impedir, de paso, el riesgo de la usurpación. Se asumía, por consiguiente, que una activa sociedad civil, cercana a las instituciones, vivificaría el aparato legislativo y gubernamental de las provincias.

La teoría política y sociológica del republicanism federal planteaba pues dos tipos de autonomía: la autonomía relativa de las provincias hacia fuera de sus fronteras en relación con el poder central y la autonomía de la sociedad civil *vis-à-vis* sus representantes locales. ¿Pero qué ocurre cuando esa autonomía interna está encapsulada en el empleo público y la ciudadanía es tributaria del engace dependiente que la misma va forjando con sus gobernantes? Lejos de reflejar algún aspecto de aquel modelo, nuestro federalismo puede regresar sin quererlo, por el atajo imaginario de una brecha en el tiempo, hacia sus orígenes feudales (así, por lo menos, lo indica la etimología de la voz federal).

Estos datos van marcando el largo itinerario reformista que se abre en los primeros años del siglo XXI. Sería fácil repetir el lugar común, no por ello menos necesario, de poner a neuvo una cultura institucional maltrecha. Sin embargo, antes de renovar, es preciso conocer aquello que debería renovarse.

En trance de buscar respuestas a estas preguntas, los trabajos consagrados al federalismo quedaron en manos, durante un prolongado lapso, de la historiografía y el derecho constitucional. Luego de un prometedor comienzo, en la primera década del siglo pasado, la ciencia política permaneció ajena a esta tarea porque, tal vez, se desvanecía peligrosamente el objeto de estudio. Debido a las ventajas que ofrecía enfocar una unidad histórica, en la cual fuese posible observar regularidades y cambios tras la vigencia formal de las instituciones federales, algunas investigaciones se volcaron a reconstruir una etapa del pasado, apoyada en el aparato conceptual provisto por la ciencia política.

La publicación de estas investigaciones sobre el federalismo electoral argentino que se fue formando a partir de 1984, tiene la virtud, entre otras, de atraer los interrogantes hacia la cantera de informaciones del presente.

Según una doble perspectiva, tan atenta a los análisis internos como a los comparados, el lector podrá descubrir, o ver de nuevo con mejor óptica, un conjunto de temas sin duda centrales para dilucidar la cuestión federal en la Argentina.

Lo invito a hacerlo y a revisar, al mismo tiempo, la estructura territorial de los sistemas electorales; el modo como esos mecanismos de distribución de preferencias producen determinados efectos políticos; la presencia de la política local, entendida como un espacio donde se dirimen problemas políticos nacionales; los límites que la geografía urbana impone a los intentos de majipoular circunscripciones electorales; las negociaciones entre el gabinete nacional y los gobernadores; en fin, las recompensas y desventajas derivadas, en el plano federal, de las reformas económicas del primer período presidencial de Carlos Menem.

La ciencia política debe auscultar la realidad, desenmascarar aquello que permanece oculto, y fijar constantemente nuevas metas a la investigación. Las áginas de este libro responden con claridad y valía profesional a esas demandas.

CAPÍTULO 1

Votar a los representantes

Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h)

“Es una verdad, señor, que las fuerzas políticas, económicas, sociales que estamos tratando de llamar a la acción, no están repartidas con equilibrio y armonía en el país: es verdad que en la hora actual sentimos el roce, a veces fuerte, de los intereses que se acomodan, a veces sacrificando a los más débiles. Si partidos políticos llegan a venir al escenario de la República con ideales generalizados, no se ve que puedan ser otros que aquellos que, como una especie de herederos remotos y ya profundamente diferenciados de los antiguos partidos argentinos, enarbolan la bandera –como se verá en la mayor parte de los países– de la lucha, del antagonismo, de las provincias con la metrópoli ó de la metrópoli con las provincias”

Diputado Lopez Mañán, Noviembre 11, 1911.

Debate sobre la Reforma Electoral.

“Y bien, señor presidente, un sistema electoral y una política que aleja al ciudadano del comicio y arma el brazo de la violencia, es un mal sistema y es una mala política”

Diputado Cárcano, Noviembre 11, 1911.

Debate Sobre la Reforma Electoral

“Pero como la institución hace al hombre, y no el hombre a la institución, será preciso, como decía el doctor Moreno, quitar al gobernador el poder de ser déspota, aunque quisiera serlo. Esto es lo que acaba de hacer la ley que divide a la provincia-metrópoli monarquista, haciendo de la ciudad de Buenos Aires la capital exclusiva de la República Argentina”

Juan Bautista Alberdi, 1881.

“La República Argentina consolidada en 1880 con la Ciudad de Buenos Aires por Capital”

Llegamos como soberanos a la mesa de votación para minutos después emerger simples súbditos, este es el imaginario democrático que heredamos del contractualismo europeo del siglo XVII y XVIII. En su versión moderna, existe generalmente un mandato popular –representado- y un gobierno –representativo- que deberían converger en un mismo punto ideal que describe la voluntad política de la nación. De este imaginario se nutren los medios cuando, después del escrutinio, anuncian la elección de un presidente, o un nuevo parlamento, que representa en el día de la fecha la *“nueva decisión de la ciudadanía”*. Las columnas de opinión destacan habitualmente que el pueblo ha marcado un nuevo rumbo, expresando deseos de continuidad o de cambio por una abrumadora mayoría de, por ejemplo, 52%.

En este imaginario los distintos poderes de la nación aparecen centrados alrededor de un mismo punto ideal en el cual descansa la voluntad, o las preferencias, de los ciudadanos. Sin embargo, los votos que son depositados en las urnas llevan mucho más que una voluntad general, eligiendo distintos ejecutivos y legislativos locales y nacionales. Y así como la población no está distribuida a lo largo del país a 12 kilómetros de distancia los unos de los otros¹, tampoco sus instituciones representan grupos idénticos de electores. Estas instituciones de gobierno representan, por el contrario, subconjuntos simbólica y materialmente diversos de ciudadanos, a menudo con preferencias políticas, económicas y sociales profundamente distintas. Esta articulación, por demás compleja, de distintos electorados e instancias de representación, constituye la forma política de la nación y la base material del federalismo electoral argentino a nivel local, provincial y nacional. Estas instituciones electorales, y su impacto en la política pública son, a su vez, el objeto de estudio de los trabajos que componen el presente volumen.

Éste es, por tanto, un libro sobre detalles institucionales. La pregunta que da cuerpo al presente volumen debería resultar familiar para aquellos interesados en los problemas de legitimidad de las democracias latinoamericanas hoy: ¿a quien representan los representantes? Las respuestas que dan los distintos capítulos, sin embargo, se enfocan en aquellos aspectos institucionales que, aun siendo cruciales para entender la relación entre representantes y representados, han recibido considerablemente menos atención: la articulación territorial de los mecanismos y procedimientos que transforman votos en poder político.

En un volumen reciente, Manin, Przeworski y Stokes (1999) retomaban el problema de la inestable relación entre representantes y representados preguntando bajo qué condiciones estarían dispuestos los representantes a actuar en el mejor interés de sus representados. En dicho volumen, los autores argumentaban que las elecciones constituyen a un tiempo mecanismos proactivos –de selección - y reactivos –de sanción- con una limitada capacidad de monitoreo (*accountability*) de los representantes por parte de los representados. Los problemas que se derivan de estas señales ambiguas que los sistemas electorales envían a los representantes, como mecanismos de selección y sanción de los políticos, constituyen sin duda una nueva y promisorio agenda de investigación.

Otro tipo de problema de *accountability*, sin embargo, surge del modo particular en que se articulan territorialmente los distintos órganos

¹ Un habitante cada 12 kilómetros cuadrados es la densidad de población en la Argentina (Rogowski, 1989).

representativos de un país. Aun si asumimos que las instituciones son mecanismos perfectamente representativos², se encuentran claramente sometidas al control de sus electores y actúan persiguiendo el bien de éstos, podemos ver cómo la articulación territorial de dichas instituciones puede producir resultados políticos que son distintos al imaginario de un votante medio nacional y que, por tanto, nos fuerzan a repensar ante quienes deben ser *accountable* los políticos.

El Problema de la Agregación Federal desde un Punto de Vista Electoral

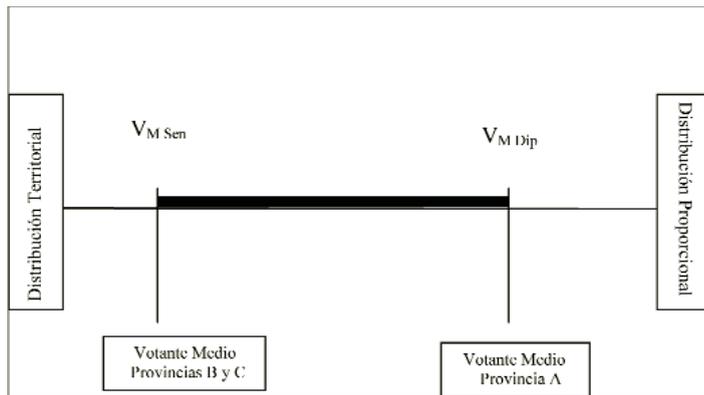
Podemos ilustrar nuestro problema del siguiente modo: asumamos que en un país federal tenemos tan sólo dos instituciones representativas, cada una de las cuales converge perfectamente con su propio votante medio: (i) una cámara de diputados nacional y (ii) un senado nacional. Los mecanismos de elección de representantes son distintos para cada cámara por lo cual, aun cuando todos los electores votan simultáneamente para las dos instituciones, los votos son contabilizados de distinto modo. Por ejemplo, la Cámara de Diputados elige sus representantes en un solo distrito para todo el país, en tanto que el senado elige 1 senador por cada una de sus tres provincias³.

De pronto llega un préstamo de 100 millones de pesos y los representantes de este país federal deben decidir cómo distribuir este dinero. Fiel a sus representados, dado que nuestros representantes no roban ni reciben sobornos, los diputados y senadores preguntan a sus votantes cómo quieren asignar el dinero. En la populosa provincia *A*, entonces, solicitan que se distribuyan 100 millones dividido el total de habitantes, en tanto que en las pequeñas provincias *B* y *C*, los electores indican que deben distribuirse 33,3 millones por provincia.

Figura 1: Votantes medios de tres provincias perfectamente representados en la Cámara de Diputados Nacionales y de Senadores Nacionales

²En el caso extremo, (i) las instituciones representativas convergen con las preferencias del votante medio y pueden ser fieles a las preferencias de este votante medio durante el tiempo que duren los mandatos de estos representantes (Manin, et al., 1999) y (ii) existe consistencia entre las preferencias y los resultados políticos obtenidos (Austin-Smith, 1990).

³En la provincia llamada *A* viven 80.000 electores y eligen 80 representantes, en la provincia llamada *B* viven 10.000 electores y tienen 10 representantes en tanto que en la provincia llamada *C* viven 10.000 electores y tienen 10 representantes.



La Figura 1 muestra de modo muy simplificado cómo dos instancias de agregación de las mismas preferencias convergen en votantes medios distintos. El Votante medio del senado ($V_{M \text{ Sen}}$) tiene intereses redistributivos a la izquierda del votante medio de diputados ($V_{M \text{ Dip}}$). En este esquema simplificado, en el cual hay perfecta representación y no existen presidentes, gobernadores ni legislaturas provinciales, podemos ya ver que la esencia del federalismo no es simplemente el control recíproco sino la decisión conflictiva entre votantes medios dotados de distinta fuerza política y de distintos mecanismos institucionales para ejercerla (Money & Tsebelis, 1997). Por supuesto que todos los sistemas federales tienen a su vez normas institucionales para negociar entre estos *votantes medios*⁴, pero la existencia de estos mecanismos de mediación también implica que las decisiones en materia de políticas públicas en un país federal se encuentran bastante lejos de las preferencias de un votante medio global y muy cerca de los mecanismos institucionales que administran el conflicto entre votantes medios de las distintas instituciones federales (Riker, 1980).

El problema de la articulación electoral del voto federal no es nuevo en la Argentina. Por el contrario, existe una larga tradición teórica e histórica que ha explorado los orígenes de la llamada *cuestión federal* y su impacto en la conformación del Estado argentino (Botana, 1980). Asimismo, gran parte de los debates de la ley electoral en la primera década del siglo estuvieron orientados a resolver el clivaje federal que surgía de un electorado conservador y panista en las provincias del interior y un electorado más liberal, radical y socialista en la Capital y Buenos Aires. El entender la organización federal como un conjunto de instituciones complejas de toma de decisiones políticas, antes que como un

⁴ Mecanismos legislados para evitar la tiranía de la mayoría o de la minoría, en función de cuáles sean los principios normativos que organizaron la federación.

arcaico mecanismo de contralor institucional, es un paso necesario para repensar los problemas de representación democrática en la Argentina hoy.

El problema de a quién representan las instituciones de gobierno y, por tanto, ante quién son *accountable* los políticos se vuelve, por tanto, considerablemente más complejo a la luz de las instituciones federales electorales.

La estructura del libro: La cuestión subnacional como agenda de investigación

El presente volumen está organizado en dos partes: (i) la primera de ellas está enfocada al estudio de las instituciones y mecanismos que componen al federalismo electoral argentino y su impacto electoral. Problemas de sobrerrepresentación, mayoritarismo, arrastre electoral de las elecciones presidenciales y distribución del voto son los principales temas abordados en los capítulos 2 al 6. Los capítulos 7 al 9, por otra parte, analizan cómo el federalismo electoral argentino moldea el diseño e implementación de políticas públicas.

Un punto de partida importante para entender el impacto que tienen las instituciones federales en la democracia argentina hoy requiere, por tanto, explicitar el modo en que los mecanismos electorales afectan la composición de los órganos representativos y su articulación nacional. En el Capítulo 2, Richard Snyder y David Samuels muestran cómo la estructura territorial de los sistemas electorales es crucial para entender a quién representan las instituciones de gobierno y en qué medida se aproximan al ideal democrático de *un ciudadano - un voto*. En este trabajo, los autores muestran cuán común es la sobrerrepresentación territorial en las democracias de América Latina. A su vez, Snyder y Samuels estiman la incidencia que tiene la desproporcionalidad territorial (*malapportionment*) en sistemas federales y en las cámaras de diputados y senadores de los países que componen su muestra. A partir de este análisis, Snyder y Samuels proponen una nueva agenda de investigación que explicita el impacto que tiene la dimensión territorial de los sistemas electorales en las democracias modernas.

La capacidad que tienen los sistemas electorales de inducir resultados políticos (Riker, 1980) es retomada en el capítulo 3 por Ernesto Calvo, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Facundo Labanca que exploran las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina. En este trabajo, los autores muestran en qué medida los sistemas electorales provinciales y la especialización territorial del voto, facilitan la emergencia y continuidad del gobierno dividido, en la Argentina, así como el quiebre de la relación ejecutivo-legislativo. El punto de partida de su análisis es el reconocimiento de que los sistemas electorales tienen distintos niveles de sensibilidad al cambio de

preferencias de los electores. La existencia de fuertes sesgos mayoritarios locales en la elección nacional y provincial de representantes, resulta en un Senado con una composición partidaria extremadamente estable y una Cámara de Diputados relativamente fragmentada. En el espíritu de la Figura 1 mostrada anteriormente, las preferencias del Ejecutivo, Diputados y Senadores tienden a diferenciarse territorialmente y a dificultar una institucionalización democrática de la relación entre estas tres instituciones.

Si el primer problema de la organización del federalismo electoral argentino tiene que ver, por tanto, con las distintos mecanismos que moldean el voto de los ciudadanos para producir distintas instituciones representativas, el segundo problema fundamental es cómo votan los electores en las distintas arenas de la federación. En el capítulo 4, Mark Jones analiza el impacto que tienen el voto presidencial y de gobernadores en la competencia política en las legislaturas provinciales. Uno de los resultados más interesantes presentados en este capítulo es el mostrar que la elección de gobernadores tiene un mayor impacto en el nivel de competencia efectiva para las legislaturas Nacional y provinciales que la elección presidencial. El artículo de Mark Jones muestra que la política local constituye un espacio fundamental de articulación de la política nacional y la competencia partidaria en la Argentina.

Pero, ¿que pasaría si modificáramos estas instituciones electorales? Los capítulos 5 y 6 de Ernesto Cabrera y de Marcelo Escolar, respectivamente, permiten entender con mayor profundidad la estructura electoral del federalismo argentino, a partir de estudiar cuáles serían las consecuencias de reformar la estructura de los distritos, las fórmulas electorales y/o las magnitudes efectivas de este sistema electoral. Ernesto Cabrera, por un lado, estima mediante simulaciones el impacto en la desproporcionalidad territorial que tendrían distintas modificaciones en las magnitudes efectivas y fórmulas electorales de las distintas provincias.

En el capítulo 6, por otro lado, Marcelo Escolar argumenta convincentemente que existen limitaciones importantes para realizar maniobras de manipulación electoral mediante políticas de redistribido en la región metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores. Mediante una comparación cartográfica de la distribución sociodemográfica de la población en estos distritos, Escolar muestra que la variación socioelectoral del voto entre 1995, 1997 y 1999, difícilmente permitiría una manipulación geográfica del voto en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Si los capítulos 2 al 6 analizan detenidamente la estructura formal de las reglas electorales y su impacto en la representación, los capítulos 7, 8 y 9 tratan de estudiar cuál es el impacto que tiene el federalismo electoral argentino sobre las políticas públicas que implementan el presidente y los

gobernadores. En el capítulo 7, Gibson y Calvo analizan el modo en que la distribución federal del voto peronista facilitó la estrategia de reforma económica durante el primer gobierno de Menem. Analizando el modo en que la distribución desigual de recursos económicos y políticos facilitó el proceso de reforma en la Argentina, los autores muestran que estudiar la dinámica subnacional es crucial para entender la viabilidad política de los distintos procesos de reforma en un país federal.

Tulia Falleti explora en el capítulo 8 otra dimensión del conflicto federal: la relación entre el Poder Ejecutivo y los gobernadores. En su análisis, Falleti muestra el modo en que la negociación ejecutivo-gobernadores fue crucial en el diseño e implementación de los procesos de descentralización educativa del gobierno de Menem. En su trabajo, Falleti muestra que la descentralización entraña para los gobernadores costos fiscales y ganancias políticas, y que en la negociación con el Poder Ejecutivo existe un proceso de aprendizaje y negociación intergobernadores que articula esta cuarta rama del gobierno.

Horacio Cao y Roxana Rubins, por su parte, analizan la relación entre las administraciones federales y provinciales en el marco del proceso de reforma del Estado de la década del 90. Como conclusión, los autores muestran que el proceso de reforma del Estado ha impactado de modo sustantivamente distinto en los aparatos administrativos federal y provinciales.

Para terminar, Juan Manuel Abal Medina (h) y Ernesto Calvo proponen en el capítulo 10 una agenda de investigación para integrar la literatura sobre sistemas electorales y sobre *accountability* electoral democrática. En este capítulo, los autores proponen extender los trabajos de Fereon (1999) y Feherjohn (1999) para analizar en qué medida los distintos sistemas electorales pueden calibrar el voto de los ciudadanos para inducir a los representantes a actuar en beneficio de sus electores.

CAPÍTULO 2

El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial⁵

Por David Samuels y Richard Snyder⁶

⁵ Una versión más extensa de este artículo que enfoca el problema de la sobrerrepresentación territorial en América Latina se encuentra en Richard Snyder y David Samuels (2001).

⁶ Los autores están nombrados por orden alfabético y comparten igual responsabilidad por este trabajo.

Agradecemos a Lars Alexandersson, André Bouchard, John Carey, Khatuna Chitanava, Michael Coppedge, Andrés Mejía Costa, Gary Cox, Brian Crisp, Chris DenHartog, Brian Gaines, Uwe Gehring, Edward Gibson, Allen Hicken, Simon Hug, Mark Jones, Charles Kenney, Edward Kolodziej, Gunar Kristinnson, James Kuklinski, Michael Kullisheck, Fabrice Lehoucq, Arend Lijphart, Juan Linz, Eric Magar, René Mayorga, Mikitaka Masuyama, José Molina, Scott Morgenstern, Shaheen Mozaffar, Trudy Mueller, Gerardo Munck, Jairo Nicolau, Guillermo O'Donnell, Ingunn Opheim, Michael Patrickson, David Peterson, Daniel Posner, Andrew Reynolds, Phil Roeder, Jean-François Roussy, James Schopf, Miroslav Sedivy, Matthew Shugart, Peter Siavelis, Wilfred Swenden, Rein Taagepera, Michelle Taylor-Robinson, Michael Thies, Laimdota Upeniece, David Wall, Jeffrey Weldon, Assar Westerlund, y a los evaluadores anónimos por su ayuda y sugerencias. Los investigadores interesados en obtener la información deben contactar a David Samuels a dsamuels@polisci.umn.edu.

La notable expansión de nuevos regímenes democráticos en el mundo, en los últimos veinte años, ha llevado a que una mayor atención sea dedicada a las variaciones que existen en el funcionamiento de los diferentes tipos de instituciones democráticas. A partir de diversos estudios que analizaron esta misma problemática en un número relativamente limitado de democracias estables, recientes investigaciones han construido y expandido nuevas bases de datos incluyendo más de 60 países entre aquellos que Huntington describiera en *La tercera ola de democratización*⁷. Estos esfuerzos por expandir nuestro entendimiento respecto de las variadas dinámicas y formatos institucionales de los sistemas democráticos han sido especialmente vigorosos en el área de los estudios electorales, donde ha surgido una incipiente literatura comparada, estudiando las consecuencias políticas de las leyes electorales⁸.

Curiosamente, esta literatura ha descuidado una característica fundamental de la mayoría de los sistemas electorales en el mundo: la desproporcionalidad territorial⁹, o la discrepancia entre el porcentaje de asientos legislativos y el porcentaje de población de las distintas unidades geográficas.¹⁰ Esta discrepancia tiene importantes ramificaciones políticas. Desde el punto de vista de la teoría democrática, por ejemplo, la desproporcionalidad territorial viola el principio de una persona-un voto¹¹ que, de acuerdo a Dahl, es una condición necesaria para cualquier gobierno democrático.¹² Taagepera y Shugart consideran la desproporcionalidad territorial como una patología de los sistemas electorales, y Gudgin y Taylor concluyen que es éticamente injustificable.¹³ Además de los problemas normativos, la desproporcionalidad territorial puede tener importantes consecuencias en el diseño de las políticas públicas. Trabajos recientes sobre

⁷ Samuel P. Huntington (1991). Ver Arend Lijphart (1984) y G. Bingham Powell (1982) para ejemplos de una generación anterior de estudios. Ver Gary W. Cox (1997) para un trabajo reciente que utiliza bases de datos expandidas.

⁸ Ver, por ejemplo, Cox (1997); Lijphart, (1984), (1994); Rein Taagepera y Matthew Shugart (1989).

⁹ Traducimos como desproporcionalidad territorial el término *malapportionment* [N.d.T]. Este término define la sobretasa de representación de votantes distribuidos en distintas unidades geográficas. Desproporcionalidad, por tanto, engloba tanto a electorados sobrerepresentados (un ciudadano-más de un voto) como a subrepresentados (un ciudadano-menos de un voto).

¹⁰ Excepciones incluyen Burt Monroe, (1994), (1998a), (1998b); Lijphart (1994: 124-30); Bernard Grofman, William Koetzle y Thomas Brunell, (1997), Alfred Stepan, (1997), y Ron Johnston, David Rossiter and Charles Pattie, (1999).

¹¹ Michael Balinski y H. Peyton Young (1982).

¹² Robert Dahl, (1971).

¹³ Taagepera y Shugart, (1989: 17-18). Graham Gudgin y Peter Taylor, (1979). También Grofman ha mostrado cómo la desproporcionalidad territorial, junto con las diferencias en el nivel de participación electoral y la distribución de los votos de los partidos, pueden contribuir al sesgo partidario, es decir, la asimetría en cómo los votos se traducen en asientos en las legislaturas nacionales. Ver también Johnston, Rossiter y Pattie (1999).

casos tan distintos como los Estados Unidos, Brasil, Rusia, Argentina, Japón y México muestran que la desproporcionalidad territorial constriñe los contextos de decisión del Ejecutivo y los legislativos, teniendo un efecto considerable, tanto en elecciones políticas como en la dinámica de coaliciones políticas¹⁴. Estos estudios de caso sugieren que la desproporcionalidad territorial puede tener un impacto importante en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, las negociaciones al interior del legislativo, y en el desempeño general del sistema democrático.

A pesar de la importancia práctica y normativa de la desproporcionalidad territorial, no conocemos estudios comparativos que analicen esta dimensión clave de los sistemas electorales¹⁵. Por tanto, nuestro propósito en este capítulo es llenar este vacío proponiendo un método para calcular la desproporcionalidad territorial a nivel comparado y midiendo su distribución en setenta y ocho países¹⁶. Así mostramos que la desproporcionalidad territorial varía significativamente en las Cámaras altas y bajas en distintas regiones, con los países de África y especialmente América Latina exhibiendo niveles comparativamente altos. También exploramos cómo importantes variables institucionales como el federalismo, el bicameralismo y la estructura de los distritos electorales se encuentran asociadas con la desproporcionalidad territorial. Finalmente, la última sección de este capítulo concluye y provee sugerencias para una futura agenda de investigación.

Midiendo la desproporcionalidad territorial

A grandes rasgos, podemos describir un sistema electoral como *perfectamente proporcional* o *territorialmente desproporcionado*. En un sistema perfectamente proporcional, el voto de ningún ciudadano vale más que el de los otros. La *Knesset* israelí¹⁷ ejemplifica este sistema: sus 120

¹⁴ Estados Unidos: Mathew McCubbins y Thomas Schwartz, (1988). Brasil: Barry Ames, (1987). Rusia: Daniel Treisman, (1999). Argentina: Kent Eaton, (1996); Edward Gibson y Ernesto Calvo, (2001). Japón: Michael Thies, (1998). México: Alberto Díaz-Cayeros, (1996), Scott Morgenstern, (1996).

¹⁵ Muchos estudios han explorado la reasignación de escaños en EE.UU. como Gary Cox y Jonathan Katz, (1999), y un puñado de estudios de caso en países particulares (p.ej. Hiroyuki Hata, (1990) en Japón, y Jairo Nicolau, (1997) en Brasil. Lijphart (1994: 130) codificó a los países como territorialmente desproporcionales o como perfectamente proporcionales, lo que ilustra los impedimentos en la investigación comparada que surgen de la falta de un índice que mida niveles de desproporcionalidad territorial.

¹⁶ La mayoría de nuestros casos han sido clasificados como libres de acuerdo con la Freedom House (Freedom House. 2000. "Country Ratings". En Internet <http://www.freedomhouse.org/ratings/>, abril 14, 2000). Sin embargo, incluimos algunos casos con elecciones cuasi libres dado que, si procedimiento realmente democráticos son alguna vez establecidos en estos casos, es muy probable que los actuales patrones de desproporcionalidad territorial delinearán la dinámica del régimen democrático emergente.

¹⁷ Knesset es el nombre hebreo con el que se denomina el parlamento israelí. [N.d.T.]

miembros son elegidos en un distrito único por voto directo. Otras cuatro Cámaras en nuestra muestra son perfectamente proporcionales: Holanda, Perú, Namibia y Sierra Leona.

En un sistema territorialmente desproporcionado, en cambio, los votos de algunos ciudadanos valen más que los votos de otros ciudadanos. En el caso extremo, un sistema territorialmente desproporcionado le otorgaría a un único individuo un distrito electoral (por ejemplo, su hogar), un voto, y todos los asientos legislativos. El resto de la población tendría todos los votos salvo uno, pero ningún asiento legislativo. Aun cuando ningún sistema electoral en el mundo real se aproxime a este extremo, todos exhiben cierta desproporción territorial. Por tanto, la desproporcionalidad territorial parece ser una característica común de la mayoría de los sistemas electorales.

¿Cómo podemos medir el grado de desproporcionalidad territorial de los sistemas electorales? El cociente entre los distritos más grandes y los más pequeños parecería ser una medida obvia. Sin embargo, estos cocientes son de hecho pobres indicadores de la desproporcionalidad territorial. Primero, el tamaño de los distritos en relación a la población nos da poca información sobre cuán subrepresentados o sobrerepresentados se encuentran estos distritos: también necesitamos saber cuántos escaños son distribuidos en cada circunscripción. Y, aun, si supiéramos cuántos escaños tienen los distritos más grandes y más pequeños y, por tanto, pudiéramos calcular el cociente del distrito peor representado al mejor representado, dicho cociente nos diría poco sobre el nivel agregado de desproporcionalidad territorial. Por ejemplo, aun si este cociente es 50:1 (un sistema electoral uninominal en el cual el distrito más grande tiene una población 50 veces más grande que la del distrito más pequeño¹⁸), todos los otros distritos podrían tener poblaciones aproximadamente iguales entre sí. Por tanto, estos dos distritos, grande y pequeño, podrían ser extremos en un sistema electoral con un bajo nivel de desproporcionalidad promedio. Aun cuando puede ser tentador interpretar la distancia entre los distritos mejor y peor representados como un signo de inequidad general en un sistema electoral, necesitamos una mejor medida.

Con una importante modificación, el índice de desproporcionalidad (D) de Loosemore-Hanby¹⁹ nos provee de dicha medida.²⁰ Para calcular la desproporcionalidad territorial (que llamamos MAL para evitar confusiones

¹⁸ Éste es el caso de India, donde en 1991 el mayor distrito en la Cámara baja (Thane) tenía una población de 1.744.592, mientras que el distrito más pequeño (Lakshadweep) tenía una población de sólo 31.695.

¹⁹ La desproporcionalidad surge cuando a los partidos políticos les son asignados un porcentaje de escaños legislativos que no es igual al porcentaje de votos que obtuvieron. Desproporcionalidad territorial ocurre, por otro lado, cuando a las distintas unidades geográficas les son asignados un porcentaje de escaños legislativos distinto al porcentaje de población que tienen (Monroe, 1994: 138).

con el termino comúnmente utilizado M que describe la magnitud de distrito), se toma el valor absoluto de la diferencia entre la razón de asientos y de población de un distrito, se suman estas diferencias para todos los distritos y los divide luego por dos²¹. Por lo tanto, la fórmula es:

$$MAL = (1/2) \sum |s_i - v_i|$$

donde sigma describe la suma sobre todos los distritos i , s_i es el porcentaje de asientos asignados al distrito i , y v_i es el porcentaje de la población (o de los electores²²) que residen en el distrito i . El siguiente ejemplo describe cómo aplicar la fórmula²³.

Distrito	1	2	3	4
%v	40	30	20	10
%s	36	24	23	17

Por cada distrito, la desviación de la perfecta asignación es la diferencia entre la razón de asientos (s) y los votos (v). Para calcular el nivel general de desproporcionalidad de los cuatro distritos, primero sumamos las diferencias absolutas entre asientos y votos para cada distrito. Dividimos después el total por dos. En este caso, $MAL = (1/2)(|36-40| + |24-30| + |23-20| + |17-10|) = 10\%$. Este resultado indica que el diez por ciento de los escaños son distribuidos a distritos que no recibirían esos asientos si no existiera la desproporcionalidad territorial.

²⁰ Esta medida fue previamente utilizada por Nicolau (1997) para medir la desproporcionalidad territorial en Brasil. Reconocemos que el índice de Loosemore-Hanby tiene ciertas falencias [Taagepera and Shugart, (1989), Vanessa Fry e Iain McLean, (1991), Michael Gallagher, (1991), Monroe, (1994)], principalmente que no respeta el Principio de Transferencia de Dalton (ver Monroe, 1994: 139). Sin embargo, dado que el índice de Loosemore-Hanby es ampliamente utilizado y relativamente simple de calcular, decidimos utilizarlo. Este índice tiene además la ventaja adicional de ser mucho más sencillo de interpretar que el índice de Proporciones Iguales sugerido por Monroe (1994, tabla 1) que sí satisface el principio de transferencia. El índice de Proporciones Iguales es una medida de la desviación distributiva que indica la diferencia promedio que existe entre los escaños observados y los esperados. El índice de Loosemore-Hanby, en contraste, mide cuántos escaños no fueron asignados equitativamente como porcentaje del total de escaños en la legislatura. Más aún, calculamos los niveles de desproporcionalidad territorial para todos los casos de nuestra muestra usando ambos índices y encontramos que los resultados están altamente correlacionados entre sí (.78). También corrimos las regresiones que analizamos más adelante utilizando ambos índices, y las mismas variables fueron significantes prácticamente en el mismo grado. Aquellos lectores que estén interesados en obtener estos datos en base al índice de Proporciones Iguales puede contactarse con los autores.

²¹ Ver Taagepera y Shugart (1989: 104-5)

²² Utilizamos la población por distrito siempre que nos fue posible. En la mayoría de los países, los escaños se asignan en base a la población del distrito antes que al número de votantes registrados.

²³ Este ejemplo fue adaptado de Taagepera y Shugart (1989), que discuten la desproporcionalidad antes que la desproporcionalidad territorial.

Sistemas electorales mixtos²⁴

Calcular la desproporcionalidad territorial en casos de sistemas electorales con un único tipo de arenas electorales, como en los Estados Unidos, es simple con la fórmula que presentamos. Sin embargo, medir la desproporcionalidad en sistemas electorales mixtos, como Alemania, México o Japón, resulta más complejo, dado que las unidades territoriales reciben escaños de acuerdo con las distintas reglas de asignación para cada sistema de arenas electorales^{25 26}. Proponemos una solución de cinco pasos a este dilema²⁷:

Calcular el porcentaje de asientos asignados a cada distrito sin incluir ningún asiento de arenas superiores en el número total de asientos. Usando el ejemplo anterior del sistema de cuatro distritos, cada distrito tiene 36%, 24%, 23% y 17% de asientos. A los fines ilustrativos, ayuda asumir que el porcentaje de escaños iguala el número de asientos y, por tanto, que los distritos reciben 36, 24, 23, y 17 escaños.

Multiplicar el porcentaje de la población total viviendo en cada distrito por la cantidad de escaños en las arenas superiores. Supongamos en nuestro ejemplo que 100 legisladores son también elegidos en un distrito único nacional por una lista de representación proporcional. Para calcular la desproporcionalidad, asumimos que a cada distrito en la arena inferior le corresponde una proporción de los escaños en esta segunda arena igual a su proporción de la población nacional. Por tanto, los cuatro distritos deberían recibir 40%, 30%, 20% y 10% de los escaños de esta segunda arena o 40, 30, 20, y 10 escaños respectivamente.

Sumar el número de escaños asignados por la arena superior a los escaños asignados en cada distrito usando el número de asientos en la

²⁴ En el original, Multy-tier Systems. Estos sistemas se caracterizan por una fórmula mixta de cómputo de votos, en el cual los votantes eligen simultáneamente sus candidatos en un distrito electoral local (lower-tier) como el departamento o el municipio, y en un distrito electoral superior (upper tier) como la provincia o la nación [N.d.T].

²⁵ Existen tres provincias en la Argentina que utilizan sistemas electorales mixtos: Santiago del Estero, Santa Cruz y Tierra del Fuego [N.d.T.].

²⁶ En los sistemas que no son mixtos (single-tier), todos los distritos electorales son primarios, es decir, los escaños no pueden ser asignados en distritos más pequeños. En contraste, en sistemas mixtos (multi-tier) existen distritos secundarios que pueden ser particionados en uno, dos, o más distritos primarios (Cox, 1997: 48-49). Los sistemas mixtos pueden tener tanto sistemas electorales de distritos uninominales así como sistemas plurinominales por encima de estos distritos uninominales. Ver Luis Massicotte y André Blais (1999), para una discusión acerca de los sistemas mixtos.

²⁷ La solución que proponemos para medir la desproporcionalidad territorial en sistemas mixtos descansa en los siguientes supuestos. Primero, asumimos que en un sistema mixto donde los votantes votan en distintas arenas ellos no votan estratégicamente. Además, aun cuando los distritos plurinominales (upper-tier) tienden a reducir la naturaleza localista de las elecciones, asumimos que tanto los candidatos como los votantes piensan localmente en todas las arenas. Aun cuando esto puede no ajustarse estrictamente a la realidad, estos supuestos nos ayudan a desarrollar una medida simple y comparada de la desproporcionalidad territorial.

asamblea nacional. En nuestro ejemplo, cada distrito debería por tanto recibir un total de 76, 54, 43 y 27 asientos.

Calcular el nuevo porcentaje de asientos asignados a cada distrito usando el número total de asientos en la asamblea nacional. La suma de los distritos superiores y los inferiores debería producir los siguientes resultados:

Distrito	1	2	3	4
%v	40	30	20	10
%s	38	27	21.5	13.5

Calcular la desproporcionalidad usando el nuevo porcentaje de asientos para cada distrito. Usando el ejemplo $MAL = (1/2)(|38-40| + |27-30| + |21.5-20| + |13.5-10|) = 5\%$

Nuestro ejemplo sugiere que las arenas superiores tienden a reducir, pero no a eliminar, la desproporcionalidad territorial. El caso de la cámara baja alemana (*Bundestag*) ilustra este punto. Si el *Bundestag* no tuviera una arena electoral superior, la sobreasignación de escaños se duplicaría de un 3% a un 6%.

Tres factores condicionan cuánto afectan la desproporcionalidad las arenas electorales superiores: el grado de desproporcionalidad en los distritos en la arena inferior, el número de escaños asignados en las arenas superiores, y el hecho de que estas arenas superiores distribuyan escaños a nivel nacional o subnacional. Lijphart afirma que la asignación de escaños en los distritos superiores elimina por completo la desproporcionalidad territorial²⁸. Sin embargo, éste no es necesariamente el caso. Aun cuando existe una relación inversa entre la desproporcionalidad y el número de escaños asignados a los distritos superiores (es decir, conforme el número de escaños aumenta, la desproporcionalidad disminuye), una arena superior con pocos asientos sólo reducirá mínimamente la desproporcionalidad, especialmente si la arena inferior tiene un alto nivel de desproporcionalidad.

Si bien las arenas electorales nacionales reducen necesariamente la desproporcionalidad territorial, las arenas superiores provinciales, estatales o regionales pueden, de hecho, incrementar el nivel de desproporcionalidad territorial media si los escaños en esta arena son también desproporcionales. Dado que los estados tienen poblaciones desiguales, las poblaciones de cada arena electoral superior de representación proporcional también varía, resultando en un mayor nivel de desproporcionalidad. Por tanto, las arenas electorales superiores no necesariamente disminuyen la desproporcionalidad.

²⁸ Lijphart (1994: 146).

Sistemas bicamerales

El bicameralismo, como los sistemas mixtos, también complican la medición de la desproporcionalidad territorial. Los estudios comparados del bicameralismo sugieren que las cámaras altas son significativamente más desproporcionadas territorialmente que las cámaras bajas²⁹. Las cámaras altas, por lo general, sobrerepresentan a grupos minoritarios, especialmente ciudadanos en unidades territoriales más pequeñas.³⁰ Las cámaras bajas, contrariamente, son menos propensas a la sobrerepresentación de los grupos minoritarios. De hecho, esta interpretación del bicameralismo se ajusta al caso de los Estados Unidos. El Senado –donde los estados poseen igual número de asientos sin tener en cuenta la población– es extremadamente desproporcionado territorialmente. La Cámara Baja, por otro lado, prácticamente no tiene desproporcionalidad territorial de escaños.

Sin embargo, sería un error asumir que los otros bicameralismos del mundo comparten este diseño. Primero, no existe una razón *a priori* para suponer que las cámaras altas son territorialmente más desproporcionadas que las cámaras bajas: lo opuesto puede también ser cierto (y, como veremos, es cierto en algunos casos). Segundo, sin importar cuál cámara posee una mayor desproporcionalidad territorial, nosotros podemos esperar que muchas de cámaras bajas posean también altos niveles de desproporcionalidad territorial. En la India, por ejemplo, un considerable número de distritos pertenecientes a la cámara baja se encuentran reservados para castas y tribus, y muchos de estos distritos se hallan sobrerepresentados.³¹ Y en casos como los de Portugal y Croacia, asientos de la cámara baja se encuentran asignados a ciudadanos que residen fuera de las fronteras nacionales (por ejemplo, los ciudadanos no votan en ausencia, como pueden hacer los ciudadanos norteamericanos en las elecciones legislativas).³² Si estos distritos de la diáspora en la cámara baja poseen poblaciones extremadamente pequeñas o geográficamente o dispersas, y aún poseen una cuota de escaños garantizados, los mismos pueden contribuir a la desproporcionalidad territorial de igual modo que las

²⁹ Ver, por ejemplo, Stepan, (1997) y Lijphart, (1984, especialmente el capítulo 10).

³⁰ Por tanto, un estudio comparado reciente de los sistemas federales (Stepan, 1997) se refiere a la cámara baja como la cámara-de-una-persona-un-voto, en contraste con la cámara territorial (alta).

³¹ Otros países, como Colombia y Nueva Zelanda, reservan escaños no geográficos para sus poblaciones indígenas: las poblaciones indígenas de Colombia eligen dos representantes en un distrito único nacional; los votantes de Maori, Nueva Zelanda, eligen cinco representantes por separado en cinco distritos uninominales. No incluimos estos escaños no-geográficos en nuestros cálculos de desproporcionalidad territorial. También excluimos representantes por designación y no electivos en la cámara de diputados de nuestros cálculos.

³² En el caso de Croacia, este arreglo pareciera favorecer un revanchismo permanente institucionalmente arraigado.

reglas que asignan un número igual de escaños a las unidades territoriales en la cámara alta. En breve, tenemos argumentos convincentes para esperar que el grado de desproporcionalidad territorial en las cámaras altas y bajas varíe significativamente entre los distintos sistemas bicamerales.

Dos factores adicionales complican la relación entre el bicameralismo y la desproporcionalidad territorial. Primero, una cámara puede tener significativamente más poder que la otra.³³ Esta asimetría de poder puede tener importantes consecuencias sobre cómo la desproporcionalidad territorial afecta los resultados legislativos en sistemas bicamerales. Por ejemplo, en casos en los que una cámara no posee poder de veto sobre temas claves (por ejemplo, la cámara alta en Japón y México, la cual no ha tenido, históricamente, poder de veto sobre los presupuestos), un alto grado de desproporcionalidad en la cámara más débil puede no tener consecuencias legislativas de peso. Por otro lado, en casos en los cuales la distribución de poderes entre las cámaras es relativamente simétrica (Argentina y Estados Unidos), la desproporcionalidad territorial en cualquiera de las cámaras tendrá probablemente un fuerte impacto legislativo.

Segundo, aun cuando ambas cámaras de un sistema bicameral son territorialmente desproporcionadas, las mismas unidades territoriales pueden no estar sobre y subrepresentadas del mismo modo en ambas cámaras. Una investigación empírica posiblemente pueda incluso revelar una desproporcionalidad territorial cruzada: por ejemplo, la Cámara Baja puede sobrerrepresentar las áreas urbanas al tiempo que la Cámara Alta sobrerrepresenta a las áreas rurales. Aun cuando escapa al alcance de este capítulo, estimar si concurren o compensan la desproporcionalidad territorial plantea una importante tarea para futuras investigaciones.

Desproporcionalidad territorial a nivel comparado

La Tabla 1 resume nuestros datos sobre el grado de desproporcionalidad territorial de las cámaras bajas (MAL_{CB}) para los 78 países de nuestra muestra.³⁴ Esta tabla también indica qué países son federales, si las cámaras bajas son mixtas, y si las mismas emplean distritos uninominales (SMD).³⁵ Como fuera discutido anteriormente, estas variables están probablemente asociadas con el grado de desproporcionalidad territorial de la cámara baja.

Tabla 1. Desproporcionalidad territorial en las cámaras bajas de setenta y ocho países

³³ Lijphart (1984), George Tsebelis y Jeannette Money (1997).

³⁴ La tabla 3 presenta datos de desproporcionalidad territorial en las cámaras altas.

³⁵ Single Member Districts [N.d.T]

País	MAL _{CB} Desproporcionalidad territorial en la Cámara Baja	Año	Sistema Federal	Sistema Mixto	SMD (Distritos uninominales)
Alemania	.0344	1994	Sí	Sí	Sí
Andorra	.1307	1997		Sí	
Argentina	.1405	1995	Sí		
Australia	.0241	1996	Sí		Sí
Austria	.0643	1994	Sí		
Barbados	.0364	1994			Sí
Belice	.0753	1993			Sí
Benin	.0319	1995			
Bolivia	.1677	1997		Sí	
Brasil	.0913	1998	Sí		
Burkina Faso	.0325	1997			
Canadá	.0759	1997	Sí		Sí
Chile	.1509	1997			
Chipre	.0140	1995			
Colombia	.1324	1994		Sí	
Corea	0.2075	1996			Sí
Costa Rica	.0215	1994			
Dinamarca	.0524	1997			
Ecuador	.2040	1998			
El Salvador	.0713	1997		Sí	
Eslovaquia	0.0131	1994			
Eslovenia	0.0166	1997			
España	0.0963	1996	Sí		
Estados Unidos	0.0144	1992	Sí		Sí
Estonia	.0140	1995			
Finlandia	.0088	1991			
Francia	.0695	1998			Sí
Gambia	.1395	1992			Sí
Georgia	.0896	1995		Sí	Sí
Ghana	.1782	1996			Sí
Grecia	.0406	1997		Sí	
Guatemala	.0609	1990			
Holanda	0.0000	1996			
Honduras	.0404	1997			
Hungría	.0274	1998		Sí	
Islandia	.1684	1995			
India	.0622	1991	Sí		Sí

Irlanda	.0255	1992			
Israel	.0000	1999			
Italia	.0082	1996			
Jamaica	.0755	1997			Sí
Japón	.0462	1995		Sí	Sí
Kenia	.1946	1997			Sí
Letonia	0.0065	1995			
Liechtenstein	0.0725	1997			
Malawi	0.1659	1994			Sí
Malí	0.0522	1997			
Malta	0.0088	1996			
México	0.0636	1997	Sí	Sí	Sí
Namibia	0.0000	1996			
Nueva Zelanda	0.0163	1997		Sí	Sí
Nicaragua	0.0596	1996		Sí	
Noruega	0.0657	1993			
Panamá	0.0582	1993			
Paraguay	0.0405	1993			
Perú	0.0000	1993			
Polonia	0.0174	1997		Sí	
Portugal	0.0174	1995			
Reino Unido	0.0456	1997			Sí
República Checa	.0271	1996			Sí
Rep. Dominicana	.0793	1986		Sí	
Rumania	0.0447	1996			
Rusia	0.0382	1995	Sí	Sí	Sí
Senegal	0.0361	1998		Sí	
Seychelles	0.0808	1998			Sí
Sierra Leona	0.0000	1996			
Sudáfrica	0.0342	1995	Sí	Sí	
Sri Lanka	0.0483	1994		Sí	
Sta. Lucía	0.1622	1997			Sí
Suecia	0.0110	1998			
Suiza	0.0193	1995	Sí		
Tanzania	0.2619	1995			Sí
Tailandia	0.0455	1996			
Turquía	0.0859	1995			
Ucrania	0.0129	1998		Sí	Sí
Uruguay	0.0338	1992			
Venezuela	0.0723	1998	Sí	Sí	Sí
Zambia	0.1725	1996			Sí

La tabla muestra que el grado de desproporción territorial varía dramáticamente en estos países³⁶. Cinco cámaras bajas son perfectamente proporcionales y la desproporcionalidad territorial varía de .01 a .26, es decir que entre un uno por ciento y un veintiséis por ciento de los escaños de estas cámaras son asignados en modos que violan el principio de una persona-un voto. El promedio de desproporcionalidad territorial de la cámara baja es .07, con una desviación estándar de .06.

¿Dónde encontramos los países con los mayores niveles de desproporcionalidad territorial? Los países de nuestra muestra con mayor desproporcionalidad territorial se encuentran en las regiones menos desarrolladas con democracias establecidas recientemente: doce de las veintidós cámaras bajas de los países de América Latina y el Caribe tienen valores por encima del promedio, y siete de los catorce países africanos mostraron valores por encima del promedio. En contraste, sólo seis de veintitrés cámaras bajas de los países de Europa Occidental y de América del Norte mostraron valores por encima del promedio, y sólo dos de los diecinueve países asiáticos, de Europa del Este y la ex Unión Soviética estaban por encima del promedio. En las democracias industriales desarrolladas el promedio es .04. Interesantemente, nuestros datos sugieren que la desproporcionalidad territorial juega un papel crucial en países con un legado colonial Británico (p.ej. Gambia, Ghana, Kenia, Malawi, Tanzania y Zambia).

La tabla 2 enumera las veinte cámaras bajas territorialmente más desproporcionadas.

Tabla 2. Desproporcionalidad territorial en las cámaras bajas. Los veinte casos más desproporcionados

	País	AL _{CB}		País	AL _{CB}
1	Tanzania	.2619	11	Chile	.1509
2	Corea	.2075	12	Argentina	.1405
3	Ecuador	.2040	13	Gambia	.1395
4	Kenia	.1946	14	Colombia	.1324
5	Ghana	.1782	15	Andorra	.1307
6	Zambia	.1725	16	España	.0963
7	Islandia	.1684	17	Brasil	.0913
8	Bolivia	.1677	18	Georgia	.0896
9	Malawi	.1659	19	Turquía	.0859
10	Sta. Lucía	.1622	20	Seychelles	.0808

Esta tabla muestra la severidad de la desproporcionalidad territorial en muchas de las democracias recientemente establecidas en países pobres. De los veinte países en la tabla 2, dieciocho son democracias de reciente consolidación, democracias no consolidadas o países en desarrollo; mientras que tan sólo dos países (Islandia y la pequeña Andorra) son democracias occidentales. Por tanto, nuestros datos desafían el argumento implícito en los recientes estudios sobre bicameralismo y federalismo³⁷ que la desproporcionalidad territorial existe tan sólo en las cámaras altas. Por el contrario, nuestros datos muestran que un alto grado de desproporcionalidad territorial también caracteriza a las cámaras bajas de muchos países –especialmente de países recientemente democratizados–.

Desproporcionalidad territorial en la cámara alta

La desproporcionalidad territorial en las cámaras altas (MAL_{CA}) tiene un rango que va de .00 a .49. La desproporcionalidad territorial promedio en la cámara alta es de .21, con una desviación estándar de .16. Este valor es significativamente diferente (en un t-test al .01) del promedio para las cámaras bajas, lo cual confirma la creencia convencional de que la desproporcionalidad territorial es por lo general mayor en las cámaras altas. La tabla 3 ranquea las 25 cámaras altas de nuestra muestra de acuerdo con el nivel de desproporcionalidad territorial. Esta tabla 3 también indica si el país es federal o no (sólo Japón, Italia y México utilizan sistemas mixtos; y sólo las Repúblicas Checa y Dominicana emplean distritos uninominales).³⁸

Tabla 3. Desproporcionalidad territorial en cámaras altas

	País	MAL_{CA}	Federal
1	Argentina	.4852	Sí
2	Brasil	.4039	Sí
3	Bolivia	.3805	
4	Rep. Dominicana	.3787	
5	EE.UU.	.3642	Sí
6	Suiza	.3448	Sí
7	Rusia	.3346	Sí
8	Venezuela	.3265	Sí
9	Chile	.3106	
10	Australia	.2962	Sí
11	España	.2853	Sí
12	Alemania	.2440	Sí
13	México	.2300	Sí

14	Sudáfrica	.2261	Sí
15	Polonia	.2029	
16	Japón	.1224	
17	India	.0747	Sí
18	Rumania	.0592	
19	Austria	.0301	Sí
20	Italia	.0292	
21	Rep. Checa	.0257	
22	Colombia	.0000	
23	Paraguay	.0000	
24	Uruguay	.0000	
25	Holanda	.0000	

Una comparación de la tabla 3 y la tabla 2 muestra que las cámaras altas más desproporcionadas territorialmente tienen valores de casi el doble que aquellos mostrados por las cámaras bajas más desproporcionales. Más aún, once de las cámaras altas mostraron valores por encima de la cámara baja más desproporcionada. Claramente, la desproporcionalidad territorial es considerablemente más pronunciada en las cámaras altas. Al mismo tiempo, es necesario enfatizar que ocho cámaras altas en nuestra muestra mostraron valores por debajo de la media de desproporcionalidad de las cámaras bajas en nuestra muestra, y cuatro de estas ocho son perfectamente proporcionales territorialmente. En resumen, aun cuando la desproporcionalidad territorial en las cámaras altas puede ser mayor que aquella mostrada por las cámaras bajas, las cámaras altas no son necesariamente desproporcionadas territorialmente.

Explicando la desproporcionalidad territorial

¿Qué explica la significativa variación que observamos en el grado de desproporcionalidad territorial en las cámaras altas y bajas? Para responder esta pregunta utilizamos regresiones estadísticas para explorar la relación entre desproporcionalidad territorial y los siguientes factores: magnitud de distrito, estructura de distrito, federalismo, la intensidad de la democracia, el tamaño del país y la región geográfica. Nos enfocamos en estas variables

³⁶ En la tabla 1 calculamos el grado de desproporcionalidad territorial usando datos de las elecciones más recientes para las cuales existía información disponible. Ver el Anexo I para información sobre las fuentes.

³⁷ Por ejemplo, Tsebelis y Money (1997: 46).

³⁸ Es de remarcar cómo la muestra de países menos desarrollados y las democracias recientes están más homogéneamente distribuidos en la muestra de cámaras altas que en la de cámaras bajas. (ver tabla 2).

dado que el trabajo previo realizado sobre instituciones electorales sugiere que estas dimensiones probablemente tienen un importante impacto en cómo proporciones de electorados son trasladados en proporciones de asientos legislativos.

Magnitud de distrito: Al observar los datos de las cámaras bajas notamos que muchos sistemas electorales uninominales parecen mostrar niveles de desproporcionalidad territorial por encima del promedio (tabla 1). ¿Qué explica esta regularidad? Quizá existe una relación mecánica clara para este patrón: si el número de miembros por distrito es fijado en uno y las unidades subnacionales (provincias, estados, distritos especiales o incluso islas) no pueden ser subsumidas dentro de otros distritos por razones históricas o de otro tipo, ello resultará en mayor desproporcionalidad territorial. Por otro lado, si el número de miembros por distrito es variable, entonces las constricciones impuestas en la asignación de escaños serán menos severas, y serán mayores las posibilidades que existen para obtener menores niveles de desproporcionalidad.

Pueden también existir razones de actores individuales para niveles de desproporcionalidad territorial por encima del promedio en sistemas electorales uninominales: una hipótesis es que los distritos uninominales (SDM) deberían ser más desproporcionados territorialmente que los distritos plurinominales (MMD) porque, *ceteris paribus*, los legisladores de distritos uninominales ponen más en juego como individuos en las decisiones de redistribuido. Legisladores en distritos uninominales enfrentan mayores probabilidades de que sus distritos puedan ser eliminados o rediseñados en los procesos de redistribuido. Por tanto, deberíamos esperar que los legisladores de distritos uninominales resistan al redistribuido y, consecuentemente, que estos sistemas tiendan a ajustar su desproporcionalidad más lentamente que sistemas plurinominales.³⁹ Operacionalizamos esa hipótesis empleando una variable categórica (*dummy*) que asigna un valor de 1 a los sistemas uninominales y un valor de 0 a los otros sistemas electorales (sistemas mixtos con distritos uninominales también poseen un valor de 0).

Estructura de los distritos: ¿Tienen los sistemas mixtos menores niveles de desproporcionalidad territorial que los sistemas con una sola arena electoral? Dado que las arenas superiores en un sistema mixto tienden matemáticamente a reducir la desproporcionalidad, esta variable debería estar asociada a menores niveles de desproporcionalidad territorial.

³⁹ La magnitud de distrito ofrece, en el mejor de los casos, una explicación parcial por las variaciones que existen a nivel comparado en el nivel de desproporcionalidad, dado que países como EE.UU. y Australia tienen bajos niveles de desproporcionalidad territorial a pesar de utilizar distritos uninominales.

Operacionalizamos la estructura de los distritos como una variable categórica (*dummy*): todos los sistemas mixtos (N=20) fueron codificados como 1; todos los sistemas con una sola arena electoral fueron codificados como 0.

Federalismo: ¿Son los sistemas federales más desproporcionados que los sistemas unitarios? Puesto que todos los sistemas federales otorgan algún tipo de representación territorial (aun cuando el principio difiera al de igual representación para territorios con distinta cantidad de habitantes como en los Estados Unidos), éstos deberían mostrar mayores niveles de desproporcionalidad territorial que los sistemas unitarios. Los análisis estadísticos que presentamos testean si existen diferencias de desproporcionalidad entre países federales y unitarios. El federalismo es codificado como una variable categórica (*dummy*) donde a los países federales se les asignó un valor de 1.

Democracia: Nuestras observaciones sobre democracias recientes y no consolidadas con niveles particularmente altos de desproporcionalidad en sus cámaras bajas genera una pregunta: ¿existe una asociación entre la desproporcionalidad territorial y la intensidad de la democracia? El ampliamente utilizado ranking de libertades civiles y derechos políticos de Freedom House asigna valores de uno a siete, donde uno representa el máximo valor democrático. Si existe una relación entre menor democracia y mayor desproporcionalidad territorial, esperamos que el signo de este coeficiente sea negativo.⁴⁰

Tamaño del país: ¿Son los países grandes más desproporcionados? Algunos de los países más grandes del mundo, como Australia, Brasil, Canadá y Rusia, tienen altos niveles de desproporcionalidad territorial en ambas cámaras. Dado que tienen largas extensiones de territorio escasamente poblado, los países grandes tienden a ser más proclives a sobrerepresentar sus regiones menos pobladas. Para testear esta posibilidad, asumimos que la desproporcionalidad territorial debería aumentar con el tamaño del país. El tamaño es medido en kilómetros cuadrados.

Región: Como dijimos anteriormente, los países de algunas regiones del mundo parecieran tener niveles particularmente altos de desproporcionalidad territorial. Para testear esta relación entre región y desproporcionalidad territorial, utilizamos variables categóricas (*dummy*)

⁴⁰ Promediamos los valores de la Freedom Houses Civil Liberties and Political Rights para obtener un número único con un rango entre uno y siete.

⁴¹ Los resultados fueron generados utilizando el procedimiento de corrección de heteroskedasticidad de White en STATA versión 6.0. No se ha detectado autocorrelación en estas regresiones.

⁴² No testeamos estas diferencias estadísticamente, dado el número relativamente pequeño de casos africanos en nuestra muestra.

para las siguientes regiones: América Latina y el Caribe, Asia, Europa y América del Norte, y África. Excluimos la variable categórica de Europa y América del Norte como control. Por tanto, coeficientes significantes para las otras regiones implican que estos países tienen niveles de desproporcionalidad territorial que difieren significativamente de los promedios de Europa y América del Norte. La tabla 4 muestra los resultados de las regresiones (OLS) para nuestra muestra de cámaras bajas.⁴¹

Tabla 4. Factores asociados a la desproporcionalidad territorial en la cámara baja^a UT *upper tier*; arena plurinomial de un sistema mixto.

Variables independientes	Coficiente (s.e.)
Constante	.028** (.013)
Tamaño	-1.60E-09 (1.94E-09)
África	.038 (.020)
Asia	-.001 (.025)
América Latina	.039** (.018)
Federalismo	-.006 (.019)
Democracia	.004 (.006)
SMD	.039*** (.014)
UT ^a	.002 (.016)
R ²	.25
F	2.86
Grados de Libertad	69
** = $p < .05$ / *** = $p < .01$	

^a UT *upper tier*; arena plurinomial de un sistema mixto.

Los resultados parecieran confirmar nuestros argumentos. Primero, sólo la variable categórica América Latina difiere sistemáticamente del

promedio de la región excluida. Las cámaras bajas en América Latina son típicamente 4% más desproporcionadas territorialmente que las otras cámaras bajas. El hecho de que la variable África no es significativa puede deberse a los distintos efectos que producen los legados coloniales franceses y británicos, particularmente el distinto impacto de la desproporcionalidad territorial en los distritos plurinominales que caracterizan a las ex colonias francesas, por un lado, y los distritos uninominales que caracterizan a las colonias británicas por otro.⁴² Esta hipótesis en relación a la región africana se confirma con los valores del coeficiente de la variable SMD, que muestran que los distritos uninominales están asociados con niveles de desproporcionalidad territorial significativamente más altos (en promedio 4%).

Ninguna de las otras variables está significativamente asociada con la desproporcionalidad territorial en la cámara baja. En particular, es interesante notar que la variable sistema mixto no es estadísticamente significativa. Es decir, aun cuando las arenas superiores de un sistema mixto reducen la desproporcionalidad territorial, en realidad el nivel de desproporcionalidad territorial de la arena inferior en la mayoría de los sistemas mixtos tiende a ser suficientemente amplio como para mitigar los efectos de las arenas superiores. Por tanto, el uso de arenas superiores no está asociado con menor desproporcionalidad territorial.⁴³

La tabla 5 presenta los resultados (utilizando OLS) para la muestra de cámaras altas. Es importante recordar que ya habíamos determinado que, en general, las cámaras altas muestran mayores niveles de desproporcionalidad territorial que las cámaras bajas.

⁴¹ Los resultados fueron generados utilizando el procedimiento de corrección de heteroskedasticidad de White en STATA versión 6.0. No se ha detectado autocorrelación en estas regresiones.

⁴² No testeamos estas diferencias estadísticamente, dado el número relativamente pequeño de casos africanos en nuestra muestra.

⁴³ También estimamos estas regresiones utilizando el porcentaje de asientos en las arenas plurinominales de los sistemas mixtos y de acuerdo con el carácter nacional o no de estas arenas. En ningún caso la variable arena plurinomial (upper tier) fue significativa. Para ahorrar grados de libertad en las regresiones de la cámara alta (dado que priorizamos testear otras inferencias, ver adelante), no mostramos estos resultados.

Tabla 5. Factores Asociados con la desproporcionalidad territorial en las cámaras altas

Variables independientes	Coficiente (s.e.)
Constante	.139 (.083)
Tamaño	1.3E-08** (.000)
África	.006 (.054)
Asia	.018 (.083)
América Latina	.189* (.095)
Federalismo	.143** (.069)
Democracia	-.052 (.039)
SMD	.098 (.134)
UTa	-.019 (.053)
R2	.50
F	3.99
Grados de Libertad	16
* = p <.10	
** = p <.05	

a UT upper tier; arena plurinominal de un sistema mixto.

Incluimos en esta regresión las mismas variables que para la cámara baja. Esta regresión también sostiene nuestro argumento: nuevamente, las legislaturas en América Latina son significativamente más desproporcionadas territorialmente que las legislaturas de la región de control. En contraste con los resultados de las cámaras bajas, sin embargo, la variable SMD (distritos uninominales) no es significativa en tanto que la variable federalismo lo es. Este resultado sugiere que las cámaras altas en sistemas federales son significativamente menos proporcionales territorialmente que las cámaras altas de los sistemas no federales. De

hecho, examinando la tabla 3, podemos observar que cuatro de las cámaras altas no federales (todas en América Latina) son perfectamente proporcionales y tan sólo tres cámaras altas no federales tienen niveles de desproporcionalidad por encima del promedio. Además, la variable tamaño del país es significativa, indicando que la desproporcionalidad territorial está ligada al tamaño del país pero sólo en las cámaras altas. Desafortunadamente, la relativamente pequeña muestra no permite distinguir el impacto que tiene la variable federalismo de la variable tamaño del país –de hecho, estas variables están correlacionadas, aunque no perfectamente (.46).⁴⁴

En síntesis, los análisis realizados permiten señalar varias correlaciones clave de la desproporcionalidad territorial. La desproporcionalidad territorial es más severa en América Latina, tanto en las cámaras altas como en las cámaras bajas. Para todas las cámaras bajas (y los sistemas unicamerales), el uso de distritos uninominales está fuertemente correlacionado con mayores niveles de desproporcionalidad territorial. Sin embargo, contrariamente a las expectativas de algunos investigadores,⁴⁵ encontramos que las cámaras legislativas mixtas no tienen niveles de desproporcionalidad territorial por debajo del promedio.

Finalmente, las cámaras altas no muestran necesariamente mayores niveles de desproporcionalidad territorial: países federales grandes tienen mayor probabilidad de tener cámaras altas desproporcionadas que países bicamerales unitarios y pequeños.

Preguntas para futuras investigaciones

Los resultados presentados en este trabajo sugieren varias líneas interesantes de investigación sobre la desproporcionalidad territorial.

Desproporcionalidad territorial y políticos estratégicos

Un área fértil de futura investigación está relacionada a cómo la desproporcionalidad territorial puede ser utilizada como una variable independiente, como un factor institucional que delinea las estrategias de los actores políticos cuando implementan sus agendas políticas. Por ejemplo, influenciando el costo de comprar el apoyo de los legisladores o votantes, la desproporcionalidad territorial puede tener un efecto decisivo en los esfuerzos de formación de coaliciones políticas de los ejecutivos. Distritos sobrerepresentados (distritos que tienen mayor cantidad de

44 Tamaño y desproporcionalidad territorial están correlacionados tanto para la muestra de cámaras altas no federales (.29) y de cámaras altas federales (.34).

45 Por ejemplo, Lijphart (1994: 146).

escaños que aquellos que les correspondería por población) deberían ofrecer mayor capital político por cada peso invertido que distritos subrepresentados (distritos que tienen menor cantidad de escaños que aquellos que les correspondería por población). En sistemas territorialmente desproporcionados, los ejecutivos pueden tener fuertes incentivos para construir coaliciones basadas en el apoyo relativamente más barato (en términos de gasto clientelar por voto) de legisladores de los territorios sobrerrepresentados.

Como fuera notado anteriormente, estudios recientes sobre sistemas federales bicamerales ya han comenzado a mostrar cómo la desproporcionalidad territorial afecta el proceso legislativo.⁴⁶ Aun cuando nuestros resultados comparados sobre la desproporcionalidad territorial son alentadores en relación a estos esfuerzos, los datos que analizamos también sugieren que la incorporación de sistemas unicamerales y unitarios es importante para el estudio de la desproporcionalidad territorial.⁴⁷ Además de estudiar cómo la desproporcionalidad territorial afecta la dinámica legislativa y las estrategias del ejecutivo en sistemas unicamerales y unitarios, los investigadores deberían explorar si diferentes factores institucionales reducen o exacerban el impacto de la desproporcionalidad territorial. ¿Tienen niveles de desproporcionalidad territorial mayores o menores efectos en sistemas unitarios que en sistemas federales? La misma pregunta se aplica a los sistemas bicamerales y unicamerales.

Desproporcionalidad y democratización

El impacto de la desproporcionalidad territorial en el rendimiento y futuro de los países recientemente democratizados ofrece otra importante línea de investigación. Nuestros resultados sugieren que las nuevas democracias son más proclives que las democracias de larga data a experimentar altos niveles de desproporcionalidad territorial: quince de los veinte estados con las cámaras bajas más desproporcionadas territorialmente corresponden a países que se han democratizado después de 1975 o que aún están en proceso de democratización. Por tanto, la desproporcionalidad pareciera ser un componente clave de los sistemas electorales de los países de reciente democratización.

⁴⁶ Cf. Tsebelis y Money (1997); William Heller, (1997); Gibson y Calvo, (2001). Ver capítulo 5 de este libro.

⁴⁷ Por ejemplo, en casos de países unitarios y unicamerales con altos niveles de desproporcionalidad territorial como Tanzania, Ecuador, Corea del Sur y Kenia, los poderes ejecutivos tienen fuertes incentivos para construir coaliciones políticas alrededor de estos distritos sobrerrepresentados.

Una pregunta importante es si la desproporcionalidad territorial en las nuevas democracias introduce un sesgo conservador en el sistema político. En América Latina, por ejemplo, diversos estudios sugieren que la desproporcionalidad territorial tiende a favorecer a los distritos rurales, políticamente más conservadores, a expensas de los distritos urbanos.⁴⁸ Estudios futuros deberían estudiar este sesgo conservador explorando cómo la desproporcionalidad territorial afecta a los partidos de izquierda y derecha.

Un tópico relacionado con el anterior se refiere a los efectos de la desproporcionalidad territorial en la política subnacional. En nuevas y emergentes democracias, la sobrerepresentación de los distritos rurales causado por la desproporcionalidad territorial puede contribuir al mantenimiento y a la proliferación de enclaves no democráticos a nivel subnacional⁴⁹. Desproporcionalidad territorial también puede alentar a las elites pro democráticas a tolerar enclaves autoritarios a nivel subnacional, dado que estas elites se apoyan en estas localidades no democráticas y sobrerepresentadas asegurándose las mayorías legislativas que necesitan para obtener sus objetivos políticos. Irónicamente, la habilidad del gobierno para consolidar reformas democráticas a nivel nacional en sistemas fuertemente desproporcionados puede, por tanto, depender de su capacidad para ganarse el apoyo sobrevaluado de elites autoritarias subnacionales.⁵⁰ Al mismo tiempo, la sobrerepresentación de enclaves autoritarios en las legislaturas nacionales puede fortalecer la habilidad que tienen estas elites subnacionales de defenderse de aquellos que intentan reformar la política local. Por tanto, la desproporcionalidad territorial puede contribuir a un resultado paradójico en el cual la democracia es simultáneamente fortalecida en el centro y debilitada en la periferia. Como la desproporcionalidad territorial da forma a la política local en las nuevas democracias –particularmente el problema de si la desproporcionalidad ayuda a proteger enclaves autoritarios subnacionales- es una sugestiva pregunta de futura investigación.

⁴⁸ En este sentido, la desproporcionalidad territorial puede haber facilitado las transiciones democráticas al dar garantías a las elites rurales antidemocráticas de que sus intereses serían protegidos bajo el nuevo régimen democrático.

⁴⁹ Para la cuestión de cómo la liberalización política a nivel nacional y la apertura económica pueden contribuir con la continuidad y mantenimiento de regímenes periféricos autoritarios, véase Guillermo O'Donnell (1993), Jonathan Fox (1994), Richard Snyder, (1999a), (1999b).

⁵⁰ Contrariamente, bajos niveles de desproporcionalidad territorial pueden funcionar en contra de los actores autoritarios locales. Puede ser que los niveles de desproporción territorial tiendan a ser mayores en las nuevas democracias con poderosas elites rurales por la habilidad aprendida en la defensa de sus intereses en una etapa histórica previa (por ejemplo, en el siglo XIX) cuando obtuvieron la sobre-representación como compensación por el apoyo que brindaron al proyecto de construcción de un Estado-nación propuesto por las elites urbanas.

El impacto de la desproporcionalidad territorial en las capacidades de los nuevos regímenes para sostener dolorosas reformas económicas también abre preguntas intrigantes. En sistemas altamente desproporcionados territorialmente, la capacidad de los políticos para sostener dichas reformas puede descansar en su habilidad para escudar áreas particulares de los costos de estas reformas, o de compensarlos a partir de la transferencia puntual de recursos públicos. Este tipo de reforma estratégica parece particularmente viable en casos donde áreas rurales pobres, escasamente pobladas, reciben una porción desproporcionada de asientos legislativos. En estos casos, un monto modesto de recursos clientelares bien distribuidos pueden facilitar la formación de mayorías legislativas para la reforma.⁵¹ Por otro lado, en sistemas con bajos niveles de desproporcionalidad territorial, la estrategia de construir mayorías legislativas cubriendo o comprando bases electorales puede ser altamente costosa e incompatible fiscalmente con la reforma.

La evolución de la desproporcionalidad territorial

Este estudio ofrece una fotografía comparada de la desproporcionalidad territorial en una muestra de muchos países. Aquí no hemos intentado desarrollar un estudio longitudinal de cómo la desproporcionalidad territorial cambia en el tiempo, aunque consideramos este proyecto una prioridad de nuestra futura investigación.⁵² Esta perspectiva longitudinal puede ser obtenida compilando un índice de la frecuencia y tipos de casos de reproporcionalización. Esta perspectiva también nos ayudaría a estimar si las democracias contemporáneas se están acercando o alejando del principio de una persona, un voto.⁵³

Un análisis longitudinal de la desproporcionalidad territorial también contribuiría al desarrollo de una teoría comparada de la reproporcionalización. Podríamos comenzar a construir esta teoría identificando las condiciones bajo las cuales los políticos tienen incentivos para apoyar u oponer dicha reproporcionalización. La magnitud de distrito puede tener un efecto particularmente intenso en estos incentivos. En

⁵¹ El caso de la Argentina parece encajar en este patrón. Véase Gibson y Calvo (2001).

⁵² Pocos especialistas han analizado la evolución de la desproporcionalidad territorial en los Estados Unidos (cf. Cox y Katz, 1999); el Reino Unido (cf. Iain McLean y Roger Mortimore, 1992), y Brasil (cf. Nicolau, 1997). Sin embargo, amplios estudios acerca de la proporcionalidad en otros países son escasos. Véase Richard Snyder y David Samuels (2001).

⁵³ México, por ejemplo, parecería estar moviéndose hacia un sistema menos desproporcionado a medida que avanza su lento proceso de democratización (comunicación personal con Jeffrey Weldon, Department of Political Science, Instituto Tecnológico Autónomo de México). Similarmente, Japón adoptó un nuevo sistema electoral en 1994 que redujo significativamente la desproporción territorial. Comparar los datos en Hata Hiroyuki (1990) con los nuestros, basados en datos más recientes.

sistemas con distritos uninominales, por ejemplo, los políticos que poseen estos escaños pueden tener incentivos débiles para redistribuir, puesto que la reproporcionalización podría acarrear la eliminación de sus distritos. Esta hipótesis puede ayudar a explicar los niveles extremadamente altos de desproporcionalidad territorial que observamos entre las ex colonias británicas en África y el Caribe, que heredaron los distritos uninominales de su pasado colonial⁵⁴.

El trabajo de desarrollar una teoría de la reproporcionalización política podría también beneficiarse del estudio de los orígenes históricos de la desproporcionalidad territorial. En muchas democracias contemporáneas, las raíces de la desproporcionalidad territorial descansan en los procesos históricos de construcción del Estado y de la Nación. La sobrerepresentación en distritos rurales en muchos países de América Latina, por ejemplo, sirvió potencialmente como una herramienta para incorporar a las elites rurales en el proyecto de Estado-nación a fines del siglo XIX y principios del XX, tal y como ocurrió con los estados pequeños durante la convención constitucional de Estados Unidos. Dado que las áreas rurales escasamente pobladas enfrentaban el poco atractivo prospecto de ser perdedores permanentes respecto de las áreas urbanas en sistemas perfectamente proporcionales, la desproporcionalidad territorial bien pudo ser una concesión hacia las elites rurales por parte de quienes construyeron el Estado-nación. Futuras investigaciones deberán resolver si la desproporcionalidad territorial sirvió a este propósito de juntar nuevas naciones.⁵⁵

La posibilidad de que la desproporcionalidad territorial haya jugado este rol en el proceso de construcción histórica del Estado-nación nos lleva a la pregunta de si las desigualdades de representación creadas mediante la ingeniería institucional podrían tener efectos de integración similares en un futuro. A pesar de las advertencias por parte de investigadores y académicos sobre la naturaleza patológica y éticamente injustificable, la desproporcionalidad territorial puede ser una importante herramienta para

⁵⁴ Un enfoque comparado de la variación en quién controla la asignación, por ejemplo, legisladores individuales, partidos, cortes, o una agencia gubernamental autónoma, puede también contribuir a desarrollar una teoría política de la reasignación. Véase Richard Snyder y David Samuels, (1999).

⁵⁵ Acerca del importante rol que el federalismo jugó al respecto, ver Alfred Stepan, (1997); y Juan Linz, (1997). Tomamos la noción de bringing together de Stepan y Linz. Como uno de los examinadores observó, los estudiosos habían notado la relativa estabilidad de las colonias británicas, y los altos niveles de desproporcionalidad territorial que nosotros vemos entre las ex colonias británicas en África pueden ayudarnos a explicar la estabilidad de estos regímenes. Esta potencial conexión entre el diseño institucional en los inicios de la independencia y la subsiguiente estabilidad del régimen amerita una futura investigación.

permitir que las democracias contemporáneas lidien con los explosivos problemas que las aquejan, desde conflictos étnicos hasta conflictos de desigualdad urbano-rural.

Conclusión

Los estudios comparados sobre los regímenes democráticos han ignorado en su mayoría un aspecto crucial de los sistemas electorales: la desproporcionalidad territorial. Nosotros hemos saldado esta falencia proveyendo un método para medir la desproporcionalidad territorial en diferentes sistemas electorales, mostrando que significativos niveles de desproporcionalidad territorial existen a lo largo de un gran número de casos e identificando un gran número de variables explicativas de la desproporcionalidad territorial. Nuestros resultados ofrecen una variable lista para ser usada en futuros análisis para los cuales proponemos un número de áreas claves para una futura agenda de investigación.

País	Fuente
Alemania	Personal communication via email with Uwe Gehring, Research Assistant, University of Mainz (files obtained via ftp).
Andorra	Government website (www.cria.ed/elections)
Argentina	Cabrera, Ernesto. 1997. "Multiparty Politics in Argentina? Electoral Rules and Changing Patterns." <i>Electoral Studies</i> 15(4):477-95.
Australia	Australia Government website (www.acc.gov.au/elect96.html); Stepan 1997
Austria	Lijphart Elections Archive (dodgson.ucsd.edu/lij/ausdat.html)
Barbados	Political Database of the Americas (1999) Barbados: Parliamentary Elections, 1999. Georgetown University and the Organization of American States. In: http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Barbados/barbados99.html .
Belice	Lijphart Elections Archive (dodgson.ucsd.edu/lij/blz93b.html)
Benín	Personal communication with Professor Shaheen Mozaffar, Department of Political Science, Bridgewater State College (data obtained via mail).
Bolivia	Bolivian Electoral Court website (http://ns.bolivian.com/cne/)
Brasil	Brasil. 1994. "Resultados das Eleicoes de 1994" (computer files). Brasilia: Tribunal Superior Eleitoral.
Burkina Faso	Le Pays (no. 1395) (Monday, May 19, 1997) p. 7.
Canadá	Elections Canada website (www.elections.ca/election/results/results-e.html)
Chile	El Mercurio website (www.mercurio.cl/eventos/eleccion97/portfichas.html);

	Georgetown Political Database of the Americas website (www/georgetown.edu/LatAmerPolitical/Elecdata/Chile/chile93.html)
Chipre	Lijphart Elections Archive (dodgson.ucsd.edu/lij)
Colombia	Colombia. 1994. Elecciones del Congreso, 1994 (Tomo 1 y 2). Bogota: República de Colombia.
Corea	Korean Congressional Elections Oversight Committee. 1996. "15th National Assembly Elections." Seoul: Central Congressional Election Authority.
Costa Rica	Costa Rica. 1994. "Cómputo de votos y declaratorias de elección de 1994." San José: Tribunal Supremo de Elecciones
Dinamarca	Danish Elections website (http://www.dknet.dk/valg94/english.html)
Ecuador	Ecuador Elections Website (mia.lac.net/opcion96/resultados/exitdipp.htm)
El Salvador	Spence, Jack, et al.. 1994. "El Salvador: Elections of the Century. Results, Recommendations, Analysis." Cambridge, MA: Hemisphere Initiatives.
Eslovaquia	Slovakia Elections Results website (www.eunet.sk/slovakia/slovakia/elections-94/parl-members , and personal communication via email with Miro Sedivy (miro.sedivy@goecities.com).
Eslovenia	Slovenia Elections Results website (www.sigov.si/egi-bin/spl/volitve/preds97/udel_ve.htm?language=slo).
España	Ministerio de la Justicia y del Interior. 1996. "Elecciones a Corte Generales, 1996." (Computer files obtained via ftp); Stepan 1997.
Estados Unidos	Congressional Quarterly, 1993. Congressional Districts in the 1990s. Washington, D.C.: CQ Press.

Estonia	Estonian Parliamentary website (http://www.rk.ee/VVK/r95/e95index.html)
Finlandia	Sami Borg and Risto Sinkiaho, (eds.). 1995. The Finnish Voter. Tampere: Finnish Political Science Association.
Francia	Le Monde website (www.lemonde.fr/elections)
Gambia	Central Committee of the People's Democratic Organization for Independence and Socialism (PDOIS). 1992. "Analysis of the Present Electoral System in the Gambia."
Georgia	Georgia Elections Results website (205.197.10/ELECTIONS/respreselec.html)
Ghana	Electoral Commission of Ghana. 1996. "Presidential Results Data Sheet."
Gran Bretaña	Whitacker's Almanac for 1998. London: The Stationery Office.
Grecia	Greek Elections Results website (www.paros.delta-inf.gr)
Guatemala	Personal email communication with Professor David L. Wall, Christopher Newport University.
Holanda	No data required (single-district chambers)
Honduras	Honduras Election website (http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/honduras/hn_appen.html); personal communication via email with Professor Michelle Taylor-Robinson, Texas A&M University.
Hungría	Hungarian Elections Website (http://www.election.hu/index_en.htm)
India	Butler, David, Ashok Lahiri, and Prannoy Roy. 1995. India Decides: Elections 1952-1995 (3rd ed.). New Delhi: Books & Things.
Irlanda	Irish Elections Results website (archive.rte.ie/election97) Personal communication via email with Professor Gunnar

Islandia	Helgi Kristinnsson, University of Iceland.
Israel	No data required (single-district chamber).
Italia	Italian Chamber of Deputies website (www.camera.it/elez-dep/circull/home.htm); and Italian Senate website (www.senato.it/funz/fr_siste.htm)
Jamaica	"The Observation of the 1997 Jamaican Elections." Atlanta: The Carter Center, 1997.
Japón	Takayoshi, Migakawa (ed.). 1997. Seiji Handobukku [Political Handbook] #33. Tokyo: Seiji Koho Senta.
Kenia	Kenyan Elections website (http://www.kenyaelections.com/res3/Coast.htm)
Letonia	Personal communication via email with Laimdota Upeniece, Software Developer, Information Department, Saeima of Latvia.
Liechtenstein	Liechtenstein. 1997. "Das Wahlsystem." Liechtenstein: Press and Information Office, Principality of Liechtenstein.
Malawi	Personal communication with Professor Daniel Posner, Department of Political Science, University of California, Los Angeles
Malí	Journal Officiel de la Ré du Mali Feb. 12, 1997, p. XL; Commission Electorale Nationale Indé Mali Resultats Provisoires du 1er Tour des Elections Legislatives du 20 Juillet 1997.
Malta	Lijphart Elections Archive (dodgson.ucsd.edu)
México	Instituto Federal Electoral website (www.ife.gov.mx); Stepan 1997
Namibia	No data required (single-district chamber)
Nicaragua	Nicaragua. 1996. Elecciones 1996: Proclamaciones de

	Electos. Managua: Consejo Supremo Electoral.
Noruega	Statistics Norway. 1994. Stortingsvalget 1993. Oslo-Kingsvingen: Statistics Norway
Nueva Zelanda	New Zealand Government website (www.govt.nz/elections/e-top.html)
Panamá	Panamanian Elections website (http://www.elecciones99.com/infoelec/compendi.html#cargos)
Paraguay	Riquelme, Marcial A. 1994. "Negotiating Democratic Corridors in Paraguay." Report of the Latin American Studies Association to Observe the 1993 Paraguayan National Elections." Pittsburgh: LASA.
Perú	No data required (single-district chamber)
Polonia	Polish Elections website (http://www.pap.com.pl/elections97/results/)
Portugal	Personal Communication via email with Domingos Magalhães Director of Services, Portuguese Electoral Information Bureau (STAPE).
República Checa	Czech Republic Elections Commission website (www.volby.cz/_ASCII_/volby/en/)
República Dominicana	Jaramillo, Juan (ed.). 1989. Poder electoral y consolidación democrática: Estudios sobre la organización electoral en América Latina. San José (Costa Rica): CAPEL, and DR Electoral Court website (http://jce.do/elecciones98/bfinal/welcome.htm)
Rumania	Romanian Central Elections Bureau website (www.kappa.ro)
Rusia	Mikhail Filippov's website (www.caltech.edu/~filippov/fraud/95pl.html); Stepan 1997.

Senegal	Personal communication with Professor Shaheen Mozaffar, Department of Political Science, Bridgewater State College (data obtained via mail).
Seychelles	Seychelles Government website (www.seychelles.net/misd/res1998/htm)
Sierra Leona	Riley, Stephen. 1997. "The 1996 Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone." <i>Electoral Studies</i> 15(4):537-45.
Sri Lanka	Lijphart Elections Archive (http://dodgson.ucsd.edu/lij/srlk.html)
Santa Lucía	St. Lucia Labor Party website (www.geocities.com/~slp/election.html)
Sudáfrica	Personal communication via email with Professor Andrew Reynolds, University of Notre Dame.
Suecia	Sweden Elections Results website (www.math.chalmers.se/~larsa/Val/valdata/Riks94.html)
Suiza	Swiss Elections website (http://www.admin.ch/ch/f/pore/nrw95/broch.html); personal Communication via email with Simon Hug, UC San Diego.
Tailandia	Thailand, 1996. "Report of the Election to the House of Representatives, 1996." Election Division, Department of Local Administration, Ministry of the Interior.
Tanzania	Personal communication with Professor Shaheen Mozaffar, Department of Political Science, Bridgewater State College (data obtained via mail).
Turquía	Carkoglu, Ali, and Emre Erdogan. 1998. "Fairness in the Apportionment of Seats in the Turkish Legislature: Is There Room for Improvement?" <i>New Perspectives on Turkey</i> 19(Fall): 97-124.

Ucrania	IFES Ukraine website (http://ifes.ipri.kiev.ua/Elections98/index.phtml)
Uruguay	Albornoz, Alfredo. 1992. Elecciones. Montevideo: República Oriental del Uruguay, Cámara de Representantes.
Venezuela	Nohlen, Dieter. 1993. Sistemas electorales en América Latina: El debate sobre reforma electoral. Lima: Fundación Friedrich Ebert; and Venezuela 1993; "Registro Electoral" (unpublished reports, mimeos). Caracas: Consejo Supremo Electoral.
Zambia	Electoral Commission of Zambia, "Presidential and Parliamentary General Elections, 1996, Provisional Results, Nov. 25, 1996; Republic of Zambia, "Report of the Delimitation Commission Established under Article 73 (1) of the Constitution of Zambia to his Excellency Dr. Kenneth David Kaunda, President of the Republic of Zambia, (n.d.).

CAPÍTULO 3

Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas⁵⁶

Ernesto Calvo, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi
y Juan Facundo Labanca

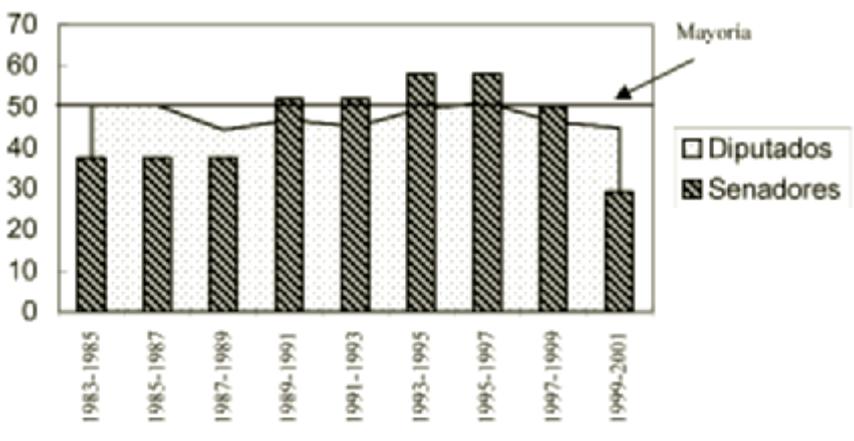
⁹⁶ Agradecemos particularmente a la Lic. Marta Valle, de la Dirección Electoral del Ministerio de Interior, que nos facilitó parte del material utilizado en este informe. Agradecemos también a Juan Manuel Abal Medina (h), Ernesto Cabrera, Flavio Fuertes, Julieta Suárez Cao, Mark Jones, Ana María Mustapic, Tulia Falleti, María Inés Tula, Miguel De Luca, Jorge Mayer, Gabriela Hirsh, Pedro Dimitri, Edith Gallo, Juan Marzullo, y al personal del INAP que participó de este proyecto.

1. Introducción

Desde la transición democrática en 1983, el sistema electoral argentino ha mostrado ser altamente proclive al bloqueo legislativo, incluso en mayor medida que aquel observado cíclicamente en los EE.UU.⁵⁷. Este bloqueo legislativo se intensificó en 1985-1989 y en 1997-2001, y pareciera que se ha transformado en una propiedad estable de nuestro sistema político⁵⁸. Las fuentes de este bloqueo legislativo son dos: (i) la relativamente alta fragmentación en la cámara baja que produce la elección de diputados por sistema electoral proporcional (D'Hont) en los distritos más grandes (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Santa Fe)⁵⁹; (ii) la combinación de sesgo mayoritario y partidario que le permite a tan sólo un partido, el Justicialismo, el control de la cámara alta. A estas dos fuentes de bloqueo legislativo hay que sumarle gobernadores fuertes con alto control de sus legislaturas provinciales, capaces de negociar con el "bloque federal" del Congreso y con el ejecutivo desde una sólida posición de poder institucional.

Por sí sola, la fragmentación en la Honorable Cámara de Diputados limita la capacidad de cualquier partido político para formar mayorías parlamentarias (figura 1). Si a dicha fragmentación en diputados le sumamos un senado poco sensible a cambios globales en el voto de los ciudadanos, prácticamente garantizamos la existencia de gobiernos divididos para todo ejecutivo no elegido por el peronismo y, en algunos casos, mayorías exiguas o de coalición en la cámara baja cuando el peronismo es gobierno.

Figura 1.1 / Asientos del partido de gobierno en el Congreso Nacional (UCR 1983-1989, PJ 1989-1999, Alianza 1999-2001)



Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999) y Congreso Nacional

En la figura 1.1 podemos observar cómo en los últimos 20 años el partido de gobierno pocas veces disfrutó de una mayoría legislativa propia en la Cámara de Diputados, y que sólo el Partido Justicialista tuvo mayoría propia en la Cámara de Senadores. Es llamativa la gran estabilidad de los bloques legislativos en la Cámara de Senadores, en la cual la UCR no ha obtenido nunca más del 37%⁶⁰.

Aun cuando estos sesgos mayoritarios y partidarios son claramente distinguibles en el Congreso Nacional, sus fuentes político-institucionales también se estructuran a nivel local, en las legislaturas provinciales. La existencia de sesgos mayoritarios en la composición de las legislaturas provinciales, las cuales hasta el 2001 todavía eligen de modo indirecto a los senadores nacionales, favorecieron la emergencia de gobiernos divididos. El voto directo por distrito provincial debilitará ligeramente el impacto que legislaturas provinciales fuertemente mayoritarias tienen en la elección de senadores. Pero los electorados y los sistemas de partidos que se estructuran en torno a estas legislaturas seguirán dominando los sistemas electorales de estas provincias y, por tanto, nacionalizando sus candidatos por mucho tiempo.

Pocos cambios sustantivos pueden actualmente esperarse a nivel local en tanto la mayor parte de las reformas electorales, con excepción de distritos como Capital Federal y Tucumán, han tendido a reforzar los trazos mayoritarios de sus legislaturas locales. Paradójicamente, en lugar de tener legislaturas provinciales plurales y un Congreso Nacional relativamente mayoritario y presidencialista, el sistema electoral argentino facilita el bloqueo legislativo en el Congreso Nacional y una baja representación de partidos minoritarios en las legislaturas provinciales. En este trabajo mostramos cómo las numerosas reformas políticas provinciales

⁵⁷ En los años 80 gran parte de la literatura sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en Estados Unidos se dirigió al problema del bloqueo legislativo (gridlock). ¿Cuál era el motivo por el cual los votantes -o el sistema electoral- llevaron a un presidente republicano al gobierno y a una mayoría demócrata a la Cámara de Diputados? Si bien el énfasis de este bloqueo legislativo fue puesto en la existencia de un votante pivote que en las elecciones intermedias giró sus preferencias hacia los demócratas (Krehbiel, 1992), comenzaron a surgir también estudios que trataron de analizar cómo el sesgo mayoritario de las elecciones legislativas en sistemas presidencialistas podía ayudar a que el partido de oposición obtuviera control de la cámara baja (Shugart y Carey, 1992). Otros estudios se enfocaron en los efectos distributivos de los procesos de redistribución, a menudo sesgados hacia aquel partido que controlaba la ingeniería electoral de las reformas consolidando, por tanto, asientos extraordinarios en los congresos estatales (Gelman y King, 1994).

⁵⁸ Mustapic (2000); Molinelli (1997); Gibson y Calvo (2000).

⁵⁹ Esta fragmentación es complementada por una sobretasa de representación para los partidos que dominan las provincias de magnitudes más pequeñas (ver los artículos de Snyder y Samuels, capítulo 2, y de Ernesto Cabrera, Capítulo 4, en este volumen).

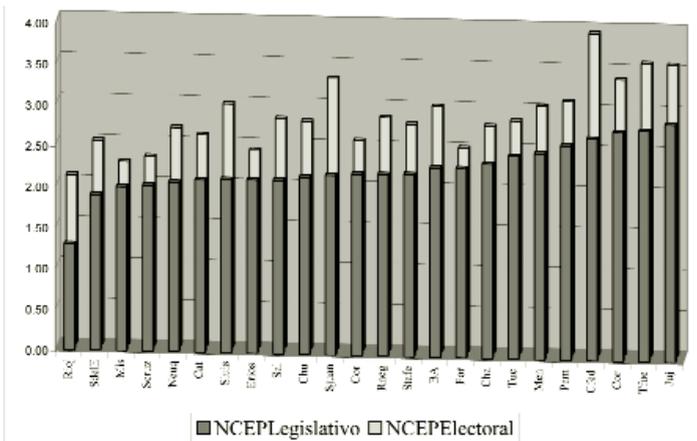
⁶⁰ Con excepción de 1983, cuando fuera elegido Alfonsín.

(constituciones y códigos electorales) tendieron a reducir en modo considerable la competencia efectiva de partidos en el interior, consolidando la fortaleza legislativa de los gobernadores y dotando de una alta estabilidad a sus partidos de gobierno.

Estos sesgos mayoritarios son clave para entender la forma en que las distintas arenas electorales provinciales y nacionales estructuran al sistema de partidos en la Argentina. Es mediante sistemas electorales con fuertes sesgos mayoritarios que las provincias inhiben la entrada de terceros y cuartos partidos en la competencia local. Dado que las legislaturas provinciales financian indirectamente a los votantes y activistas provinciales⁶¹, las posiciones institucionales que el mayoritarismo produce en el interior tienden a redundar en mayores distorsiones en el financiamiento del sistema político⁶². Los sesgos mayoritarios de las legislaturas nacional y provinciales son, por tanto, una de las fuentes institucionales primarias del federalismo electoral argentino y, asimismo, uno de los mecanismos que garantizan el quiebre federal de la relación ejecutivo-legislativo. Es decir, uno de los principales mecanismos que garantizan la emergencia de gobiernos divididos en la Argentina.

Estudiar el sesgo mayoritario de las legislaturas provinciales implica entender los mecanismos institucionales que definen cuántos partidos compiten por votos y cuántos de ellos sientan legisladores. Una primera aproximación a nuestro problema aparece en la figura 1.1, que grafica el número de partidos compitiendo por votos y el número de partidos que obtienen asientos legislativos en las distintas legislaturas provinciales.

Figura 1.2 / Nivel de competencia electoral efectiva y nivel de competencia legislativa efectiva para diputados provinciales, promedio 1983-1997



Las barras claras muestran el nivel de competencia efectiva (NCEP) entre partidos a nivel electoral, en tanto que las barras oscuras (adelante) muestran el nivel de competencia efectiva en asientos legislativos en las cámaras provinciales⁶³. La distancia que existe en cada provincia entre las barras claras y oscuras en la figura 1.2 describe el efecto de compresión que tienen los sistemas electorales provinciales sobre la competencia partidaria. Es decir, la distancia que hay entre las líneas claras y oscuras refleja el modo en que los sistemas electorales llevan a que un número limitado de partidos efectivamente compitiendo por votos obtenga asientos legislativos (efecto estático). Dado que sistemas con sesgos mayoritarios fuertes resultan en sistemas con menos partidos efectivamente compitiendo por votos, gran parte de la variación en el nivel de competencia efectiva entre provincias es el resultado directo de estos sesgos mayoritarios (efecto dinámico)⁶⁴.

El sistema electoral en general

Un sistema electoral es básicamente un conjunto de reglas y procedimientos que transforman preferencias sociales en asientos políticos. Estas reglas y procedimientos definen cuáles electorados votan, a qué tipos de candidatos votan y cómo se contabilizan estos votos para la asignación de asientos políticos. Estas reglas y procedimientos pueden perseguir objetivos normativos y estratégicos muy diversos, desde garantizar la pluralidad o la gobernabilidad democrática hasta conceder ventajas electorales discrecionalmente a partidos y candidatos particulares.

⁶¹ Ver Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2000); *Professional Politicians - Amateur Legislators: The Argentine Congress in the 20th Century*.

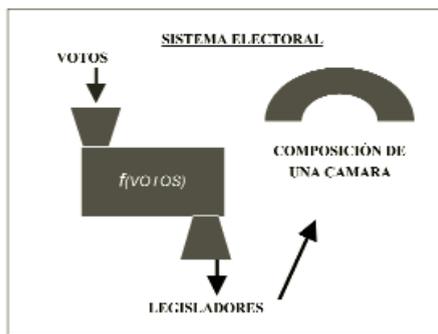
⁶² De acuerdo con fuentes del Ministerio de Economía, el gasto promedio por cada legislador provincial es de US\$700.000 anuales, muy por encima del observado en EE.UU. y Australia.

⁶³ El número efectivo de partidos mide, antes que la cantidad de partidos que se presentan a elecciones, el peso electoral de los distintos partidos compitiendo. Por ejemplo, en una provincia pueden existir 10 partidos presentando listas, pero si un solo partido obtiene el 90% de los votos, la cantidad de partidos efectivamente compitiendo es, a los fines prácticos, aproximadamente uno. La medición más utilizada para medir el nivel de competencia electoral efectiva de partidos es el índice de Ordeshook y Shvetsova que mide el $NCEP = 1/vi^2$, donde v es el cociente de votos de cada partido i . El mismo índice es computado para el número efectivo de partidos con asientos legislativos. La distancia entre ambos indica el efecto mayoritario estático de un sistema electoral, las diferencias entre provincias son un buen indicador del efecto dinámico, o de largo plazo, al comprimir la competencia efectiva.

⁶⁴ El término estático se refiere al modo en que un conjunto de reglas electorales restringe el número de partidos que obtienen asientos legislativos. El término dinámico se refiere al modo en que las distintas reglas electorales facilitan la emergencia de distintos sistemas de partidos. Los conceptos de efecto estático y dinámico guardan muchas similitudes con la tipología de Duverger (1953) que analizaba el impacto mecánico y psicológico de los sistemas electorales. El término psicológico, sin embargo, asume que es el voto estratégico de los electores lo que lleva a una caída en el número de partidos efectivamente compitiendo por votos. Sin embargo, existe poca evidencia que dé cuenta de la existencia de este voto estratégico en la reducción de partidos competitivos y el término psicológico no incluye opciones como la existencia de alianzas electorales nuevas ante un cambio de reglas electorales.

Utilizando una metáfora del matemático Goldberg, el sistema electoral puede ser entendido como una máquina procesadora (figura 1.3) que asigna bancas de acuerdo con un conjunto de características $f_{(.)}$ del sistema electoral como son (i) la magnitud de los distritos –cuántos candidatos se eligen-, (ii) la fórmula electoral –cómo se trasladan mecánicamente los votos en asientos-, (iii) las reglas de nominación de los candidatos –tipo de boleta-, (iv) la estructura global de distribución de los distritos electorales –cuántos distritos electorales-, y (v) la distribución de electorados localmente específicos en esos distritos –cantidad de electores, diferencias en la concentración de los votos obtenidos por un partido i -.

Figura 1.3: Agregación de votos en asientos con arreglo a $f_{(.)}$



Las primeras tres características son comunes a la mayoría de las descripciones sobre sistemas electorales que dominaron el institucionalismo electoral del siglo XX⁶⁵. Las dos últimas, la distribución global de los distritos electorales y sus poblaciones, recién han sido problematizadas en los últimos 15 años en la medida en que la modelización de estrategias de redistrito (*redistricting*) y el estudio de la relación entre distintas arenas electorales en países democráticos⁶⁶ han mostrado que sistemas políticos con fórmulas localmente mayoritarias, como los distritos uninominales en EE.UU., pueden ser globalmente proporcionales cuando la estructura de la contienda electoral permite regionalizar la distribución de cargos compensando las ventajas mayoritarias de un partido en un distrito con las pérdidas sufridas en otros distritos.

Tanto políticos como analistas políticos han sido concientes de que la manipulación de las distintas reglas democráticas bajo las cuales los partidos

⁶⁵ Duverger (1963); Lijphart (1985), Rae (1971), Sartori (1976).

⁶⁶ Arrastre presidencial (cottail effects), anidamiento (Tsebelis, 1991), desproporcionalidad, etcétera.

pueden competir tienen efectos importantes sobre la estructura del sistema político. Como afirman Riker (1993), Cox (1997) y Cabrera (1998), entre otros, las instituciones electorales importan. En la medida en que estas instituciones pueden dar nueva vida a partidos y coaliciones muertas así como impedir o promover el ascenso de nuevas fuerzas electorales al gobierno, las instituciones electorales están lejos de ser simples canales de mediación y son cruciales para estructurar la lucha política. Estas instituciones no transfieren neutralmente preferencias sociales en poder político ni dan a todos los votantes y políticos iguales oportunidades de acceso a cargos. Y aun cuando existe la creencia de que todos los votos de los ciudadanos en una democracia tienen el mismo valor, en casi todos los sistemas electorales existen mecanismos que permiten que, como afirmara Cicerón, cuando los buenos voten sus votos sean, antes que sumados, ponderados⁶⁷.

Sesgo mayoritario

En todos los países del mundo existen mecanismos que transfieren más intensivamente ciertos votos en asientos. Entre los mecanismos que permiten que algunos votos valgan más que otros tenemos reglas mayoritarias⁶⁸. Es decir, reglas que asignan desproporcionadamente asientos legislativos a los ganadores de la contienda electoral, ya sea para garantizar principios normativos como el de mayor gobernabilidad o, alternativamente, que buscan garantizar estratégicamente el poder de ciertos partidos y candidatos. La elección presidencial en distrito único es la forma más simple de una regla mayoritaria, la cual da el 100% de representación en el ejecutivo a aquel partido que obtiene la mayor cantidad de votos, en algunos casos representando tan sólo a un 30% o 40% de la población. El sistema de lista completa en la Argentina, previo a la reforma de la Ley Sáenz Peña (1912), es otro ejemplo de un sistema electoral por fórmula de simple pluralidad con sesgo localmente mayoritario que da el 100% de la lista de diputados al partido que gana una provincia o distrito. En la literatura sobre sistemas electorales, este tipo de reglas que sistemáticamente producen un sesgo mayoritario son habitualmente englobadas en el concepto de Simple Pluralidad (SP). El sesgo mayoritario, sin embargo, no es tan sólo el resultado de la fórmula utilizada para la asignación de asientos sino,

⁶⁷ Ver Tsebelis y Money (1998). Ver los artículos de Snyder y Samuels (capítulo 2) y de Gibson y Calvo (capítulo 5) en este volumen.

⁶⁸ Cox (1993) llama a estas reglas superproporcionales (mayoritarias) y subproporcionales (submayoritarias), haciéndose eco de los debates en torno al sistema de voto único no transferible japonés. Mantenemos aquí, sin embargo, la terminología de King y Browning (1987), la cual es más intuitiva al hablar del caso argentino, en el cual no existen sistemas submayoritarios.

asimismo, de la magnitud del distrito, la estructura de nominación de los candidatos y, a nivel global, la distribución del conjunto de los distritos y electorados.

Así como existen reglas que asignan un número más que proporcional de asientos legislativos a los ganadores de la contienda electoral y un número menos que proporcional a los perdedores, existen reglas que traducen de un modo más proporcional votos a asientos. Estas reglas tratan de distribuir asientos legislativos en la misma proporción que los votos válidos recibidos por los partidos en la contienda electoral y son habitualmente englobadas en el concepto de Representación Proporcional (RP). Existen distintas fórmulas que traducen proporcionalmente, con mayor o menor eficacia, votos en asientos, como por ejemplo el método Hare y el D'Hont.

Por tanto, describimos con el concepto de sesgo mayoritario la sobrerepresentación en asientos que reciben partidos ganadores y la subrepresentación en asientos percibida por partidos minoritarios como resultado de las reglas $f(.)$ que trasladan votos en asientos en un sistema electoral dado. El sesgo mayoritario es localmente el resultado mecánico de (i) la magnitud del distrito –cuántos cargos se eligen-, y (ii) la fórmula electoral –cómo se traducen mecánicamente los votos en asientos-. La composición del órgano representativo también es afectada por (iii) la estructura de nominación de los candidatos –por ejemplo, el tipo de boleta-. Finalmente, el sesgo mayoritario global resulta de la combinación del sesgo mayoritario local y (iv) la distribución de los distritos electorales en todo el país y (v) la distribución de los votantes en esos distritos.

Así como el sesgo mayoritario permite que no todos los votos valgan lo mismo a medida que un partido gana o pierde votos, no todos los votos valen lo mismo cuando los distritos electorales varían en tamaño y composición de acuerdo con principios que no son el de la pura representación proporcional. Por ejemplo, la mayoría de los senados de América Latina le da mayor peso de representación a los votos de sus ciudadanos en las regiones menos pobladas, los cuales pueden sentar en el Senado la misma cantidad de representantes, con una cantidad sustantivamente menor de electores. La sobrerepresentación de base territorial no ocurre tan sólo en el Senado; gran cantidad de sistemas electorales, incluidos Brasil y la Argentina, tienden también a sobrerepresentar en la Cámara de Diputados a sus regiones menos pobladas mediante cláusulas que garantizan un número mínimo y/o máximo de representantes. Esto ocurre a pesar de, en muchos casos, contar con cláusulas constitucionales que garantizan formalmente el principio de igualdad “un ciudadano, un voto” (Snyder y Samuels, 1999; Cabrera, 1998; Mainwaring y Samuels, 1997).

Es decir, así como puede existir un sesgo mayoritario que pondera los votos de los partidos ganadores hacia arriba, los sistemas electorales también modifican el peso específico de los votos de acuerdo con la ubicación regional de sus electorados. La elección de representantes en múltiples arenas geográficas, con electorados cuyos votos son ponderados positiva o negativamente y bajo fórmulas de asignación de bancas con mayor o menor propensión mayoritaria, redundan en sistemas políticos que producen distintos incentivos electorales sobre candidatos y votantes. Estas diferencias afectan el modo en que candidatos y votantes toman decisiones estratégicas respecto de su participación democrática, cultivan relaciones electorales particulares, e invierten desigualmente recursos financieros y humanos en distintos distritos (Gibson, Calvo y Falletti, 1999; Ames, 1995; Patti y Johnston; 1997).

Sesgo partidario

Así como los votos de los partidos ganadores pueden valer más que los votos de quienes pierden bajo distintos sesgos mayoritarios, los votos de algunos partidos pueden valer más que los votos de otros partidos en la medida que los electores se distribuyen de modo no uniforme a través de los distintos distritos electorales de un país. Por ejemplo, la Alianza para el Cambio y el Partido Justicialista obtuvieron 37% del voto a diputados en el año 1997 pero, sin embargo, el Partido Justicialista obtuvo con el mismo porcentaje de votos 5 escaños más, equivalentes a un 4% más de representantes que la Alianza en la Honorable Cámara de Diputados. Esto se debe a que el Partido Justicialista obtuvo un porcentaje mayor de votos en provincias sobrerrepresentadas, en tanto que la Alianza obtuvo una mayor cantidad de votos en provincias cuyos votantes se encuentran subrepresentados. *Las ventajas comparativas que obtiene un partido político P_i respecto de los otros partidos políticos, en virtud de la forma en que se distribuyen sus votantes a lo largo de distintos distritos electorales bajo un mecanismo $f(.)$ de asignación de bancas recibe el nombre de sesgo partidario.*

Tanto el sesgo partidario como el sesgo mayoritario no tienen, en principio, connotaciones negativas, sino que describen las propiedades por medio de las cuales los sistemas electorales ponderan los votos de sus ciudadanos para conformar organismos representativos. Estos sesgos reflejan a menudo, sin embargo, los orígenes estratégicos que les dieron forma institucional, los legados de diseños jurídicos trasvasados entre distintos niveles electorales⁶⁹, y las cicatrices de enmiendas introducidas para resolver los efectos no anticipados por parte de sus fundadores originales.

Por ejemplo, el modelo binominal chileno fue expresamente introducido

por la reforma constitucional del gobierno de Pinochet para maximizar la participación de la derecha chilena en el congreso, reducir la fragmentación entre partidos y, supuestamente, moderar la contienda electoral (Magar, Samuels, y Roseblum; 1998). El piso mínimo de diputados provinciales fue ampliado por la Junta militar en Argentina como un mecanismo para favorecer los electorados relativamente más conservadores del interior del país (Gibson, 1998). El nuevo modelo de ballottage uruguayo fue introducido formalmente para minimizar la probabilidad de que en un sistema de tres partidos el presidente fuera elegido con un escaso margen de apoyo así como, informalmente, para reducir la probabilidad de que el Frente Amplio pudiera arrebatarse la presidencia a los partidos Blanco y Colorado.

Una aproximación visual al sesgo mayoritario y al sesgo partidario⁷⁰

Una forma intuitiva de entender la relación entre el sesgo mayoritario y el sesgo partidario es graficar la relación entre votos y asientos en una arena electoral dada. En un sistema electoral perfectamente proporcional, un porcentaje de votos (V_i) obtenido por un partido P_i llevaría a la obtención de exactamente el mismo porcentaje de escaños⁷¹.

El sesgo mayoritario, por otro lado, se desvía de la pura proporcionalidad al asignar votos de modo más que proporcional a los partidos ganadores y menos que proporcional a los partidos perdedores. A los fines expositivos, el sesgo mayoritario descrito por la línea B en la figura 1.4 asume un sistema electoral bipartidista, aunque se puede generalizar la descripción simplemente definiendo un punto de quiebre distinto al 50% de los votos⁷². En la línea B podemos observar que aquellos partidos que se encuentran por debajo del punto de quiebre (50% en este caso) obtienen asientos de modo menos que proporcional, en tanto que aquellos partidos que obtienen votos por encima de este punto de quiebre obtienen más escaños que aquellos que

⁶⁹ Gran parte de las provincias argentinas tienen diseños electorales que copian o trasladan elementos de la legislación nacional a niveles locales. A veces este traslado jurídico tiene sentido, pero en otros casos se trasladan pedazos de legislación que difícilmente puedan ser aplicados. Un claro ejemplo de este trasvasamiento es la aplicación en muchas provincias de umbrales de 3%, heredados del D'Hont en diputados nacionales, en distritos que distribuyen un solo cargo. En México, este trasvasamiento llevó a la ciudad de México a adaptar el sistema híbrido de la Cámara de Diputados Nacional a un distrito en el cual su aplicación produce efectos extremadamente negativos en la nominación y selección de candidatos (Calvo y Abal Medina, 2000).

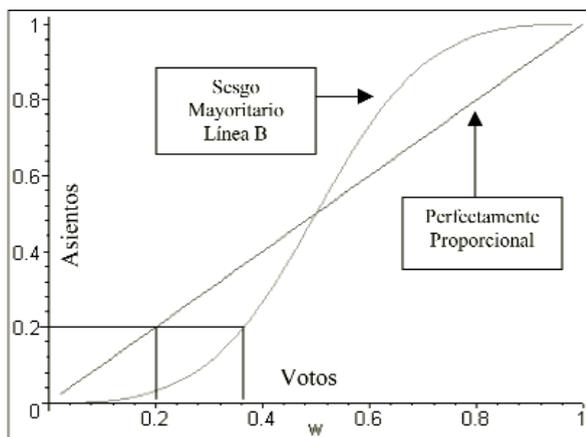
⁷⁰ Esta forma de graficar el sesgo mayoritario viene de King y Browning (1987).

⁷¹ Este resultado sólo puede producirse en la medida en que se distribuyan la misma cantidad de escaños que votantes (King y Browning, 1987; Tuft, 1978). Distritos únicos de gran magnitud -gran número de escaños a repartir- y fórmulas electorales de representación proporcional sin umbrales tienden, sin embargo, a aproximar la línea graficada en la Figura 1.4.

⁷² La dispersión alrededor de la línea con más de dos partidos también es, por lo general, mayor. La estimación estadística, sin embargo, no varía en modo alguno.

les corresponderían de acuerdo con la pura proporcionalidad. Si la línea de perfecta proporcionalidad tiene una elasticidad de 1, ya que un aumento de un 1% en el número de votos lleva a un aumento equivalente en escaños, el sesgo mayoritario implica una elasticidad mayor que 1 en el caso de los ganadores y menor que 1 en el caso de los perdedores⁷³.

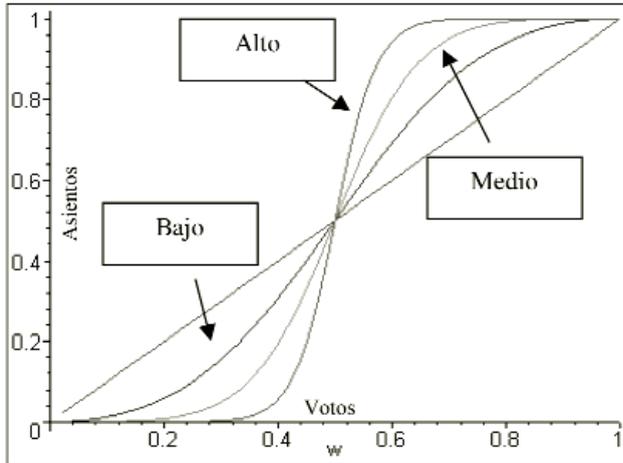
Figura 1.4: Proporcionalidad perfecta y sesgo mayoritario



Por ejemplo, si un partido obtiene un 20% de votos debería asimismo obtener, bajo una distribución proporcional de asientos, un 20% de escaños en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Pero bajo un sesgo mayoritario como el graficado en la Figura 1.4, es necesario casi un 37% de los votos para obtener dicho 20% de escaños. Por otro lado, con cerca de un 60% de votos, el partido ganador se lleva más de un 70% de escaños. Cada sistema electoral distribuye de modo más o menos proporcional votos a asientos y, por tanto, el sesgo mayoritario debe ser estimado empíricamente para cada arena electoral en particular.

En la Figura 1.5 mostramos tres sesgos mayoritarios distintos que pueden servir de marco de referencia para los análisis de las legislaturas provinciales que presentaremos en este trabajo: (i) un sistema electoral con un sesgo mayoritario bajo, (ii) un sistema electoral con un sesgo mayoritario medio, y (iii) un sistema electoral con un sesgo mayoritario alto. Este marco nos permitirá clasificar las legislaturas provinciales en un continuo, desde la pura proporcionalidad hasta el mayoritarismo que asigna todas las bancas al partido ganador.

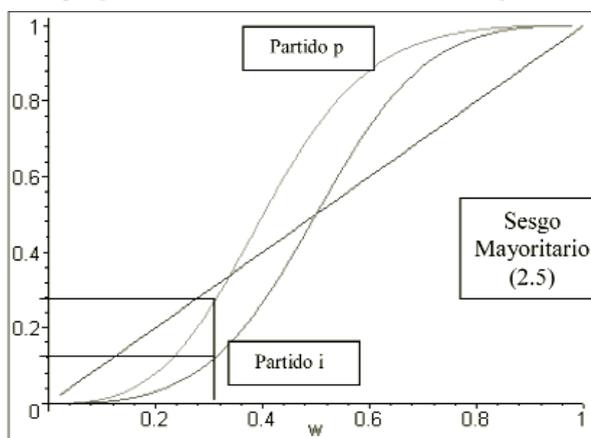
⁷³ Dado que el sesgo mayoritario tiene una forma no lineal, la estimación de los escaños excedentes requiere procedimientos estadísticos más sofisticados (Tufté, 1978; King y Browning 1987; Calvo y Abal Medina, 2000).

Figura 1.5: Tres distintos sesgos mayoritarios

Como se puede observar en la figura 1.5, la ganancia/pérdida de asientos para los partidos mayoritarios/minoritarios se torna más dramática conforme las reglas de asignación de bancas se alejan de la línea de la pura proporcionalidad. Conforme el sesgo mayoritario aumenta, a los partidos ganadores le son asignados asientos legislativos de modo más que proporcional. En el caso más extremo, la totalidad de los escaños son asignados al ganador de la contienda electoral y ninguno a los partidos perdedores⁷⁴.

De modo similar podemos graficar los asientos extraordinarios obtenidos por un partido p en virtud del modo en que distribuyen sus votantes. El sesgo partidario puede ser representado gráficamente por la distancia que existe entre los asientos obtenidos por un partido p en un sistema electoral respecto de los asientos que en promedio recibiría cualquier partido i . Un sesgo partidario mayor que 0 está representado en la figura 1.6 por la línea del Partido B, la cual puede ser encontrada por encima de la línea Partido A que distribuye asientos para el promedio de los partidos en la Argentina. En un sistema estrictamente proporcional el sesgo partidario es por lo general limitado, en tanto que en sistemas electorales con sesgos mayoritarios también el sesgo partidario puede ser significativo, favoreciendo sistemáticamente a partidos con electorados distribuidos de modo más homogéneo.

⁷⁴ Habitualmente llamados winner-takes-all. King (1998).

Figura 1.6: Sesgo partidario en favor del Partido p

En la Figura 1.6 podemos ver que con un 30% de los votos, el partido p obtiene un 15% más de asientos en la cámara que el partido i . En este ejemplo, el sesgo partidario favorece al partido p . Una característica interesante del sesgo partidario es que la ventaja para el partido p se maximiza cuanto más competitiva es la elección (cuando los partidos se aproximan al 50% en este ejemplo). Al igual que el sesgo mayoritario, el sesgo partidario es el resultado de la combinación de factores como magnitudes de distrito, distintas fórmulas electorales y la distribución geográfica de los electores. Por tanto, el sesgo partidario no puede por lo general ser derivado de los atributos mecánicos del sistema electoral y debe ser empíricamente estimado.

Las consecuencias institucionales del sesgo mayoritario y del sesgo partidario

Las consecuencias institucionales de estas reglas electorales están lejos de ser triviales y merecen una extensa discusión. En la última sección de este artículo desarrollamos en profundidad los problemas y ventajas institucionales de diversos sesgos mayoritarios, así como las consecuencias políticas de distintos sesgos partidarios.

Tradicionalmente los análisis institucionales del sesgo mayoritario se han concentrado en el continuo que va desde la pura proporcionalidad al puro mayoritarismo. Los defensores de sistemas mayoritarios han criticado la fragmentación política que inducen los sistemas proporcionales y, por tanto, los problemas de gobernabilidad legislativa que existen en estos sistemas políticos. La combinación de presidencialismos fuertes y legislativos fragmentados ha sido a menudo considerada una fuente permanente de inestabilidad en

democracias como la argentina y la chilena (Jones, 1995; Cabrera, 1998). Los defensores de sistemas proporcionales, por otro lado, han criticado la incapacidad de sistemas mayoritarios para responder a las preferencias de electorados cortados por múltiples clivajes, *eliminando de la competencia electoral a grupos minoritarios*.

El sesgo partidario introduce un nuevo problema, al favorecer sistemáticamente la emergencia de gobiernos divididos para algunos partidos y de gobierno con control legislativo para otros, por tanto, afectando el capital político y los recursos institucionales de que disponen distintos partidos cuando asumen el gobierno. El sesgo partidario en su forma más extrema induce *sistemas electorales dominados*, los cuales se caracterizan por garantizar sistemáticamente un sobreprecio legislativo para partidos subrepresentados y rentas políticas para partidos sobrerepresentados, tanto cuando están en el gobierno como cuando son oposición.

Estos tres extremos, *subrepresentación de minorías, bloqueo legislativo y sistema dominado, constituyen los tres horizontes conceptuales que deben ser normativamente discutidos en tiempos de reformas electorales*. Los sistemas electorales combinan siempre trazos de estos tres horizontes, los cuales pueden ser triangulados estadísticamente al estimar simultáneamente el sesgo mayoritario y el sesgo partidario de las distintas arenas electorales que componen un país. En este informe estimaremos estos distintos sesgos y discutiremos sus consecuencias.

2. Tres mitos del sistema electoral argentino: simple, proporcional y bipartidista

Si bien existe la creencia difundida de que el Sistema Electoral Argentino es simple, proporcional, y bipartidista, nuestro sistema electoral es en realidad complejo, tiene fuertes trazos mayoritarios, y la competencia efectiva ha estado por varios años más cerca de tres partidos que de dos. Nuestro sistema electoral es complejo en la medida que existen múltiples arenas electorales que eligen Presidente, Gobernadores, Diputados Nacionales, Senadores Nacionales⁷⁵, Diputados Provinciales, Senadores Provinciales, y una gran cantidad de autoridades a nivel municipal. Estas arenas electorales eligen sus representantes bajo distintas formulas como Hare, D'Hont, lista incompleta de simple pluralidad para mayoría y formula proporcional para minorías, sin umbral, con umbral de 3%, del 20%; pero también en muchos casos lo hacen por simple pluralidad eligiendo en distritos uninominales senadores y diputados provinciales. Algunas provincias usan leyes de lemas, sistemas de tachas o listas incompletas. Existen incluso provincias que utilizan doble voto, ya que eligen sus representantes en sistemas mixtos en los cuales se votan diputados en distrito único –provincia- y por departamentos simultáneamente (Fuentes, 2000).

Tabla 2.1: Sistemas electorales en la Argentina

Cargos	Sistema Electoral
Presidente-Vice	Elección directa. Gana la fórmula más votada cuando supere el 45% de los votos válidos o que, superando el 40%, obtenga una ventaja de 10 puntos sobre su seguidor inmediato. En caso contrario se realizará una segunda vuelta.
Gobernador	Elección directa. Varía la modalidad según cada provincia (pluralidad de votos, ballottage clásico, ballottage atenuado).
Diputados Nacionales	Representación proporcional, sistema D'Hont con umbral de 3% en cada provincia.
Senadores Nacionales	Lista incompleta, con 2 senadores para el ganador y 1 para el segundo (régimen válido a partir de 2001).
Diputados Provinciales	Sistema determinado por cada legislación provincial.
Senadores Provinciales	Sistema determinado por cada legislación provincial.

La ilusión de un sistema electoral simple y bipartidista surge en gran medida de la gran visibilidad que tiene la elección de presidente y vicepresidente por voto directo en un distrito único nacional⁷⁶. La elección de diputados nacionales también parece en principio simple y uniforme al elegir en cada provincia, por distrito único provincial y por fórmula proporcional D'Hont, a quienes componen la Honorable Cámara de Diputados. Pero si miramos con mayor detenimiento podemos observar que existen grandes diferencias en las magnitudes efectivas de estos distritos, donde Buenos Aires elige 35 diputados por elección, en tanto una gran cantidad de provincias tiene renovaciones parciales de 2 ó 3 diputados. Dado que una magnitud efectiva de 2 diputados no permite que más de 2 partidos puedan elegir representantes, el sistema proporcional D'Hont con un piso de 3% no opera de hecho en estas provincias. Efectivamente, cerca de la mitad de la Cámara es elegida en distritos pequeños o muy pequeños con fuertes sesgos mayoritarios.

En 1982, bajo el gobierno militar de Bignone, se impuso un plus compensatorio de 3 diputados nacionales por provincia y un piso mínimo de 5 diputados nacionales por provincia que dio mayor representación política a las provincias más pequeñas. Con el objetivo de dar mayor peso político a los votantes más "moderados" del interior, la ley 22847/83 dio un plus de representación a las provincias más pequeñas y, por tanto, un plus de representación a los partidos que controlan dichas provincias (Cabrera, 1997). Esta sobrerrepresentación de las provincias más chicas ha tendido a fortalecer el sesgo mayoritario global de la Cámara de Diputados, aun

⁷⁶ Indirectamente ahora y por voto directo a partir de 2001.

⁷⁷ A partir de 1994 en que se eliminó el colegio electoral.

cuando dicho sesgo mayoritario no es tan dramático como el observado en otros países que utilizan fórmulas electorales de simple pluralidad.

Tabla 2.2: Magnitudes electorales por elección

Cargo	Magnitud
Presidente-Vice	Distrito único, tomando al país en forma íntegra.
Gobernador	Distrito único, tomando cada provincia como base. Se eligen 23 gobernadores y un Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma.
Diputados Nacionales	Distrito único, tomando cada provincia como base. Las magnitudes son variables, oscilando entre 2 y 35.
Senadores Nacionales	Se elegirán por distritos únicos, trinominales, tomando cada provincia como base, recién a partir de 2001. Anteriormente rigió el sistema binominal de elección por parte de cada Legislatura provincial.
Diputados Provinciales	Se eligen dentro de cada provincia, con magnitudes muy diferentes según cada caso, según la Constitución y las leyes electorales provinciales.
Senadores Provinciales	Sólo algunas provincias cuentan con una segunda Cámara (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza, Catamarca, Corrientes, Salta y San Luis). Sus magnitudes también difieren según cada caso.

Las importantes diferencias de magnitud han ayudado a bloquear la entrada de terceros partidos en muchas provincias y mantener el nivel de competencia efectiva bajo en provincias chicas y alto en provincias grandes. Por tanto, el número de partidos efectivamente compitiendo en las elecciones nacionales ha tendido a comprimirse en el interior, donde fórmulas mayoritarias operan de hecho, y a expandirse en las provincias grandes, donde la alta proporcionalidad favorece la fragmentación. Es decir,

aun cuando la fórmula electoral utilizada para diputados nacionales es uniforme (D'Hont con un umbral de 3%), su aplicación en distritos de variada magnitud produce resultados considerablemente más complejos.

Si bien la dinámica electoral que domina la Cámara de Diputados dista de ser simple, es en los sistemas políticos provinciales que vemos la compleja trama electoral que realmente estructura la política nacional. La tabla 2.3 muestra algunos atributos básicos de los sistemas electorales provinciales, como por ejemplo el tipo de fórmula utilizado para elegir a los representantes provinciales, la cantidad de distritos, el rango de las distintas magnitudes efectivas de estos distritos y, para aquellas provincias bicamerales, si las dos cámaras eligen sus representantes en los mismos distritos y con fórmulas electorales similares (congruencia).

Tabla 2.3: Las legislaturas provinciales

Provincia	Cámaras	Bicameralismo congruente ^{b/}	Magnitud efectiva ^{a/}	Fórmula electoral	Ley de lemas	Número de distritos
Buenos Aires	Diputados	Sí	6 a 15	Hare (cocientes), con el cociente electoral como umbral	No	8
	Senadores		3 a 9	Hare (cocientes), con el cociente electoral como umbral	No	8
Capital Federal	Diputados	-	60	D'Hont sin piso	No	1
Catamarca	Diputados	No	20	D'Hont, piso de 3%	No	1
	Senadores		1	Mayoría simple	No	8
Chaco	Diputados	-	16	D'Hont sin piso	No	1
Chubut	Diputados	-	27	Lista incompleta (16 mayoría, 11 minoría). Las bancas de las minorías se repartirán por un D'Hont sin piso.	No	1
Córdoba	Diputados	No	66	Lista incompleta (36 mayoría, 30 minoría), proporcionalidad para las minorías.	No	1
	Senadores		1, 2, 6 y 8	Pluralidad simple (1 y 2), lista incompleta (6: 3,2,1); (8: 4,3,1)	No	13
Corrientes	Diputados	Si	13	D'Hont, con piso de 3%	No	1
	Senadores		4-5	D'Hont, con piso del 3%	No	1

Entre Ríos	Diputados	No	28	Sistema Hare, con cláusula de mayoría.	No	1
	Senadores	No	1	Mayoría simple	No	17
Formosa	Diputados	-	15	D'Hont	Sí	1
Jujuy	Diputados	-	24	D'Hont (umbral de 5% de lemas y 10% para sublemas)	Sí	1
La Pampa	Diputados	-	26	D'Hont	No	1
La Rioja	Diputados	-	1-7	D'Hont, con piso de 3%	No	11
	Diputados		5,6 y 8	D'Hont, con piso de 3%	No	4
Mendoza	Senadores	Si	4, 5 y 6	D'Hont, con piso de 3%	No	4
Misiones	Diputados	-	20	D'Hont sin piso	No	1
Neuquén	Diputados	-	35	D'Hont, con piso de 3%	No	1
Río Negro	Diputados	-	3, 19	Mixto: 19 por D'Hont, con piso de 5% + 3 por región, D'Hont con piso de 22%.	No	1, 8

Salta	Diputados	Sí	1-10	D'Hont, con piso de 5%	Sí	16
	Senadores		1	Mayoría simple	Sí	11/12
San Juan	Diputados	-	1, 23	Mixto: uno por cada departamento + 26 por D'Hont con piso de 3%	Sí (para dip. dep.)	1, 19
San Luis	Diputados	No	2,3,4,10	D'Hont, con piso de 3%	No	4/5
	Senadores		1	Mayoría simple	No	4/5
Santa Cruz	Diputados	-	1, 10	Mixto: Uno por cada municipio + distrito único con D'Hont, piso de 3%	Sí	14, 1
Santa Fe	Diputados	No	50	D'Hont 3%, con garantía de mayoría.	Sí	1
	Senadores		1	Mayoría simple	Sí	19
Sgo del Estero	Diputados	-	4,8, 22	Mixto: Lista incompleta por secciones + lista incompleta por distrito único	No	6, 1
Tierra del Fuego	Diputados	-	15	D'Hont, con piso de 5%. Sistema de tachas	No	1
Tucumán	Diputados	-	11,18	D'Hont sin piso	Sí	3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Interior . *a*/La magnitud efectiva describe la cantidad de cargos a ser distribuidos en un distrito *i* en una elección *j*. La magnitud efectiva no describe la cantidad de asientos de un distrito que componen una cámara, sino aquellos que son distribuidos en una determinada elección. Por ejemplo, Buenos Aires tiene 70 representantes en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación elegidos bajo renovación parcial de 35. Por tanto, 35 es la magnitud efectiva del distrito de Buenos Aires. *b*/ Son congruentes aquellas Cámaras que, elegidas bajo fórmulas similares y en los mismos distritos, tienden a ser similares en composición.

La diversidad de estos sistemas electorales provinciales es en gran medida el resultado de las reformas constitucionales, iniciadas en 22 de las 24 provincias entre 1985 y 1998 (Ver Tabla 2.4). A estas reformas constitucionales debemos sumarle un gran número de reformas en los códigos electorales, así como numerosas reformas distritales (redistribuido) municipales y departamentales. Estas reformas han producido por lo general sistemas electorales relativamente mayoritarios que han tendido a consolidar la fortaleza electoral de los gobernadores y frenar parcialmente la tendencia a la fragmentación del sistema de partidos que se ha verificado en estos últimos 15 años.

Tabla 2.4: Última reforma constitucional provincial desde 1983

Provincia	Año	Provincia	Año
Mendoza	1985	Misiones	1993
Jujuy	1986	Buenos Aires	1994
San Juan	1986	Chaco	1994
Córdoba	1987	Chubut	1994
San Luis	1987	La Pampa	1994
Catamarca	1988	Neuquén (enmiendas)	1994
Río Negro	1988	Ciudad de Buenos Aires (Redacción íntegra)	1996
Tucumán	1990	Sgo del Estero	1997
Formosa	1991	La Rioja	1998
Tierra del Fuego	1991	Salta	1998
Corrientes	1993	Santa Cruz	1998

Nota: Algunas provincias realizaron múltiples reformas desde 1983.

Si bien en la mayoría de estas provincias los cambios tendieron a reforzar las tendencias mayoritarias derivadas de la elección presidencial, de gobernadores y de diputados nacionales en provincias con magnitudes bajas, también se produjeron reformas como la de Tucumán⁷⁷ o Capital Federal⁷⁸ que han llevado a un aumento en el número efectivo de partidos con asientos legislativos, en dirección opuesta a la observada en las otras provincias.

Diseños mayoritarios por fórmula y por magnitud de distrito

Tal y como afirmamos en la sección anterior, el sistema electoral está lejos de ser simple, bipartidista, y proporcional. Las múltiples arenas en las cuales

compiten los partidos políticos estructuran el sistema de partidos de un modo complejo, existen fuertes sesgos mayoritarios en las distintas arenas electorales, y el número efectivo de partidos políticos se aleja considerablemente de dos en algunos distritos. Si bien existe una íntima relación entre la estructura mayoritaria de una arena electoral y el número de partidos que compiten en ella, resulta más simple comenzar por analizar los rasgos institucionales del mayoritarismo en la Argentina y, luego, analizar su impacto en el sistema de partidos.

Los diseños electorales son, como ya afirmamos, resultados complejos que articulan viejas luchas partidarias, trasvasamientos institucionales de unas arenas políticas hacia otras, reformas estratégicas introducidas para garantizar el poder político de actores particulares, e incluso resultados contingentes y no anticipados de reformas fallidas. Por ejemplo, el sistema electoral actual de la Capital Federal es el resultado de la falta de acuerdo institucional sobre las reglas de elección de candidatos antes que el resultado de un consenso entre los partidos políticos.

A su vez, los sistemas electorales distribuyen votos en asientos con arreglo a ciertas propiedades. Los sistemas electorales pueden ser más o menos mayoritarios, más o menos sensibles (*responsive*) a las preferencias de los votantes⁷⁹, producir o no resultados sesgados en favor de ciertos partidos, y pueden ser más o menos erráticos⁸⁰ al distribuir cargos en función de los resultados combinados para todos los partidos.

Un sistema electoral puede ser más o menos mayoritario, como ya describimos en la sección anterior, en la medida en que distribuye asientos de modo más que proporcional a los ganadores de la contienda electoral y menos que proporcional a los perdedores. Dos dimensiones institucionales nos permiten entender el efecto mecánico de estos sesgos mayoritarios: fórmulas mayoritarias y magnitudes electorales efectivas pequeñas. La dimensión de fórmulas mayoritarias no sólo describe el uso de fórmulas proporcionales o de simple pluralidad sino también las cláusulas adicionales que se utilizan para computar dichas fórmulas. Por ejemplo, un umbral de 3% aumenta el sesgo mayoritario del sistema D'Hont utilizado en la elección de diputados nacionales en la Argentina.

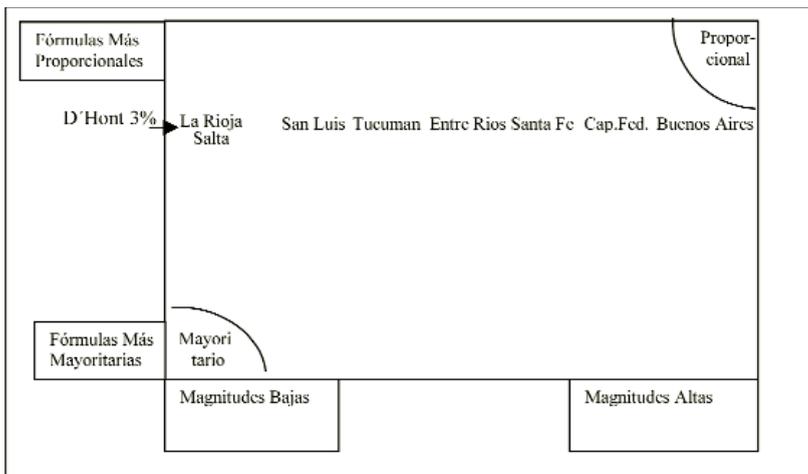
El sesgo mayoritario también puede ser inducido por distritos de magnitudes pequeñas aun cuando la fórmula utilizada no sea simple

⁷⁹ Elecciones de lista completa (no proporcional) cerrada y bloqueada tienden a calibrar pobremente las preferencias de los votantes y a ser insensible a cambios en las preferencias que no resulten en un nuevo partido ganando las elecciones. Lo opuesto ocurre con fórmulas proporcionales, listas abiertas y desbloqueadas.

⁸⁰ Sistemas mixtos o personalizados con pisos, techos, cláusulas de mayorías, etc, pueden ser altamente inestables, distribuyendo cargos a un partido en función de los cargos obtenidos por otros partidos en lugar de en función de sus propios votos.

pluralidad (SP). Por ejemplo, si bien las elecciones para diputados provinciales en La Rioja se realizan bajo una fórmula electoral proporcional, la mayor parte de los distritos electorales elige un sólo diputado provincial (uninominales) y, por tanto, dichos representantes son elegidos, de hecho, a simple pluralidad de sufragios. Estas dos dimensiones nos permiten entender la estructura mecánica del mayoritarismo en las provincias argentinas tal y como son representadas en las figuras 2.1 y 2.2.

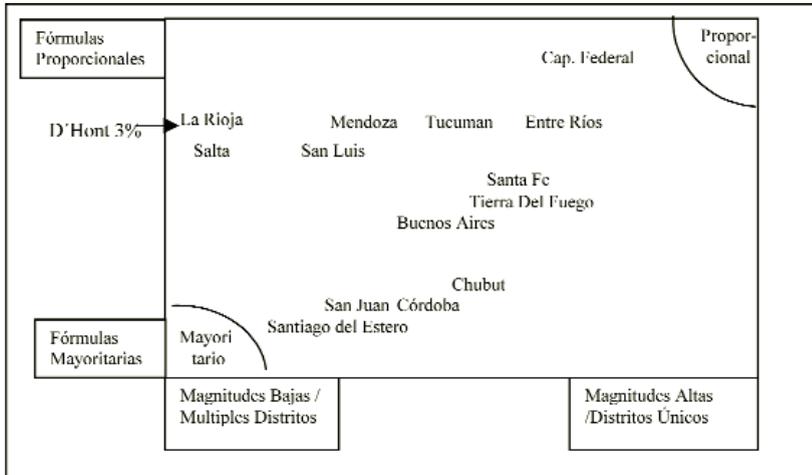
Figura 2.1: Diputados nacionales; proporcionalidad y sesgo mayoritario por fórmula y magnitud en 8 Provincias (sesgo mayoritario dominado por diferencias en la magnitud de los distritos)



Para el Honorable Congreso de la Nación, dado que la elección de diputados nacionales se realiza por distrito (provincia) bajo la misma fórmula electoral (D'Hont con un umbral de 3%), las diferencias provinciales en el nivel de mayoritarismo son estrictamente resultado de las distintas magnitudes efectivas de cada provincia.

Tal y como muestra la figura 2.1, la existencia de sesgos mayoritarios en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación descansa exclusivamente en las diferencias de magnitud entre distritos como Buenos Aires, que elige 35 diputados nacionales en cada elección, y distritos como La Rioja o Salta que eligen 2 o 3 diputados en cada elección. Por otro lado, la multiplicidad de fórmulas y magnitudes de las elecciones legislativas provinciales genera sesgos mayoritarios en las provincias grandes y, en algunos casos, sistemas electorales más proporcionales y que pueden acomodar mayor número de partidos políticos.

Figura 2.2: Proporcionalidad y sesgo mayoritario por fórmula y magnitud de distrito en legislaturas provinciales seleccionadas



La figura 2.2 describe los sesgos mayoritarios que se derivan del diseño de los sistemas electorales provinciales. Distinto del sesgo nacional descrito en la figura 2.1, existen explícitamente fórmulas mayoritarias en muchas provincias que ayudan a garantizar una sobrerepresentación en asientos a los partidos que obtienen la mayor cantidad de votos a nivel local. Fórmulas de mayoría y minoría, con control de gobernabilidad, con umbrales de 20%, se transforman en mecanismos que efectivamente controlan el surgimiento y crecimiento de partidos de oposición.

Dado que los sistemas electorales provinciales no están constitucionalmente limitados a la aplicación de una fórmula D'Hont con un umbral de 3%, existen variaciones importantes en el nivel de mayoritarismo provincial, tanto como resultado de las magnitudes de los distritos provinciales utilizadas para elegir a los representantes como por las distintas fórmulas utilizadas en estas provincias. En la figura 2.2 podemos ver que el sesgo mayoritario se mueve a lo largo de ambas dimensiones, mostrando provincias que son muy proporcionales por fórmula y magnitud, como Capital Federal –D'Hont sin piso, magnitud 60–, y otras que son muy mayoritarias por magnitud y por fórmula, como Santiago del Estero –fórmula de lista incompleta, sistema mixto con magnitudes de 4 a 8 y un distrito único complementario de 22–. Como se puede ver en la figura 2.2, muchas provincias todavía siguen utilizando la fórmula D'Hont con un umbral de 3%. En estas provincias, las diferencias de magnitud son el mecanismo central que induce sesgos mayoritarios. Los casos más extremos son los observados

en las provincias de La Rioja y Salta, que eligen en distritos uninominales cerca de la mitad de la legislatura provincial.

En la medida en que el sesgo mayoritario no es tan sólo el resultado mecánico del tipo de fórmulas utilizada y las magnitudes de distrito, sino también del modo en que los votantes de una provincia se distribuyen en esos distritos y del nivel de especialización local de los partidos políticos provinciales, el sesgo mayoritario debe ser estimado estadísticamente.

Sobre el nivel de competencia efectiva en las provincias

Comenzamos esta sección describiendo tres creencias convencionales del sistema electoral argentino: (i) que el sistema electoral era simple, (ii) que el sistema electoral era proporcional y (iii) que el sistema electoral argentino era bipartidista. Mostramos luego que el sistema electoral argentino distaba de ser simple y tenía múltiples arenas, cada una con sus propias reglas que estructuran la competencia electoral a nivel local y nacional. Estas múltiples arenas le permiten a los partidos obtener asientos institucionales claves a nivel local que sirven tanto para financiar el sistema de partidos como para limitar o expandir el número de partidos que efectivamente pueden competir en estos distritos. Esta estructuración local de los partidos políticos es clave no sólo para dirimir quién es intendente en Morón sino también quién es presidente de la Argentina y qué capacidad legislativa tendrá durante su mandato.

En segundo lugar mostramos que existen múltiples incentivos mayoritarios en las legislaturas de la Argentina. Tanto para la elección de diputados nacionales, debido a la baja magnitud efectiva de muchas provincias medianas y pequeñas, como en la elección de diputados y senadores provinciales, mediante la combinación de fórmulas mayoritarias y/o magnitudes efectivas pequeñas. Estos mecanismos mayoritarios reducen el nivel de competencia efectiva a nivel local y permiten la conformación de gobiernos unificados a nivel provincial, con legislaturas provinciales en sintonía con los gobernadores. Una excepción interesante es la provincia de Buenos Aires, que tiene una fuerte tendencia a elegir gobernadores peronistas y legislaturas radicales⁸¹.

Finalmente nos queda tan sólo por mostrar cuán lejos se encuentra de la realidad el mito de un sistema bipartidista y cuál es el nivel de

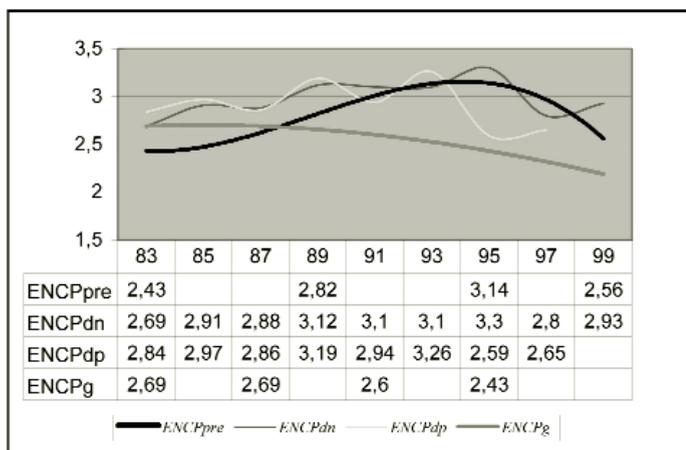
⁸¹ Existe un sesgo partidario a favor de la UCR en la provincia de Buenos Aires, que es el resultado de la sobrerrepresentación de las secciones electorales del interior de la provincia. En ese sentido, la provincia de Buenos Aires tiene rasgos comunes con el ejecutivo y legislativo nacional, donde la fortaleza del PJ en las provincias sobrerrepresentadas facilita la emergencia de gobierno dividido.

competencia efectivo de partidos en las distintas arenas del sistema electoral argentino. Podría resultar contraintuitivo señalar que existen al mismo tiempo fuertes sesgos mayoritarios en las provincias argentinas, que tienden a colapsar la contienda electoral en pocos partidos y que, al mismo tiempo, el número de partidos efectivos compitiendo por asientos se encuentra lejos del ideal bipartidista. La respuesta descansa precisamente en la tensión que existe entre sistemas electorales legislativos cuyo origen proporcional tiende a la fragmentación de las legislaturas y el alto grado de ejecutivismo de la estructura presidencial y de gobernadores en la Argentina. La tensión entre ejecutivos fuertes y legislativos fragmentados ha llevado en la mayoría de las provincias a reformas que tienden a devolver el control de la política local a los gobernadores y partidos políticos que controlaron los procesos de reforma política. El cambio se vuelve notorio en 1995, cuando la competencia presidencial se mueve al tripartidismo al tiempo que la competencia legislativa provincial cae a 2 partidos.

En la figura 2.3 representamos el nivel de competencia efectiva de partidos en las elecciones presidenciales (NCEPpre), de diputados nacionales (NCEPdn), de diputados provinciales (NCEPdn) y de gobernadores (NCEPg). Uno de los detalles más interesantes de la figura 2.3 es cómo el número electoral efectivo de partidos compitiendo en las elecciones de diputados provinciales cae en 1995, justo cuando entran en vigor las reformas constitucionales de Corrientes, Misiones, Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa y Neuquén, y se consolidan las alianzas electorales del menemismo, en el interior, con numerosos partidos provinciales⁸². Incluso con el surgimiento de un tercer partido fuerte, el Frepaso, en las elecciones presidenciales de 1995, el cual tendió a incrementar el número efectivo de partidos compitiendo por el voto presidencial, el número efectivo de partidos compitiendo en las elecciones provinciales se redujo a alrededor de 2,5, y se mantuvo, luego de la formación de la Alianza, casi al mismo nivel que el verificado en las elecciones presidenciales.

⁸² Acompañando las reformas ocurridas entre 1985 y 1993 en Mendoza, Jujuy, San Juan, Córdoba, San Luis, Catamarca, Río Negro, Tucumán, Formosa y Tierra del Fuego.

Figura 2.3: Número efectivo de partidos compitiendo en las elecciones presidenciales, diputados nacionales y diputados provinciales. 1983-1999



En términos generales es posible observar, por tanto, (i) que el número de partidos efectivamente compitiendo en la mayoría de las arenas electorales se encuentre más cerca de tres que de dos. Una breve revisión de terceros partidos fuertes en estos últimos 20 años puede ser ilustrativa. A nivel nacional, el Partido Intransigente, la U.Ce.De, el Frente Grande, P.A.I.S. y Acción por la República llegaron al menos a 10% de los votos en al menos una elección nacional. Partidos locales o provinciales fuertes incluyen también al Movimiento Popular Neuquino, Fuegoño, Jujeño, el Partido Liberal (Corrientes), el Modin en Buenos Aires, Fuerza Republicana en Tucumán, Acción Chaqueña, Demócrata (Mendoza y Santa Fe) y Federal (San Juan), para nombrar sólo los más importantes.

También podemos ver en la figura 2.3 que, aun cuando el número de partidos efectivamente compitiendo a nivel nacional se ha incrementado (presidente y diputados nacionales), el número de partidos efectivamente compitiendo a nivel local ha declinado (gobernador y diputados provinciales). El menor nivel de competencia efectiva también es una buena indicación del mayor nivel de estabilidad política alcanzado por los sistemas electorales provinciales, y un dato crucial para tomar en cuenta al analizar la futura composición del Senado de la Nación.

3. Sesgo mayoritario en las legislaturas provinciales

En la sección anterior mostramos que el diseño institucional actual de las legislaturas provinciales es, por magnitud, menos mayoritario que aquel

observado a nivel nacional, y que, por fórmula, es más mayoritario que aquel observado a nivel nacional. Dicho sesgo mayoritario, afirmamos, tiende a comprimir el número efectivo de partidos compitiendo en las elecciones locales y garantiza la fortaleza institucional de los gobernadores en sus provincias. Leyes de lemas, distritos de baja magnitud, umbrales altos y fórmulas de mayoría/minoría son las principales herramientas para generar dichos sesgos mayoritarios y, junto con un sistema de alianzas provinciales altamente flexible, dan una gran estabilidad a los sistemas de partidos provinciales.

Pero diseñar reglas mayoritarias y tener sistemas electorales mayoritarios no siempre van de la mano. Distritos de baja magnitud localmente mayoritarias pueden resultar en cámaras relativamente proporcionales si distintos partidos políticos se especializan regionalmente en distintos distritos. Dado que el nivel de mayoritarismo depende también de cómo se distribuyen los electorados de los distintos partidos y cómo estos partidos ajustan sus estrategias electorales, tiene sentido estimar el sesgo mayoritario antes que deducirlo del puro diseño institucional electoral. Ése es el objetivo de esta sección. En esta sección estimamos y analizamos los sesgos mayoritarios electorales de las distintas provincias argentinas⁸³.

Midiendo el sesgo mayoritario

En el Anexo B de este capítulo describimos en detalle la metodología utilizada para medir el sesgo mayoritario. Sin embargo, para permitir que la interpretación de los resultados sea más intuitiva, es necesario clarificar cómo medimos mayoritarismo (r , ρ) y las características institucionales que esta medida describe. Aquellos lectores que están familiarizados con el concepto de representación mayoritaria r , ρ (Tufté, 1973; King y Browning, 1987; Calvo y Abal Medina, 2000) pueden pasar directamente a la exposición de los resultados y su interpretación.

Una de las primeras regularidades que fueron estudiadas en sistemas electorales con fórmulas de simple pluralidad fue denominada la *ley del cubo*. Esta ley estipulaba que en un sistema de dos partidos con distritos uninominales y de simple pluralidad, un partido ganador obtenía un plus de representación que era aproximadamente igual a:

Ec.1

⁸³ Se realizaron análisis también con el conjunto de los partidos provinciales y con el Frente Grande. Esos resultados están disponibles a pedido de los interesados. Habitualmente, estos partidos tienen sesgos partidarios negativos al igual que la mayoría de los terceros partidos. Nos concentramos, por tanto, en los partidos políticos que tienen globalmente representación en la mayoría de las legislaturas provinciales.

Donde S representaba el cociente de asientos obtenidos por un partido p y V representaba el cociente de votos obtenidos por un partido p . El dividir $V/(1-V)$ era un ingenioso recurso matemático para permitir que si un partido obtenía más del 50% de los votos (.5) el valor de $V/(1-V)$ quedara por arriba de 1. Por tanto, al elevarlo a la r (ρ) potencia, el número de asientos crecería por encima de V , tal y como sucede en sistemas mayoritarios en el caso de los partidos ganadores. Por ejemplo, si un partido obtiene 65% de los votos, entonces $S/(1-S) = .65/(1-.65)^3$, es decir, con un 65% obtendría un 85% de los asientos. Lo opuesto ocurrirá con los partidos perdedores al elevar al cubo un número por debajo de 1.

Dado que algunos sistemas electorales uninominales y de simple pluralidad pueden ser más o menos mayoritarios, Tufté (1973) mostró que la potencia³(cubo) podía ser estimada estadísticamente. Por convención llamamos este valor r , ρ , el cual define la potencia a la cual hay que elevar los votos de un partido i para estimar cuantos asientos legislativos obtendría. Este parámetro r no depende del resultado de una elección en particular, sino que describe la sobretasa efectiva de ganancia para un partido ganador en virtud de todas las variables de un sistema electoral (magnitud, fórmula, composición de distritos, etc).

King y Browning desarrollaron un modelo para analizar este parámetro r que, debido a su flexibilidad, permite estimar sistemas electorales que no son uninominales y de simple pluralidad. Además de su flexibilidad para estimar el sesgo mayoritario de sistemas electorales con múltiples arenas y distritos de variada magnitud, el modelo de King y Browning también permite estimar conjuntamente otras variables como, por ejemplo, la sobretasa obtenida por partidos particulares (sesgo partidario)⁸⁴.

Teniendo en mente la clásica ley del cubo, la interpretación de r es extremadamente intuitiva. Un sistema estrictamente proporcional tendría la propiedad de elegir con i número de votos i número de asientos. Es decir, modificando la *Ec. 1* podemos ver que si elevamos $v/(1-v)$ a la potencia 1 , i porcentaje de votos distribuiría i cantidad de escaños para cualquier partido.

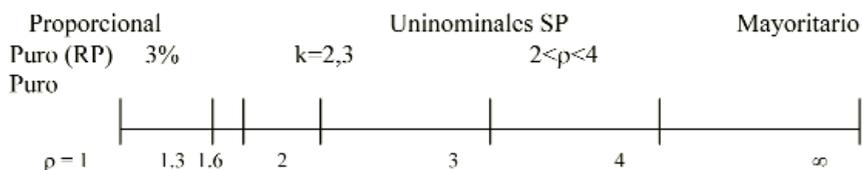
⁸³ El modelo utilizado por King y Browning (1987) se deriva formalmente de la ley del cubo y es una extensión, para datos agregados, de la distribución logística (logit). Su estimación por Maximum Likelihood (ML) puede ser programada en cualquier plataforma estadística abierta, aunque una versión ya programada viene en el paquete estadístico Stata 6.0. Ver apéndice B para más detalles.

⁸⁴ Existen pocos sistemas electorales que son submayoritarios..

Ec. 2

Es decir que, en un sistema estrictamente proporcional $r = 1$, cuanto mayor es r , mayor es el sesgo mayoritario por todo concepto –fórmula, magnitud, población, etc.-. El parámetro r se distribuye log-normalmente entre 0 y ∞ , donde ∞ describe un sistema electoral en el cual el ganador se lleva todo y el perdedor nada (lista completa, elección presidencial, etc). Valores entre $0 < r < 1$ describen sistemas electorales que tienden a premiar a los perdedores y quitar asientos a los ganadores⁸⁵. Finalmente, valores entre $1 < r < \infty$ describen el rango completo de sesgos mayoritarios posibles⁸⁶.

Figura 3.1: Sistemas electorales y rangos de r



En la figura 3.1 podemos ver, por tanto, que si un sistema es estrictamente proporcional $r \approx 1$, en tanto que si un sistema es puramente mayoritario $r \approx \infty$. Los sistemas uninominales de simple pluralidad (SP) fueron estimados tanto por Tufté (1973) como por King y Browning (1987) para EE.UU. en el rango de $2 < r < 4$. En las estimaciones que realizamos en las legislaturas argentinas estimamos el sesgo mayoritario producido por un umbral del 3% en distritos grandes alrededor de $1.3 < r < 1.5$, en tanto los distritos de magnitud 2 y 3 ($k=2,3$) para la elección de diputados nacionales mostraron sesgos mayoritarios entre $2 < r < 2.5$.

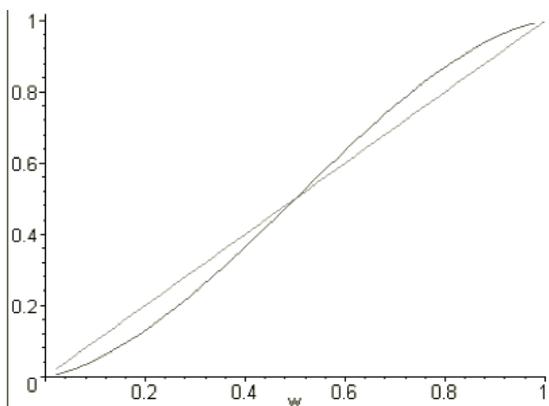
El Congreso y las legislaturas

Tal y como afirmamos al inicio de este capítulo, la composición global de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación es relativamente proporcional, lo cual dificulta la formación de mayorías electorales en la cámara baja para todos los partidos.

⁸⁵ Existen pocos sistemas electorales que son submayoritarios.

⁸⁶ En general, cuando está por encima de 6 el sistema electoral tiende de hecho a distribuir todos los asientos al ganador, es decir, se aproxima a ∞ .

Figura 3.2: Sesgo mayoritario ($r = 1.37$) en la composición total de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, ponderado por la magnitud de los distritos



Esto se debe a que los altos sesgos mayoritarios de las provincias chicas representan un porcentaje relativamente bajo de los asientos totales elegidos (Cabrera, 1997). Pero si bien sobre la composición global de la Cámara de Diputados ese sesgo mayoritario tiene un impacto relativamente bajo, sobre los sistemas de partidos locales su efecto es significativo. De allí que su impacto se multiplica exponencialmente en el Senado.

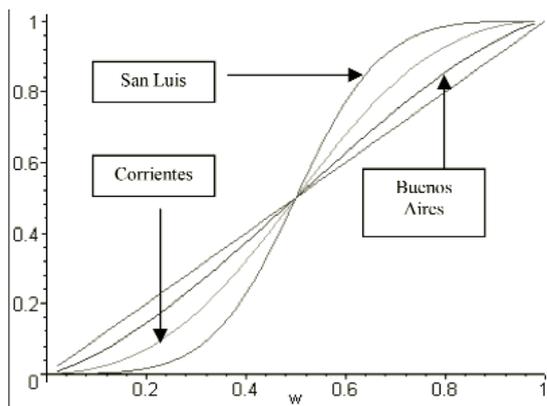
El sesgo mayoritario $r = 1.37$ es el resultado ponderado de todas las provincias, algunas de las cuales eligen 2 ó 3 cargos y otras, como Buenos Aires, elige 35⁸⁷. Este resultado implica una transferencia de 5 a 10% de cargos a los partidos que obtienen mayor cantidad de votos a nivel nacional, aun cuando su impacto es menor en los distritos grandes y mayor en los distritos pequeños, de baja magnitud efectiva. El impacto mayoritario (r) de las distintas magnitudes efectivas en las provincias puede ser claramente observado en la figura 3.3. Tal y como afirmamos, el sesgo mayoritario de un umbral de 3% en un distrito de alta magnitud está cerca de $r=1.3$ (Buenos Aires). Pero en las provincias que eligen 2 y 3 diputados nacionales en cada elección, este sesgo se eleva por encima de 2.

El sesgo mayoritario de las provincias pequeñas constituye de hecho una

⁸⁷ La alta dispersión de magnitudes electorales y el distinto peso específico de estas magnitudes al medir el sesgo mayoritario en el Congreso Nacional llevó a Ernesto Cabrera (1997) a crear una nueva medida de magnitud efectiva en su trabajo sobre la competencia efectiva en las provincias. El procedimiento bilogit utilizado en este trabajo ya utiliza la magnitud efectiva de los distritos como ponderador y no requiere, por tanto, mayores ajustes.

barrera institucional para la entrada de terceros partidos y tiende a proveer de una alta estabilidad a los sistemas políticos provinciales. Para muchos lectores, una vista rápida por el mapa de la derecha en la siguiente página resultará familiar, mostrando que las provincias con sesgos mayoritarios más altos también son aquellas que han mantenido sistemas políticos estables y gobernadores con altas tasas de reelección⁸⁸.

Figura 3.3: Sesgo mayoritario en la elección de los Diputados Nacionales de Buenos Aires ($r = 1.28$), Corrientes ($r = 1.81$), y San Luis ($r = 3.01$)

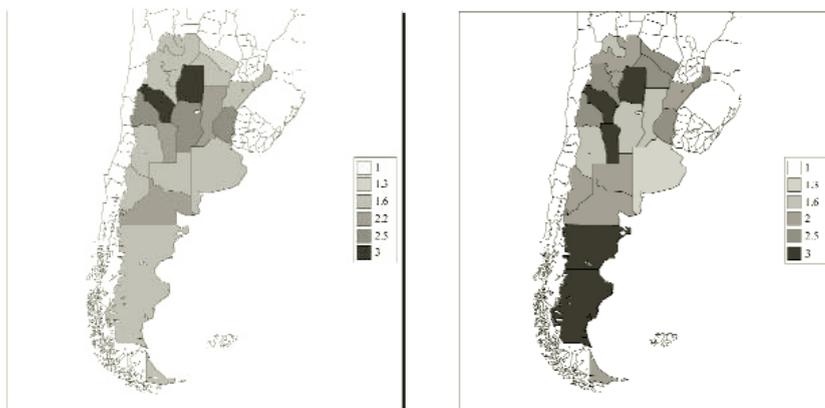


En el mapa de la derecha de la siguiente página podemos ver que provincias como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, que tienen distritos de magnitud efectiva relativamente alta en la elección de diputados nacionales, tienen a su vez sesgos mayoritarios pequeños. La situación varía en cambio cuando analizamos la elección de diputados provinciales. En Buenos Aires r crece ligeramente de 1.28 a 1.39. En Córdoba r crece significativamente de 1.5 a 2.2, en Santa Fe sube de 1.5 a 1.8 y, finalmente, en Mendoza se mantiene sin cambios.

Lo opuesto ocurre en muchas provincias pequeñas que, debido a la baja magnitud efectiva utilizada para la elección de diputados nacionales, muestran sesgos mayoritarios altos para el congreso nacional y más moderados para las diputaciones provinciales. La Pampa, Jujuy y Formosa son tres casos paradigmáticos, en los cuales las legislaturas provinciales son muy proporcionales, en tanto la elección de diputados nacionales es mayoritaria.

⁸⁸ El artículo de Jones, Saiegh y Tommasi (2000); "Professional Politicians - Amateur Legislators: The Argentine Congress in the 20th Century", describe de modo conciso la profunda integración política que hay entre estas distintas arenas electorales.

Figura 3.4: Sesgos mayoritarios de las legislaturas provinciales (izquierda) y de la elección para el Honorable Congreso de la Nación (derecha)



Provincias como Santiago del Estero y San Luis, por otro lado, tienen sesgos mayoritarios muy altos tanto para la elección de diputados nacionales como para la elección de legisladores provinciales. Una lectura rápida del mapa de la izquierda en la figura 3.4 puede, sin embargo, dar una falsa impresión de proporcionalidad si no tomamos en cuenta que en todas las legislaturas provinciales el sesgo mayoritario r se encuentra entre 1.3 y 3.

En la tabla 3.1 presentamos todas las estimaciones de sesgos mayoritarios sin controlar por sesgos partidarios. Esta primera aproximación es más intuitiva y muestra que los resultados son robustos en casi todas las provincias⁸⁹. Las provincias que tienen sesgos mayoritarios más elevados son, como es de esperar, La Rioja, Santiago del Estero, San Juan, y San Luis. Otras provincias como Entre Ríos, Catamarca, Buenos Aires y Santa Fe tienen también sesgos mayoritarios importantes en sus senados. Si bien Salta tiene un sesgo mayoritario para diputados provinciales que se encuentra por debajo del esperado, tomando en cuenta la gran cantidad de distritos uninominales que eligen cerca de la mitad de la cámara, existe también un senado extremadamente mayoritario y un fuerte sesgo partidario. Finalmente, la única provincia que tiene un sesgo mayoritario bajo para diputados provinciales, no tiene un senado provincial mayoritario y, sin embargo, tiene un bajo nivel de competencia entre partidos, es Formosa⁹⁰.

⁸⁹ Santiago del Estero y La Rioja tienen fuertes sesgos partidarios que son colineales con sus sesgos mayoritarios.

Nueve provincias tienen sistemas bicamerales, por lo que estimamos los sesgos mayoritarios de los senados provinciales. Estos bicameralismos provinciales tienen en algunos casos la propiedad de ser congruentes, es decir, de elegir en los mismos distritos electorales y bajo fórmulas electorales similares a sus representantes. Por ejemplo en Buenos Aires, Mendoza, y Corrientes, los sesgos mayoritarios son relativamente similares, variando sólo debido al menor número de senadores que son elegidos para cada cámara. La diferencia de magnitud tiene un impacto relativamente alto en Buenos Aires y muy bajo en Mendoza.

Tabla 3.1: Sesgos mayoritarios de las legislaturas provinciales, período 1983-1997. Controlado por año y provincia, estimado sin sesgo partidario

Provincia	□	□	Provincia	□	□
	Diputados Provinciales	Senado Provincial		Diputado Provincial	Senado Provincial
Buenos Aires	1.39	1.97	Mendoza	1.46	1.52
Cap. Federal	1.38		Misiones	1.58	
Catamarca	1.55	2.28	Neuquén	1.43	
Chaco	1.50		Río Negro	1.79	
Chubut	1.44		Salta	1.64	4.89
Córdoba	1.24	1.80	San Juan	2.37	
Corrientes	1.25	1.41	San Luis	1.88	
Entre Ríos	1.35	2.66	Santa Cruz	1.37	
Formosa	1.11		Santa Fe	1.51	3.00
Jujuy	1.35		S. del Estero	2.51	
La Pampa	1.36		T. del Fuogo	1.37	
La Rioja	2.55		Tucumán	1.37	1.65 ^a

Nota: Estimaciones realizadas sin controles para sesgo partidario.

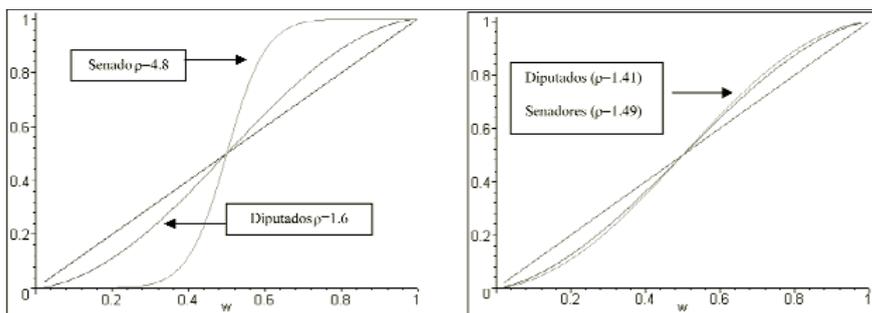
* Tucumán 1983-1987. Luego de la reforma constitucional el senado fue eliminado.

Por otro lado, existen bicameralismos incongruentes, en el cual la composición de ambas cámaras tiende a ser marcadamente distinta, como en el caso del Honorable Congreso de la Nación. Bicameralismos incongruentes son los de provincias como Catamarca y Entre Ríos, que eligen senadores a nivel de departamento por simple pluralidad. Otro ejemplo de una alta sobretasa de representación para los partidos ganadores de la contienda electoral para el senado provincial es, como ya mencionamos, Salta.

⁸⁸ Marcelo Escolar señala que la explicación del "excepcionalismo" formoseño puede residir en la estructura de la competencia municipal que estructura al sistema de partidos de esa provincial. La arena electoral municipal es, definitivamente, un área relevante no explorada en esta investigación.

La estimación de los sesgos mayoritarios de las legislaturas provinciales nos provee, por tanto, de herramientas para entender los distintos niveles de competencia partidaria en las legislaturas provinciales. Estos distintos niveles de competencia partidaria son cruciales para explicar la alta estabilidad de los sistemas políticos provinciales y, por tanto, la recurrencia de gobierno dividido en el Congreso Nacional. En la siguiente sección exploramos la relación entre sesgos mayoritarios y nivel de competencia partidaria en las provincias.

Figura 3.5: Sesgo mayoritario en la elección de los diputados y senadores provinciales de Salta (izquierda) y Mendoza (derecha)



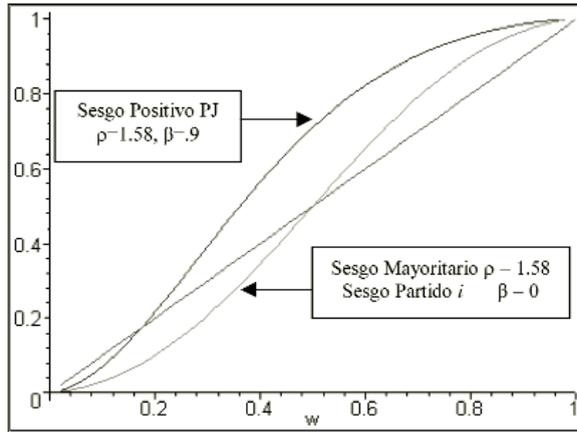
Sesgos partidarios

Cuando uno escucha el término sesgo partidario, la primera reacción tiende a ser negativa. ¿Cómo puede ser que un partido i obtenga, con el mismo porcentaje de votos que otro partido j , una mayor cantidad de asientos? A fin de cuentas, eso implica que los votos de los ciudadanos tienen distinto valor en función de qué partido es elegido al llegar al cuarto oscuro. Casos de manipulación electoral son citados muy a menudo para explicar estas diferencias en el valor del voto, en algunos casos con fundamento y otras veces no tanto. En muchos sistemas electorales, sin embargo, la existencia de sesgos partidarios no es el resultado de manipulaciones e intrigas, sino el resultado del modo en que distintos partidos se especializan en electorados y regiones que componen distintos distritos electorales. En muchos casos existe inercia institucional por la cual cambios bruscos en las poblaciones de ciertas regiones no pueden ser acompañadas por ajustes de representación equivalente, o motivos normativos por los cuales regiones, antes que votantes, reciben mayores cuotas de representación. Pero, ya sea por manipulación o por la estructura sociodemográfica de la competencia electoral, el sesgo

partidario es un dato crucial al estimar el modo en que un sistema electoral distribuye asientos políticos.

Figura 4.3: Sesgo mayoritario y sesgo partidario en la elección de diputados provinciales de Neuquén.

Sesgo a favor del PJ, $b = .9$



En este informe, además de estimar los sesgos mayoritarios, estimamos los sesgos partidarios (b). El parámetro b tiene un rango de $-\Psi < b < \Psi$, donde valores mayores que 0 implican una sobretasa de asientos para un partido i respecto del promedio de asientos obtenidos por cualquier otro partido j con el mismo porcentaje de votos. Valores menores que 0 implican pérdidas de asientos para un partido i en relación con el promedio de asientos que obtienen otros partidos j por igual cantidad de votos⁹¹. Es decir, números negativos implican pérdidas extraordinarias de asientos, y positivos, ganancias extraordinarias de asientos. Los resultados completos de nuestra estimación están en el Apéndice A. Sin duda, el resultado más importante de nuestros análisis es que, con la excepción de las provincias de Neuquén y Buenos Aires, el resto de las provincias tiene sesgos partidarios que son técnicamente indistinguibles de los sesgos mayoritarios⁹².

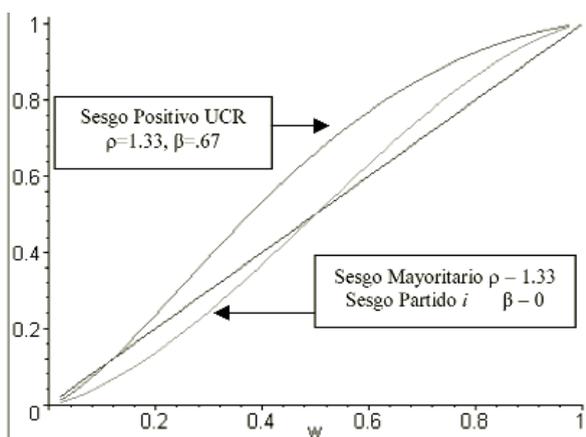
⁹¹ Dado que el sesgo partidario en algunos casos opera a través de estrategias de redistribución mayoritarias, existen algunos problemas de colinearidad identificados en la tabla 4.1.

⁹² Los coeficientes de sesgos partidarios son, para diputados provinciales, estadísticamente no significativos o, en casos como Córdoba y Entre Ríos, resultado de una fuerte colinearidad entre sesgo mayoritario y partidario.

En Neuquén y en Buenos Aires, por otro lado, existen sesgos partidarios a favor del PJ en un caso y la UCR/Alianza en el otro, derivados de la sobrerrepresentación electoral de ciertos distritos provinciales.

Figura 4.4: Sesgo mayoritario y sesgo partidario en la elección de Diputados Provinciales de Buenos Aires.

Sesgo a favor de la UCR, $b = .67$



En el caso de la provincia de Buenos Aires, los votantes del Gran Buenos Aires y La Plata, Secciones 1, 2, 3 y 8 en particular, se encuentran relativamente subrepresentados. Los orígenes de este sesgo se encuentran en la estructura de los distritos electorales diseñados a fines del siglo XIX, las reasignaciones de bancas de 1962, y los cambios sociodemográficos ocurridos en estos distritos.

Respecto de la elección a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, nuestros resultados son similares. Si bien, controlando por el sesgo partidario, es evidente que existe un sesgo mayoritario moderado que da una sobretasa de representación de entre un 5% a un 10% de asientos a los partidos ganadores de la contienda electoral, en los análisis realizados el sesgo partidario es técnicamente indistinguible del sesgo mayoritario.

4. Determinantes del nivel de competencia efectiva en las provincias argentinas

Para entender las fuentes del gobierno dividido en la Argentina debemos explicar (i) el relativamente alto nivel de proporcionalidad de la cámara baja, que limita la posibilidad de todos los partidos políticos de

obtener mayorías propias, y en particular de aquellos partidos que se encuentran subrepresentados en virtud de la mayor concentración de sus electores en regiones subrepresentadas, (ii) la existencia de sesgos mayoritarios provinciales que facilitan el control de la Cámara Alta por parte del Partido Justicialista. También afirmamos que la elección directa de senadores no debería modificar en forma sustantiva la composición del senado de la Nación, dado que las mismas instituciones electorales que garantizan bajos niveles de competencia efectiva y una alta tasa de reelección para los gobernadores del justicialismo en el interior, son las que estructuran la competencia que tendrá a su cargo la elección de representantes para el Honorable Senado de la Nación.

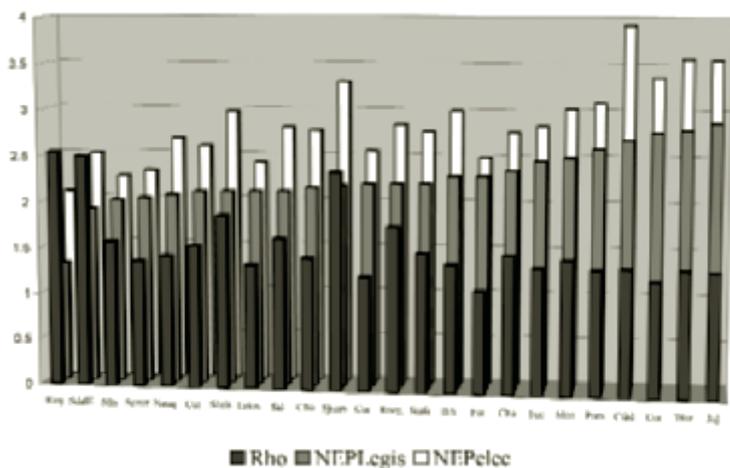
En la segunda sección mostramos que el sistema electoral en su conjunto es una estructura compleja, con muchas arenas electorales que interactúan entre sí, con un número efectivo de partidos electorales aproximándose a tres a nivel nacional, y con significativos sesgos mayoritarios. Pero si bien el número de partidos efectivamente compitiendo en la mayoría de los distritos se encuentra cerca de 3, el número de partidos que efectivamente tienen asientos legislativos se aproxima a 2 en la mayoría de las provincias. Esta compresión de la representación es producida, afirmamos, por la existencia de sesgos mayoritarios. En la tercera sección presentamos estimaciones de sesgos mayoritarios en las provincias, tanto para diputados nacionales, provinciales y senadores provinciales, sin controlar por sesgos partidarios.

En esta sección ponemos todos estos elementos juntos y mostramos el impacto que tiene r sobre la competencia efectiva entre partidos. Consistente con el trabajo de Cabrera (1998), mostramos aquí que la política electoral subnacional importa, y que ella estructura la competencia electoral nacional que garantiza la emergencia de gobierno dividido en la Argentina⁹³.

La figura 4.1 muestra, tal y como lo hizo la figura 1.2, las diferencias en el nivel de competencia efectiva electoral y legislativa para todas las provincias argentinas. A diferencia de la figura 1.1, sin embargo, hemos agregado nuestras estimaciones del sesgo mayoritario r en las elecciones provinciales para mostrar cómo mayores niveles de r tienden a reducir el número de partidos legislativos.

⁹³ Cabrera (1998) se enfoca, sin embargo, en los efectos de arrastre que produce la elección de gobernadores y presidente. En este trabajo tratamos de mostrar la compresión mayoritaria en las legislaturas provinciales.

Figura 4.1: r (negro), número efectivo de partidos electorales y número efectivo de partidos electorales (gris) para legisladores provinciales (blanco)



Nota: NEPLegis y NEPelec, promedios 1983-1997. Estimados de r ver tabla 3.1.

En la figura 4.1, las barras claras muestran que el número de partidos efectivamente compitiendo en las elecciones se encuentra entre 2 y 3.5. Las provincias con menor competencia electoral efectiva incluyen La Rioja, Misiones, Santa Cruz, Entre Ríos y Santiago del Estero, las cuales se encuentran muy cerca del puro bipartidismo electoral. Las barras grises del medio, por otro lado, muestran el número de partidos que efectivamente obtiene cargos legislativos en las legislaturas provinciales. La Rioja tiene un nivel de competencia legislativa efectiva cercano a uno y es, lejos, el sistema electoral con mayor control político por parte de un partido. Le siguen de cerca Santiago del Estero, Misiones y Neuquén, las cuales tienen un nivel de competencia legislativa por debajo de 2. En el otro extremo tenemos legislaturas provinciales más fragmentadas como Mendoza, La Pampa, Capital Federal⁹⁴, Córdoba, Tierra del Fuego y Jujuy. En la provincia de Buenos Aires es interesante notar el importante efecto de compresión que producen magnitudes de distrito medianas y un umbral alto en la competencia legislativa efectiva. Más dramático aún es el caso de San Juan, en el cual el sistema mixto utilizado cerró la competencia efectiva a partidos minoritarios.

⁹⁴ Las estimaciones de Capital Federal son para los años 1983-1997, por tanto, el sesgo mayoritario es más alto y la competencia efectiva legislativa más baja que la actual. En la última sección mostramos cómo la Capital Federal, al eliminar el umbral del 3% eleva la competencia legislativa efectiva (gris) cerca de la competencia electoral efectiva (línea blanca).

En la figura 4.1, nuestras estimaciones de sesgos mayoritarios son representadas con las barras oscuras en primera fila. Mas allá del efecto visual que puede producir una provincia como La Rioja, es interesante observar cómo sesgos mayoritarios altos son introducidos en provincias que tienen altos niveles de competencia electoral efectiva para recuperar el control legislativo por parte de los gobernadores. En particular es interesante notar cómo en Santiago del Estero, San Luis y San Juan, altos niveles de competencia electoral efectiva bajo altos sesgos mayoritarios comprimen la fragmentación a nivel legislativo. En cambio, en provincias donde la competencia electoral es menor, como Misiones o Santa Cruz, existe menor presión para introducir reformas mayoritarias en el sistema electoral.

¿Qué ocurrió en provincias donde la competencia electoral era alta y no se introdujeron reformas mayoritarias? La fragmentación legislativa creció así como, en algunos casos, la rotación en el ejecutivo provincial. El caso paradigmático aquí es Tucumán y Córdoba, aunque también es posible esperar que en la Capital Federal la fragmentación a nivel legislativo también redunde eventualmente en una rotación mayor en el ejecutivo de la ciudad.

En general, las provincias que se encuentran a la izquierda en la figura 4.1 tienen legislativos provinciales poco fragmentados, gobernadores con altas tasas de reelección y sistemas electorales que seguramente podrán elegir consistentemente senadores Justicialistas al Honorable Senado de la Nación. En aquellas provincias en las cuales la competencia partidaria puso en riesgo la estabilidad de los ejecutivos provinciales, altos sesgos mayoritarios permitieron la reintegración de sus sistemas políticos y de las maquinarias electorales provinciales. En las provincias en las cuales dichos sesgos mayoritarios no fueron implementados, las legislaturas representaron más fielmente la competencia partidaria efectiva, lo cual redundó en puestos menos seguros en todas las arenas electorales.

5.- A modo de conclusión: la política de la reforma política

Las reformas electorales son procesos conflictivos, inestables y con altas dosis de incertidumbre. Elevan la paranoia habitual de los actores políticos cuando emerge consenso sobre la reforma (¿Qué es lo que él sabe que yo no por lo cual acepta esta reforma?) y de resistencia cuando se reforma sin acuerdo (¡¡¡Nos están robando la elección!!!). El resultado de la negociación incluye a menudo cláusulas especiales que tienen efectos no anticipados y viene, por lo general, seguido de múltiples pequeñas reformas para ajustar nuevos problemas del sistema electoral. En las elecciones subsiguientes los partidos perdedores a menudo descabezan a sus líderes, cuando acordaron la reforma, o desconocen la legitimidad del gobierno cuando no la acordaron. Por tanto, si la reforma no está regulada por ley para ser llevada adelante cada

cierto número de años⁹⁵, conflicto, manipulación e incertidumbre son no sólo los disparadores habituales de todo proceso de reforma sino también su resultado político más visible.

Toda decisión democrática sobre reformas electorales que busque mejorar la representación y no simplemente maximizar los asientos de un partido en particular tiene que, por tanto, lograr que (i) el consenso primario sea sobre los objetivos normativos de la reforma –representación, gobernabilidad, equidad-, (ii) que la discusión sobre los mecanismos electorales esté dominada por dicho consenso primario, y (iii) minimizar la transferencia de asientos entre partidos dentro de los límites impuestos por dicho consenso (evitar la manipulación y los errores de diseño institucional). Pero habitualmente los procesos de reforma siguen caminos muy distintos. Un breve paseo por algunos casos y sus consecuencias nos permitirá recapitular algunos de los resultados presentados en este capítulo y algunos de los problemas de las reformas electorales en nuestro país.

Reforma e incertidumbre

Empecemos con lo que representa una paradoja del Pacto de Olivos: las modificaciones que la UCR solicitó para mejorar su posición en el senado en 1995, como contraprestación por el acuerdo que garantizó a Menem la reelección, han resultado en un senado un tercio más grande y que puede incluso ser más proclive al gobierno dividido. ¿Por qué? Bajo el viejo sistema de elección de senadores, las legislaturas provinciales elegían dos senadores por provincia de modo indirecto. Bajo ese sistema electoral, el control de la provincia permitía que un 100 % de los cargos se los llevara aquel que controlara la legislatura provincial. Ello redundaba en un Senado extremadamente mayoritario y justicialista. El alfonsinismo, en la negociación, solicitó entonces que se amplíe el número de senadores a tres, con una cláusula de mayoría y minoría. Dada la elección indirecta de senadores, este sistema garantizó en aquel momento que tan sólo un 66% de la representación fuera para el partido ganador en cada provincia y, a pesar de que el justicialismo también logró asientos por la minoría en provincias en las que perdió, el negocio pareció redondo. En este mismo pacto se negoció también la elección directa de senadores, 6 años después de la entrada en vigencia de la nueva constitución bajo la fórmula electoral de mayoría y minoría (art. 54 C.N. 94; art. 166 C.E.N.). Pero, aquí está el problema: bajo elección directa, una magnitud de tres con cláusula de mayoría y minoría le da el 66% de representación al ganador, pero con una magnitud de dos le da por lo general tan sólo el 50% de los cargos⁹⁶. Los

⁹⁵ Como ocurre con la política de redistribuido en EE.UU.

resultados se comenzarán a ver en 2001, pero para la UCR la moraleja debería ser clara: dos buenas ideas pueden, cuando se juntan, dar malos resultados. Una fórmula electoral de mayoría y minoría puede ser, para el radicalismo, más difícil de remontar que un D'Hont con magnitudes de 2, a pesar de que le diera algunos asientos extras en 1995.

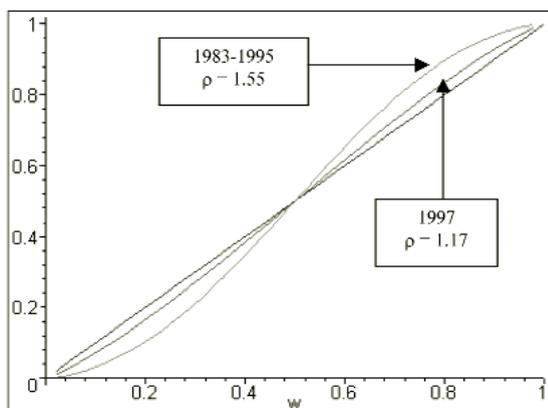
La renovación conjunta de dos senadores en 12 provincias al tiempo de las elecciones presidenciales y de las otras 12 provincias en las elecciones intermedias, daría mayor capacidad de maniobra a cualquier presidente en sus dos primeros años de gobierno, y mayor flexibilidad para acomodarse a cambios en el electorado. Después de todo, no es el cambio de preferencias en los votantes lo que genera inestabilidad institucional en un órgano de representación, sino la forma en que viejas distribuciones de asientos colapsan entre sí.

Que uno de los pocos beneficios que la UCR negociara en el Pacto de Olivos pueda tener efectos negativos no anticipados no es atípico en un proceso de reforma. Todas las reformas electorales se modifican al calor de la negociación y producen resultados con muchas cláusulas, las cuales no siempre son técnicamente consistentes. Y así como la ley de lemas funcionó exitosamente en Uruguay durante años y, discutiblemente, en Santa Fe, su aplicación en distritos uninominales de baja población como en Salta induce una alta fragmentación y una alta volatilidad electoral en la asignación de cargos legislativos. El sistema electoral de Salta incluye, después de todo, ley de lemas, múltiples distritos de magnitudes muy bajas, y el legislativo (bicameral) más numeroso del país. Los efectos de la ley de lemas en ese contexto, evidentemente, serán distintos que aquellos observados en Santa Fe o Uruguay.

La falta de acuerdo en el proceso de reforma puede también ser un resultado político. En la figura 5.1 mostramos el efecto de reproporcionalización que tuvo la eliminación del piso de 3% en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. La falta de acuerdo sobre las reglas electorales, antes que una decisión política sobre la necesidad de representación de minorías, llevó a la emergencia de una legislatura altamente fragmentada en la Ciudad de Buenos Aires. Nuevamente, legislaturas más proporcionales o mayoritarias pueden ser preferidas por distintos motivos, pero en un proceso de reforma dichas discusiones normativas tienen que preceder la discusión sobre los mecanismos electorales a ser utilizados.

⁹⁶ Salvo en los casos en que el ganador obtenga más del doble de votos que su competidor más cercano. Existen muy pocos casos en los cuales eso ocurre en las provincias.

Figura 5.1: Reproporcionalización de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires con la eliminación del umbral del 3%: 1983-1995 (Consejo Deliberante), $r = 1.55$; 1997, $r = 1.17$



Esto es, sin embargo, lo opuesto a lo que ocurre habitualmente en tiempos de reforma. Para los políticos que participan del proceso de reforma, la primera prioridad es la defensa de los asientos que se tienen, luego la maximización de los asientos a obtener y, si existe espacio para ello, la discusión normativa sobre qué tipo de representación se quiere garantizar. Esta pragmática de la reforma produce, como ya afirmamos, una profunda desconfianza entre los participantes, ya que toda negociación aparece, en primera instancia, como un juego de suma cero donde el objetivo primario es transferir asientos de unos a otros partidos. Las negociaciones de reforma en este marco tienden a ser más flexibles y precarias así como a producir un mayor número de resultados no anticipados.

Control de las reformas

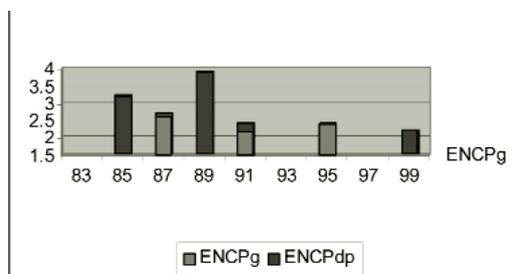
Existen reformas que, por tanto, tienen como objetivo primario transferir asientos y poder político a determinados partidos y candidatos sobre sus oponentes. Por ejemplo, en las últimas reformas constitucionales de Santa Cruz y Santiago del Estero, la oposición en la asamblea constituyente votó en contra de la reforma aprobada en un caso, y se retiró de la convención constituyente en otra. Ambas reformas sirvieron para consolidar el control provincial de Kirchner, en Santa Cruz, y de Juárez en Santiago del Estero⁹⁷.

También un umbral de 22% en Río Negro ha servido para circunscribir la competencia entre tres partidos fuertes en los distritos de la periferia de la

⁹⁷ Fuertes (2000).

provincia, incrementando el sesgo mayoritario de $r = 1.99$ (1983-1997) a $r = 3$ (1999). Ello implica fuertes transferencias de asientos en el corto plazo y fuertes presiones bipartidistas en el mediano plazo.

Figura 5.2: Nivel de competencia en Salta para gobernador y legisladores provinciales (ley de lemas, 1991).



La ley de lemas de 1991 permitió en Salta también una reducción del nivel de competencia efectiva entre partidos, permitiendo internalizar las facciones del justicialismo y fortalecer la figura del gobernador. Al tiempo que el nivel de competencia efectiva se redujo a aproximadamente 2 partidos a partir de 1991, el número de sublemas se multiplicó exponencialmente. La lista de los sublemas del Partido Justicialista en Salta presentado en la tabla 5.1 es, en ese sentido, reveladora.

Tabla 5.1: Sublemas del Partido Justicialista en Salta (1995)

Fte. Justicialista*	Primero la Gente*
Fte. Justicialista para la Liberación*	Esperanza y Tradición Justicialista
Agrupación Roberto Romero	Claridad Justicialista
Anta y su Gente	Creecer por la Esperanza
Dignidad Justicialista	El Justicialismo de la Victoria
El futuro es Nuestro	Fc, Fuerza y Voluntad
Frente de Unidad Justicialista	Frente Peronista del Interior
Frente Peronista Cafayateño	Frente Peronista Iruyano
Frente Justicialista Pomeño	Frente Justicialista para la Victoria
Frente Departamental Justicialista	Frente para la Esperanza
Futura para Iruya	Gente que Busca Gente
Fuerza Departamental Justicialista	Grupo Rosario
Ideas, proyecto y Trabajo	Juntos por el Bien Común
Integración y Crecimiento	La Casa Justicialista
La Voz del Pueblo	Lealtad Peronista
Lealtad 17 de Octubre	Movimiento de Integración Justicialista

Metán Puede	Orden, Trabajo y Producción
Nueva Fuerza Justicialista	Lealtad y trabajo
Para Volver a Triunfar	Para Seguir Mejorando
Para Seguir Creciendo	Movimiento de Integración Justicialista
Participación Justicialista	Por Nuestra Gente
Participación y Cambio	Por un Futuro Mejor
Roberto Romero	Siembra y Futuro
Si al Peronismo	Solidaridad Justicialista
Unidad	Unidad Justicialista
Unidad Guachipeña	Unidos Para Triunfar
Unidad Pomeña	Vamos con Fe
Unidad y Lealtad	
Voluntad para Crecer	

* Con representación en todos los departamentos.

Esa multiplicación de sublemas ha implicado que en ciertos departamentos, el número de votos que han llevado a un legislador a la Cámara Provincial ha sido de alrededor de ¡500 votos! El caso de Salta debería enviar una señal para aquellos que piensan que es necesaria una reforma para acercar los políticos a la gente. El sistema descentralizado de los 53 sublemas de la tabla 5.1 es, justamente, demasiado bueno para acercar los políticos a la gente, pero muy malo para permitir el envío de señales claras de contralor electoral a quien es elegido.

¿Un instituto federal electoral para la reforma?

Los ejemplos descriptos en las últimas páginas deberían mostrar que los procesos de reforma electoral están lejos de ser triviales; son, en la mayoría de los casos, mecanismos para consolidar fuerzas políticas antes que mecanismos que buscan transformar la naturaleza de la representación, y dejan por lo general fuera del debate constituyente o de reforma el estudio de sus posibles efectos sobre partidos, candidatos y votantes. Y una vez que estas reformas son implementadas, su impacto pasa a ser parte del estado-del-mundo con el cual tendrán que lidiar futuras reformas y futuras generaciones. Cuando estas reformas logran exitosamente restringir el número de actores políticos que operan en el sistema electoral o ponderar en favor de algunos partidos y candidatos los votos de los ciudadanos, el sistema político que le precedió se transforma sustantivamente. Establecer mecanismos institucionales que permitan a los partidos un diálogo pre y postreforma, capaz de definir las prioridades normativas y evaluar las propiedades mecánicas y sustantivas de las nuevas propuestas electorales es crucial para institucionalizar prácticas electorales democráticas que

solucionen algunos de los problemas claves de la Argentina hoy, entre los cuales se encuentra, particularmente, la alta propensión de nuestro sistema electoral al gobierno dividido.

En la medida en que los procesos de reforma requieren la articulación de partidos y electores en muchas arenas electorales, adelantar soluciones técnicas a estos problemas no deja de ser un mero ejercicio teórico. Las reformas políticas deben surgir de acuerdos políticos, y estos acuerdos políticos deben equilibrar la pragmática electoral de los políticos así como los objetivos normativos de la representación democrática. Deben también tener mecanismos de evaluación institucional que, por lo menos, sugieran a las instituciones locales de reforma soluciones y alternativas que eviten el efecto dominó de reformas parciales múltiples que se realizan durante cada elección, vulnerando los derechos de los votantes en favor de sus representantes.

Una alternativa es la conformación de una Mesa Federal Electoral, como la instrumentada en países como México (IFE) en la última década, en la cual los partidos políticos establezcan mecanismos de control recíproco a sus proyectos de reforma en el ámbito nacional y local y, de este modo, permitir que las necesidades de reforma local y nacional puedan ser debatidas, fiscalizadas y consensuadas. Asimismo, que los distintos proyectos de reforma puedan ser sometidos a un análisis técnico para estimar sus efectos no anticipados, y permitir que la discusión sobre los mecanismos de representación, antes que sobre la distribución de asientos, sea la que articule el proceso de reforma.

Anexo A: Estructura de la base provincial y departamental

Este informe fue elaborado en base a los datos electorales que el INAP ha puesto a disposición de investigadores y funcionarios. El libro de códigos que describe las variables de estas Bases de Datos y los datos de referencia también se encuentran a disposición de los interesados. Sin embargo, para aquellos que no requieran trabajar los datos originales, describimos la estructura general de estas bases de datos.

La base de datos provincial del INAP ordena los resultados electorales de todas las elecciones presidenciales, de gobernadores, diputados nacionales, diputados provinciales y senadores provinciales entre los años 1983-1999⁹⁶ para todas las provincias y todos los partidos políticos. Existen tantas observaciones por año y provincia como partidos que se presentaron (2.179 observaciones) y las variables incluyen tanto votos como asignación de escaños por partido y magnitud efectiva del distrito. Las etiquetas de los

⁹⁶ Faltan los datos de diputados provinciales para 1999.

partidos más importantes han sido recodificadas como PJ, UCR, AL, FR, etcétera, pero el resto de los partidos mantiene sus etiquetas originales. Para reordenar los partidos como variables en lugar de observaciones puede ser utilizada la función RESHAPE del paquete estadístico Stata 6 o, con algo más de trabajo, la funciones de tablas pivote de algunas planillas y bases de datos como LOTUS, Excel, Access, etc.⁹⁹. En esta base están ya computados los distintos niveles de competencia efectiva para todas las provincias y años.

Dado que la unidad geográfica de esta base es la provincia, los sesgos mayoritarios a nivel de departamentos provinciales no pueden ser estimados. Para estimar datos en los distritos electorales a nivel de cada provincia es necesario utilizar la base electoral departamental¹⁰⁰. En esta base departamental 95-97, las observaciones son por año, provincia y departamento en votos absolutos. La agregación a nivel de los cerca de 150 distritos electorales provinciales puede realizarse con la función *Aggregate* de SPSS.

Anexo B: Metodología de estimación¹⁰¹

Para estimar los sesgos mayoritarios y partidarios en las provincias, utilizamos el procedimiento BLOGIT de Stata. Este procedimiento estima por ML una función logística para datos agregados de la forma

$$P_i = s(u) \left[\frac{1}{1 + e^{(-\rho \ln(v))}} \right] \quad \text{Ec. 1}$$

Donde P_i representa el número de escaños obtenidos por el partido i , $s(u)$ representa el número de escaños en el distrito u y $\ln(v)$ describe la variable votos. Dado que la Ec. 1 es un equivalente matemático para la ley del cubo luego de algunas manipulaciones algebraicas, la variable $\ln(v)$ describe la razón de votos $(V/1-V)$, y su distribución es exactamente la descrita en nuestro informe. Es decir, ρ no es un proxy para mayoritarismo, sino una estadística que describe mayoritarismo tal y como opera en el sistema electoral. Sin embargo, como la distribución del sesgo mayoritario sigue siendo probabilística, distintos supuestos sobre la distribución del error son aceptables. Para el lector familiarizado con el análisis estadístico de variables

⁹⁹ Stata da mayor control que las planillas de cálculo.

¹⁰⁰ Algunos inconvenientes todavía existen en los sistemas mixtos cuando los distritos no tienen base departamental.

¹⁰¹ Para detalles más técnicos de estimación comunicarse con el equipo de Reforma Política INAP.

cualitativas, la función entre paréntesis es simplemente una función logística donde el parametro r es estimado sin una constante. Por tanto, estima una función de probabilidad binomial $0 < p < 1$ que luego se multiplica por la magnitud efectiva $s(u)$ para estimar los escaños totales de un partido P_i . Las mismas restricciones que se aplican a Logit se aplican a BLOGIT.

El sesgo partidario es simplemente introducido como una variable más de la ecuación a ser estimada ($-b - r(\ln(v))$). En Stata 6.0, la instrucción para estimar el sesgo mayoritario en nuestra base de datos fue, por tanto, *blogit kdp sumkdp Invdp, noconstant*, aplicada a cada legislatura en particular¹⁰², con controles por año.

¹⁰² Cada legislatura provincial fue estimada por separado. La Cámara de Diputados de la Nación fue estimada conjuntamente para todas las provincias con controles por año y provincia.

CAPÍTULO 4

Federalismo y número de partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados de la Nación: 1983-1999*

Mark P. Jones¹⁰³

* Quiero agradecer a Gary Cox, Scott Gates, Jim Granato, Robert Lowry, N. Guillermo Molinelli, Dennis Patterson, David Samuels y Matthew Shugart por sus valiosos comentarios y sugerencias. Estoy en deuda con Marta Valle y Ricardo Lenta del Ministerio del Interior, como con su equipo, por su invaluable asistencia en la recolección de los datos que aquí utilizo. Este capítulo fue publicado originalmente en el *Journal of Politics* (59:2, May 1997, pp. 538-49). El capítulo original ha sido actualizado incluyendo las elecciones en la Cámara de Diputados de 1997 y 1999 así como también se le ha incorporado un apéndice adicional. Con excepción de los análisis actualizados y otros cambios menores, el capítulo permanece idéntico al artículo original. El apoyo para la actualización de este capítulo fue brindado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) de la Fundación Gobierno y Sociedad y por la National Science Foundation de los Estados Unidos. (SES 9911140).

¹⁰³ Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política de la Michigan State University e investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) de la Fundación Gobierno y Sociedad.

El federalismo dificulta, sin duda, la tarea de quienes investigan el impacto que tienen las leyes electorales sobre los sistemas de partidos nacionales. En los últimos años esta dificultad se ha vuelto más evidente en la medida en que un mayor número de países comenzó procesos de descentralización territorial del poder político, una de cuyas principales características es la elección directa de autoridades subnacionales¹⁰⁴. En sistemas unitarios centralizados, donde el poder está concentrado en el nivel nacional, el análisis de los determinantes de las principales variables dependientes en la literatura sobre sistemas electorales¹⁰⁵ puede, por lo general, concentrarse sólo en las elecciones nacionales y sus reglas. Sin embargo, cuanto más descentralizado está el poder político en un país, menos completo será su análisis si sólo se toman en cuenta las reglas que regulan las elecciones para los puestos políticos nacionales. En los países donde el poder político está descentralizado y los funcionarios subnacionales son elegidos directamente es importante, por tanto, considerar también el efecto potencial de las elecciones subnacionales.

Este estudio evalúa el grado de influencia que pueden tener las elecciones subnacionales en las elecciones nacionales en un sistema federal. Más concretamente, este trabajo examina el impacto que tienen las elecciones provinciales sobre el número efectivo de partidos electorales —el nivel de multipartidismo electoral en las elecciones para la Cámara de Diputados de la Nación— así como el impacto que tiene sobre la competencia partidaria la simultaneidad de elecciones legislativas y de gobernadores.

Leyes electorales y multipartidismo

La literatura general sobre las consecuencias políticas de las leyes electorales ha identificado dos factores claves que influyen en el número de partidos que compiten en las elecciones legislativas nacionales: la magnitud de distrito y la fórmula electoral (Lijphart, 1994; Taagepera y Shugart, 1989)¹⁰⁶. En los sistemas de representación proporcional (RP), cuanto mayor es la magnitud de distrito mayor es el número de partidos esperado. Por otro lado, sistemas que eligen legisladores por simple pluralidad (fórmula de mayoría

¹⁰⁴ Se considera que, en las democracias existentes, la escala de organización territorial varía desde un sistema federal puro hasta sistemas unitarios centralizados (Duchacek, 1986). El número de niveles administrativos subnacionales (por ejemplo, provincial, municipal) en los que se eligen funcionarios públicos varía dependiendo del país en cuestión. Aquí el enfoque principal está en el nivel subnacional más importante para el cual se celebran elecciones en la Argentina, el provincial.

¹⁰⁵ Por ejemplo, el nivel de multipartidismo, la desproporcionalidad y la volatilidad en las elecciones legislativas nacionales.

¹⁰⁶ La magnitud del distrito es la cantidad de bancas legislativas que cada distrito electoral asigna en una elección. El promedio de la magnitud del distrito es la cantidad de bancas elegidas en una elección dividido por el número de distritos electorales.

relativa) tienden a registrar un menor número efectivo de partidos que los sistemas que emplean fórmulas de representación proporcional. Trabajos recientes, sin embargo, sugieren que esta creencia convencional respecto del impacto que tiene la magnitud de distrito sobre el número de partidos debería ser modificada. En primer lugar, Jones (1995) y Mainwaring y Shugart (1997) mostraron que en sistemas presidencialistas la magnitud de distrito tiene, en promedio, un impacto muy modesto sobre el número de partidos electorales. En segundo lugar, Amorin Neto y Cox (1997) y Ordeshook y Shvetsova (1994) han mostrado que en sistemas que utilizan fórmulas de representación proporcional y en los cuales existe una baja heterogeneidad étnica, el impacto que tiene la magnitud de distrito sobre el número de partidos tiende a ser marginal, excepto cuando el promedio de la magnitud de distrito es particularmente alto. Por lo tanto, en un país étnicamente homogéneo y en un sistema presidencialista, como el argentino, podemos esperar que la magnitud de distrito tenga un modesto impacto positivo sobre el nivel de multipartidismo electoral en las elecciones legislativas nacionales¹⁰⁷.

Investigaciones sobre los sistemas presidenciales han identificado dos factores adicionales específicos de este sistema que influyen en el nivel de multipartidismo en las elecciones legislativas nacionales: la secuencia temporal del ciclo electoral de las elecciones presidencial-legislativa y la fórmula electoral presidencial (Jones, 1995; Shugart y Carey, 1992). Esta literatura demostró que los resultados de los procesos legislativos nacionales pueden ser influenciados por las elecciones para otros cargos políticos. Cuando las elecciones presidencial y legislativa son simultáneas, el impacto restrictivo que las elecciones presidenciales tienen sobre el nivel de multipartidismo electoral legislativo es mayor. Por lo tanto, aquellos sistemas donde las elecciones presidencial y legislativa se celebran simultáneamente tienden a registrar menores niveles de multipartidismo en sus elecciones legislativas que aquellos sistemas en los cuales las elecciones se llevan a cabo en distintos momentos. El uso de la fórmula de la mayoría relativa (es decir, mayoría simple) en las elecciones presidenciales tiende a generar un nivel de multipartidismo menor en las elecciones legislativas que la utilización de su principal alternativa, la fórmula de la doble vuelta (es decir, *ballotage*).

El federalismo y la investigación sobre sistemas electorales

El federalismo complica los esfuerzos de los investigadores de los

¹⁰⁸ La población argentina es bastante homogénea en términos étnicos, religiosos y lingüísticos. De todos modos, la limitada heterogeneidad existente no presenta una relevancia particular para la competencia partidaria.

sistemas electorales de distintas maneras¹⁰⁸. En este estudio, lo más relevante es el impacto del federalismo sobre el alcance de la competencia partidaria en un país¹⁰⁹. En un sistema federal (o en uno unitario descentralizado), el poder político se distribuye en más de un nivel de gobierno y, de esta manera, la competencia partidaria relevante ocurre tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. Es probable que estos múltiples niveles de competencia se influyan mutuamente, pero la naturaleza de esta influencia dependerá en gran medida del alcance de la descentralización territorial del poder político y de las reglas que regulan la elección de los funcionarios en los diferentes niveles administrativos.

Sin embargo, en las investigaciones realizadas hasta la fecha se presta muy poca atención al impacto de las elecciones subnacionales sobre las nacionales¹¹⁰. Los pocos trabajos que normalmente incorporan el impacto de las elecciones provinciales se concentran tan sólo en la influencia que tiene la secuencia temporal de las elecciones nacionales y gubernativas sobre la participación electoral en los comicios (Cox y Munger, 1989; Hill, 1994; Teixeira, 1992)¹¹¹.

En las últimas dos décadas, el proceso de descentralización territorial ha ido incrementando su popularidad a lo largo del mundo, y hoy una gran mayoría de los países democráticos elige a los funcionarios en los niveles subnacionales. Investigaciones anteriores encontraron que las elecciones legislativas nacionales son influidas por las elecciones para un cargo político separado (la presidencia). ¿Tienen las elecciones subnacionales un efecto similar? Mi hipótesis es que las elecciones subnacionales influyen sobre la elite

¹⁰⁸ El impacto de las leyes electorales sobre los sistemas de partido ha sido un tópico muy estudiado durante los últimos años (por ejemplo, Lijphart, 1994; Ordeshook y Shvetsova, 1994; Taagepera y Shugart, 1989). Esta literatura se preocupó en explicar el impacto de las leyes electorales nacionales sobre el sistema nacional de partidos.

Otra complicación potencial que aquí no se examina es que el federalismo puede producir un alto grado de variación del sistema partidario en el ámbito subnacional, perjudicando de esta manera los análisis de los sistemas de partido que se realizan solamente en el ámbito nacional. En los sistemas federales como los de la Argentina, Brasil, Canadá, India, México, Rusia y Venezuela, la competencia partidaria en términos de participantes y de su fuerza electoral varía considerablemente por provincia/estado.

¹¹⁰ Para una rara excepción ver Mainwaring y Shugart (1997). Una lista, posiblemente incompleta, de excepciones que salieron después de que la versión original de este artículo fuera publicado incluiría a Cabrera (1998) y Samuels (2000).

¹¹¹ En esta literatura, el impacto de las elecciones gubernativas es indirecto. La secuencia temporal de la elección gubernativa influye sobre la concurrencia electoral, lo que a su vez en determinadas instancias afecta los resultados electorales debido a los grados diferenciales de participación electoral entre los votantes demócratas y republicanos. Son demasiado numerosos como para ser mencionados los estudios sobre las elecciones congresionales de los Estados Unidos que no tienen relación con la participación electoral (ninguno de los cuales presta seria consideración a los factores electorales subnacionales). Para una revisión de algunos de los más prominentes ver Campbell (1993).

partidaria y la conducta de los votantes, y, de esta manera, sobre el nivel de multipartidismo electoral en las elecciones nacionales. Esta influencia debería ser mayor donde 1) las unidades administrativas subnacionales poseen un significativo nivel de autonomía política y fiscal, 2) las filiales provinciales de los partidos políticos gozan de un considerable grado de autonomía organizacional (particularmente para la formación de listas partidarias y alianzas electorales), 3) las elecciones nacionales y subnacionales son simultáneas, y 4) las leyes electorales que regulan la elección de los funcionarios nacionales difieren de manera considerable de aquéllas empleadas para la elección de los funcionarios subnacionales (por ejemplo, distrito plurinominal con RP para los legisladores nacionales y distrito uninominal con mayoría relativa para los ejecutivos provinciales, particularmente gobernadores).

El federalismo y las elecciones en Argentina

La Argentina es una república federal cuyas provincias poseen un importante nivel de autonomía política y, en menor medida, fiscal. De esta manera, los cargos provinciales (especialmente el cargo de gobernador) son premios electorales muy importantes en la Argentina. Es de esperar entonces (aunque no es seguro) que en un país donde las provincias poseen un considerable grado de autonomía, las filiales provinciales de los partidos políticos argentinos tiendan a jugar un destacado rol en el proceso electoral a nivel del distrito (Jones 1997)¹¹². Como consecuencia de los factores mencionados más arriba, la competencia partidaria en la Argentina se afirma sustancialmente en el ambiente político provincial, que es fuertemente influido por las reglas que regulan la elección de los cargos provinciales. En consecuencia, deberíamos esperar que estas reglas provinciales tengan un impacto notable sobre las elecciones de diputados nacionales.

El argumento básico que aquí se presenta es que la secuencia temporal de las elecciones gubernativas en la Argentina tiene un impacto sobre el multipartidismo en las elecciones de la Cámara de Diputados similar al impacto que la secuencia temporal de las elecciones presidenciales tiene sobre las legislativas nacionales. El nivel de multipartidismo electoral en las elecciones de la Cámara de Diputados debe ser significativamente menor cuando las elecciones gubernativas y congresionales son simultáneas que cuando estas mismas elecciones no se celebran conjuntamente. Además, una gran mayoría de las provincias argentinas utiliza la fórmula de la mayoría relativa para la

¹¹² Las filiales provinciales de los partidos gozan habitualmente de una autonomía significativa respecto de la creación de listas partidarias y la formación de alianzas electorales a nivel de distrito. Esto no quiere decir que el partido nacional no sea un actor importante en el proceso electoral provincial. De todos modos, en un balance, las unidades provinciales son las dominantes.

elección de sus gobernadores. Esto debería promover una competencia bipartidaria en el ámbito provincial y, en consecuencia, reforzar el impacto reductivo que la elección gubernativa tiene sobre el nivel de multipartidismo en la elección congresional cuando ambas se dan de forma simultánea.

Se incluye una variable adicional para controlar el efecto potencial del tipo de lista empleada en las elecciones provinciales¹¹³. Mientras en la mayoría de las elecciones provinciales se utiliza la usual lista partidaria cerrada, una minoría de provincias emplea el método uruguayo conocido como “ley de lemas” (es decir, el doble voto simultáneo) (Tula, 1997) ¹¹⁴. La utilización del método de ley de lemas (comparado con el sistema de lista/candidato cerrada) debería reducir el número efectivo de partidos políticos que compiten en las elecciones provinciales¹¹⁵. Este resultado a nivel provincial asociado con el procedimiento de lemas debería, a su vez, restringir el nivel de multipartidismo electoral en las elecciones congresionales cuando éstas son simultáneas con los procesos provinciales.

El sistema electoral argentino

La Argentina tiene un sistema presidencial de gobierno y cuenta con una legislatura bicameral. Desde el regreso a la democracia en 1983 se celebraron elecciones presidenciales en 1983, 1989, 1995 y 1999. En 1983 y 1989 el presidente fue elegido por medio de un colegio electoral, en el cual se requería contar con una mayoría de votos para ser elegido¹¹⁶. En 1995 y 1999 el presidente fue elegido por medio de una versión modificada del *double complement rule* (DCR) ¹¹⁷. Antes de 1995, los senadores eran

¹¹³ Aquí no se incluye una medida de las reglas que regulan la elección de los legisladores provinciales. La amplia variedad de métodos utilizados para la elección de legisladores provinciales y la existencia de una gran cantidad de elecciones legislativas nacionales que no fueron simultáneas con las elecciones provinciales hace muy difícil la construcción de semejante medida. Sin embargo, las pruebas que emplean las variables del sistema electoral ordinal y subconjuntos del total de la población sugieren que esas reglas provinciales (además del formato de la lista partidaria) no tienen un impacto importante sobre el nivel de multipartidismo en las elecciones de diputados nacionales.

¹¹⁴ Los partidos (es decir, los lemas) pueden presentar múltiples listas de candidatos (es decir, sublemas). Los ciudadanos votan por una única lista de un solo sublema. En primer lugar, para repartir los cargos ejecutivos y las bancas legislativas se cuentan los votos obtenidos por todos los sublemas individuales; luego se cuenta la cantidad combinada de votos obtenidos por los sublemas de cada lema. Este último número se usa para distribuir los cargos ejecutivos o los escaños legislativos entre los lemas. Una vez establecida la distribución de los lemas, el ejecutivo o las bancas legislativas se distribuyen entre los sublemas, normalmente por medio del mismo método empleado para la distribución entre los lemas.

¹¹⁵ Con la ley de lemas, la elección primaria partidaria y la elección general se celebran simultáneamente, lo que desalienta la fragmentación del sistema de partidos, especialmente a nivel de las elites.

¹¹⁶ Los electores eran elegidos en 24 distritos con una variación de 4 a 144 miembros, por medio de las mismas reglas empleadas para la elección de los diputados nacionales.

elegidos indirectamente por un período de nueve años por las legislaturas provinciales usando la fórmula de pluralidad, excepto en la Capital Federal, donde eran elegidos por medio de un colegio electoral¹¹⁸.

Los diputados nacionales son elegidos en 24 distritos electorales plurinominales, correspondientes a las 23 provincias y la Capital Federal. Los diputados se eligen por un período de cuatro años, pero la mitad de los 257 miembros de la Cámara (130 y 127) se renuevan cada dos años¹¹⁹. Las bancas se distribuyen por medio del método de la representación proporcional (la fórmula del divisor D'Hont) y listas partidarias cerradas. Para obtener bancas en un distrito electoral, los partidos deben obtener una cantidad de votos igual a, por lo menos, el 3% de los votantes empadronados en el distrito¹²⁰. Se permite el corte de boletas¹²¹, aunque su frecuencia varía de forma considerable, dependiendo de la elección y el distrito en cuestión.

Cada provincia elige un gobernador y sus legisladores provinciales por medio de reglas que están establecidas en la propia Constitución provincial. Todos los gobernadores provinciales son elegidos por un

¹¹⁷ Se realiza una segunda vuelta electoral en caso de que en la primera vuelta ningún candidato obtenga 1) más del 45% de los votos, o 2) un mínimo de 40% de votos pero con una diferencia del 10% del total de los votos respecto del segundo. El sistema prevé la segunda vuelta entre aquellos dos candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de votos en la primera vuelta. El DCR modificado llegó a la Argentina de la mano de José Luis Manzano, quien durante 1993 era colega, en la University of California, San Diego, de uno de los padres del DCR (Matthew Shugart).

¹¹⁸ En 1994 la reforma constitucional modificó el método de elección de los senadores (Sabsay y Onaindía, 1994). De todos modos, esta modificación no tiene ningún tipo de relevancia para este estudio.

¹¹⁹ Cada provincia renueva la mitad, o aproximadamente la mitad de sus diputados cada dos años. Para los 19 distritos que cuentan con una cantidad impar de diputados esto implica que la magnitud del distrito varía a través de las elecciones posteriores a 1983. En la elección inicial de 1983, los 254 diputados fueron elegidos simultáneamente. Antes de 1990, la provincia de Tierra del Fuego era un territorio nacional y contaba solamente con dos diputados. Desde 1991 cuenta con cinco diputados (aumentando el total de la Cámara a 257 miembros). En 1987 no se eligieron diputados. Para mantener la matriz completa, el resultado de las elecciones legislativas territoriales de 1987 fue usado como representativo de la elección legislativa nacional. En los años en que las elecciones nacionales y provinciales en Tierra del Fuego fueron simultáneas, los niveles de multipartidismo fueron altamente correlacionados (0.94). El nivel de multipartidismo en 1987 no fue significativamente diferente de las otras elecciones celebradas en el territorio desde 1983.

¹²⁰ La votación es obligatoria y los ciudadanos quedan, para todos los efectos prácticos, automáticamente empadronados.

¹²¹ Cada partido provee una lista única con todos los candidatos que se presentan a los distintos cargos. Las listas de los partidos y los candidatos individuales para los diferentes cargos (por ejemplo, presidente, diputado nacional, gobernador, legislador provincial) se incluyen en una misma boleta. Los votantes pueden cortar la boleta con la mano e incluir las diferentes secciones (se puede elegir uno por cargo) de los partidos en un sobre cerrado que luego se introduce en la urna electoral.

período de cuatro años; en casi todos los casos (101 de 115, 88%) por medio de la fórmula de la mayoría relativa¹²².

Datos y variables

Desde 1983 la Argentina celebró nueve elecciones congresionales que tuvieron lugar en 24 distritos. Un análisis (usando un modelo de mínimos cuadrados ordinarios) de las 216 elecciones de diputados nacionales a nivel de los distritos argentinos se utiliza para examinar los determinantes del multipartidismo electoral en las elecciones legislativas¹²³. El análisis se centra sobre tres principales variables independientes. También se incorporan variables de efectos fijos temporales y transversales, las primeras de las cuales se usan también para proveer un test parcial del impacto de la secuencia temporal de la elección presidencial sobre los procesos congresionales.

Multipartidismo electoral: la cantidad efectiva de partidos políticos electorales es la variable dependiente. Se operacionaliza por medio de una medida basada en el porcentaje de votos electorales obtenido por los distintos partidos en las elecciones congresionales (es decir, el índice de Laakso y Taagepera [1979] de la cantidad efectiva de partidos en el sistema de partidos). La ecuación para la medida del *Multipartidismo Electoral* (N) es: $N=1/(\text{la suma del cuadrado del porcentaje de los votos obtenidos por cada partido})$. Para las 216 elecciones examinadas, el nivel de multipartidismo electoral varía desde 1,59 (La Rioja, 1995) a 4,98 (Jujuy, 1995), con una media de 2,89 y una desviación estándar de 0,66.

Secuencia temporal gubernamental: las elecciones congresionales simultáneas (es decir, que se realizan el mismo día) con una elección gubernativa se codifican con un 1. Las demás elecciones congresionales son codificadas con un 0. La media para esta variable es 0,42 y la desviación estándar 0,49.

Lista provincial: aquellas elecciones congresionales que se realizan al mismo tiempo que las provinciales (sean gubernativas, legislativas o ambas) donde se utiliza la ley de lemas son codificadas con un 1. Todas las demás

¹²² Las 14 excepciones son las elecciones del gobernador por colegio electoral (Corrientes 1983, 1987, 1991, 1992; Mendoza 1983; Tucumán 1983, 1987), por ballottage (Corrientes 1993, 1997; Tierra del Fuego 1991, 1995, 1999) y por el DCR modificado (Chaco 1995, 1999). De estas 14 elecciones, sólo ocho eran simultáneas con la elección de diputados nacionales (seis de colegio electoral, una de ballottage-primera vuelta, una de ballottage-segunda vuelta). A estas 115 elecciones de gobernador, uno podría agregarle las dos elecciones del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (una por mayoría relativa y una por ballottage), aunque ninguna tiene lugar en concurrencia con la elección en la Cámara de Diputados.

¹²³ Las variables fueron creadas usando los datos y la información de los archivos del Departamento de Estadísticas, Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, República Argentina.

elecciones congresionales son codificadas con un 0. La media de esta variable es 0,13 y la desviación estándar 0,34.

Magnitud de distrito: debido al uso del umbral del 3% en la Argentina, las dos medidas más apropiadas de la magnitud de distrito son la magnitud efectiva y el umbral efectivo (Lijphart 1994; Taagepera y Shugart 1989)¹²⁴. Las dos medidas están altamente correlacionadas (-0.99) y conducen a resultados muy similares cuando se incluyen en el modelo. La medida de la magnitud efectiva se usa en el análisis aquí presentado debido, fundamentalmente, a su amplia utilización¹²⁵. De acuerdo con la práctica convencional, se utiliza en el análisis estadístico el valor del logaritmo (logaritmo de base 10) de la medida de la magnitud efectiva. La magnitud efectiva (los valores lineales están entre paréntesis) para las 216 elecciones varía de 0,30 (2,00) a 1,15 (14,21) con una media de 0,60 (4,82) y una desviación estándar de 0,25 (3,41). Como se utiliza una transformación no lineal, los antilogaritmos de la media y la desviación estándar no son iguales a los valores lineales.

Elecciones presidenciales/Efectos fijos temporales: para medir el impacto de las elecciones presidenciales sobre el nivel de multipartidismo, se usaron variables de efectos fijos para los años de las elecciones nacionales incluidas en este estudio, con variables dicotómicas para los años electorales presidenciales/congresionales (1983, 1989, 1995, 1999) y los años electorales congresionales (1987, 1991, 1993, 1997) (el año electoral es codificado con un 1, todos los demás años se codifican con un 0). Todas son medidas como diferencias con el año electoral 1985 (congresional)¹²⁶. Estas variables controlan cualquier efecto asociado con el año electoral¹²⁷.

Efectos fijos transversales: los efectos de los distritos son controlados por

¹²⁴ La Magnitud del Distrito es tanto una variable como una medida. La medida de la magnitud del distrito fue incluida en un análisis separado conduciendo a resultados similares a los de la tabla 1, lo cual no sorprende dada la alta correlación entre la magnitud del distrito y la magnitud efectiva (0.97) y el umbral efectivo (-0.97).

¹²⁵ En la mayoría de los casos, la magnitud efectiva del distrito fue la misma que la magnitud del distrito (es decir, el número de diputados allí elegidos). Sin embargo, fue necesario un cálculo adicional debido al uso del umbral del 3% (Taagepera y Shugart 1989). Esto implicó dividir 50% por el umbral efectivo a nivel del distrito (es decir, el porcentaje de votos válidos igual al 3% de los votantes empadronados). Donde este número fue menor que el número actual de bancas elegidas (en 12 de las 216 elecciones) fue utilizado en reemplazo de la magnitud del distrito.

¹²⁶ En 1983, 1989 y 1995 las elecciones congresionales y las presidenciales se celebraron el mismo día en todos los distritos. En 1999, 19 de los 24 distritos celebraron las elecciones congresionales y presidenciales el mismo día. La elección de 1985 está excluida porque presenta un nivel promedio de multipartidismo para los años electorales sin elecciones presidenciales. La exclusión de cualquiera de los otros años electorales en lugar de 1985 no afecta los sustantivos hallazgos del capítulo.

¹²⁷ Para mayor información sobre el uso de modelos de variables dicotómicas de mínimos cuadrados ordinarios (LSDVs), ver Beck y Katz (1995) y Stimson (1985).

medio de variables dicotómicas para todos los distritos excepto uno (Tucumán). Debido a limitaciones de espacio, esas 23 variables están incluidas en el análisis estadístico pero no se presentan en la tabla 1.

Análisis

El impacto de las variables independientes claves sobre el nivel de multipartidismo electoral se muestra en la tabla 1 a través de dos ecuaciones separadas: la primera (Ecuación I) excluye y la segunda (Ecuación II) incluye las variables dicotómicas (LSDVs) temporales y transversales. El análisis se concentra en los resultados de la ecuación no restringida de la derecha (Ecuación II). Es útil tener en cuenta que la inclusión de las LSDVs temporales y transversales sólo tienen un efecto moderado sobre los coeficientes estimados y los errores estándar de las variables *secuencia temporal gubernamental* y *lista provincial*. Esto sugiere que los hallazgos encontrados son muy robustos y poco frágiles¹²⁸.

Ceteris paribus, una elección gubernativa simultánea con una elección para diputados nacionales resulta en una reducción de 0,524 en el nivel de multipartidismo electoral congresional comparado con una elección congresional que no se celebra al mismo tiempo que una gubernativa. Este resultado es significativo en el nivel .001 para un test-t de dos colas. Esto indica que en una provincia promedio, en un año promedio, donde la elección legislativa nacional fue simultánea con la elección gubernativa, el nivel de multipartidismo electoral en la elección congresional fue aproximadamente medio partido efectivo menor de lo que sería si la elección congresional se celebrara en ausencia de la elección gubernativa.

Una elección provincial donde se emplea el método de lemas simultánea con una elección legislativa nacional, manteniendo todos los demás factores constantes, resulta en una reducción de 0,331 en el nivel de multipartidismo electoral en la última elección, comparada con una elección congresional que no se celebra de forma simultánea con una provincial donde se emplea la ley de lemas. Este resultado es significativo en el nivel .01 para un test-t de dos colas.

El impacto de las reglas nacionales (magnitud de distrito y secuencia temporal de la elección presidencial) sobre el nivel de multipartidismo electoral es marginal para la mayoría de los casos, especialmente cuando se lo compara con el impacto que producen las variables provinciales. El coeficiente estimado para la *magnitud de distrito* está en la dirección

¹²⁸ Los tests de Variance Inflation Factor (VIF) indican que no existen problemas de multicolinealidad en la Ecuación I y sólo problemas menores, no suficientes como para preocuparse, en la Ecuación II, la última vinculada con la correlación entre la Magnitud del Distrito y LSDVs provincial.

hipotetizada, pero su impacto sobre el multipartidismo electoral es insignificante, aunque con un impacto modesto¹²⁹. Este resultado se agrega a la literatura comparada, que ha encontrado que la magnitud de distrito sólo tiene un impacto modesto en los sistemas presidenciales y en los países étnicamente homogéneos que emplean la representación proporcional para la elección de sus legisladores nacionales¹³⁰.

Los coeficientes estimados de las variables dicotómicas del año electoral incluyen todos los efectos asociados con el año en cuestión y son, de esta manera, medidas imperfectas de la influencia de las elecciones presidenciales sobre el nivel de multipartidismo. De todos modos los resultados sugieren que, en la Argentina, una elección presidencial simultánea con un proceso electoral congresional no reduce, en promedio, el nivel de multipartidismo electoral legislativo¹³¹. Los coeficientes estimados para los años de las elecciones presidenciales de 1983 y 1989 no son significativamente diferentes de aquellos de la mayoría de los años congresionales no concurrentes. Es probable que esto se deba en gran medida al uso de reglas casi idénticas para la elección de los electores presidenciales y de los diputados de la Cámara¹³². Tampoco el coeficiente de 1999 es significativamente diferente al de la mayoría de elecciones congresionales no concurrentes¹³³. El resultado más notable está dado por la elección de 1995, cuando el nivel promedio del multipartidismo electoral (3,16) fue más alto que en cualquier otra elección. Esto se debió principalmente al surgimiento de una tercera fuerza política nacional relevante (el Frente País Solidario, Frepaso)¹³⁴.

Tabla I: Determinantes institucionales del multipartidismo electoral de la Cámara de Diputados De La Nación

Variables Independientes	Ecuación I		Ecuación II	
	Coficiente estimado	Error estándar	Coficiente estimado	Error estándar
Secuencia gubernamental	-0.376***	0.085	-0.524***	0.109
Lista provincial	-0.298*	0.126	-0.331**	0.116
Magnitud de distrito	0.570***	0.169	0.679	0.419
Elección año 1983			0.151	0.193
Elección año 1987			0.401**	0.155
Elección año 1989			0.208	0.123
Elección año 1991			0.677***	0.156
Elección año 1993			0.212	0.127
Elección año 1995			0.658***	0.138
Elección año 1997			-0.035	0.123

Elección año 1999			0.093	0.131
Constante	2.745***	0.115	2.971***	0.214
R ² Ajustado	.154		.584	
SLE	0.605		0.424	
Grados de libertad	212		181	

* $p < .05$, test-t de dos colas; ** $p < .01$, test-t de dos colas; *** $p < .001$, test-t de dos colas.

¹ Las 23 variables dicotómicas transversales están incluidas en la ecuación pero no se muestran en la tabla por limitaciones de espacio.

¹²⁹ En la Ecuación I, la magnitud del distrito tiene un impacto relativamente fuerte en el multipartidismo, pero se debilita considerablemente cuando se agregan las variables temporales y transversales LSDVs. Pruebas de sensibilidad determinaron que la principal causa de esta notable caída en la importancia de la magnitud del distrito fue la inclusión en la segunda ecuación de las variables LSDVs transversales. Estas variables reducen el impacto de las elecciones desde dos distritos extremos (Capital Federal y La Rioja) sobre los resultados globales. Las elecciones en cada uno de estos dos distritos fueron casos desviados extremos. Pruebas de sensibilidad identificaron estas elecciones como la principal causa de los resultados robustos encontrados para la magnitud del distrito reportada en la primera ecuación. Cuando las 18 elecciones de estos dos distritos son removidas, un nuevo análisis provee resultados muy similares a aquellos de las dos ecuaciones de la tabla 1. La única excepción es la magnitud del distrito en Ecuación I que, con la extracción de las elecciones de estos dos distritos, tiene un impacto insignificante sobre el multipartidismo.

¹³⁰ En los apéndices se encuentra información adicional sobre el impacto de estas reglas provinciales sobre el multipartidismo electoral congresional. El Apéndice I muestra una tabla de dos por dos para las variables secuencia gubernamental y lista provincial. El Apéndice II provee un análisis comparado de las cuatro principales elecciones gubernamentales, en el cual hay variación de las tres variables influenciadas (p.ej., 1987, 1991, 1995, 1999). Small-N diagnósticos indican que los hallazgos significativos presentados en el apéndice II no se encuentran afectados por influencias outliers. Los dos apéndices corroboran los hallazgos aquí presentados para las variables secuencia gubernamental y la magnitud del distrito. Los resultados para la lista provincial son menos robustos, en parte debido a la ausencia de años electorales sin elecciones gubernamentales (donde la variable generalmente posee un efecto significativo) excluidos por razones de espacio, y debido a la escasa variación general que presenta la variable secuencia gubernamental.

¹³¹ En un análisis separado, fue incluida una variable binaria que mide el grado de concurrencia entre las elecciones presidenciales y las congresionales con las tres variables independientes de la primera ecuación. El efecto extremadamente débil que la variable secuencia temporal presidencial tenía sobre el multipartidismo, junto con la relativa estabilidad de las otras tres variables, provee evidencia adicional de que la secuencia temporal de la elección presidencial tiene un impacto débil sobre el nivel de multipartidismo en las elecciones congresionales. Debido a problemas obvios de asociación lineal entre las variables independientes, la secuencia temporal presidencial no pudo ser incluida en Ecuación II.

¹³² La única diferencia se registró en la magnitud efectiva promedio que es mayor para la elección de los electores presidenciales (12,95 en 1983 y 13,16 en 1989) que para la elección de los diputados nacionales (7,42 en 1983 y 4,43 en 1989).

¹³³ Análisis adicionales en los cuales cuatro ecuaciones distintas para cada año consecutivo en los que tenían lugar elecciones presidenciales (en lugar de elección año 1985) arrojaron diferencias positivas significantes entre un año de elecciones congresionales (p.ej., 1985, 1987, 1991, 1993, y 1997) y la base presidencial para la elección año 1991 (para los años de elección 1983, 1989 y 1999) y elección año 1987 (para la elección presidencial del año 1999). Diferencias se detectaron sólo cuando el año de elección presidencial 1995 era tomado como año base.

Discusión

Los determinantes más importantes del multipartidismo congresional en la Argentina no son las reglas nacionales como la magnitud de distrito o la secuencia temporal de las elecciones congresionales con las presidenciales. En su lugar, los determinantes más importantes tienen que ver con las elecciones provinciales, en particular con el grado de concurrencia temporal entre las elecciones congresionales y las gubernativas, así como en menor manera entre las elecciones congresionales y el tipo de lista que se emplea para las elecciones provinciales.

El federalismo argentino ha sido descrito por prominentes estudiosos del federalismo como relativamente débil (por ejemplo, Duchacek 1986; Elazar 1987); sin embargo, incluso en un contexto de federalismo restringido como el argentino, las elecciones provinciales tienen un profundo impacto sobre el nivel de multipartidismo electoral en las elecciones congresionales. Un efecto similar puede estar presente en otras naciones donde el nivel de descentralización territorial sea igual o mayor al de la Argentina.

Conclusión

La investigación sobre las consecuencias políticas de las leyes electorales mejorará si se asigna un mayor grado de consideración al potencial impacto que pueden tener las elecciones subnacionales sobre el nivel de multipartidismo en las elecciones legislativas nacionales (así como sobre otras variables claves). Es probable que semejante impacto se detecte en sistemas federales (y, en menor medida, en los sistemas unitarios descentralizados), con partidos políticos descentralizados, que eligen legisladores nacionales en distritos plurinominales con representación proporcional y ejecutivos subnacionales en distritos uninominales. Especialmente cuando estas elecciones son simultáneas, las elecciones subnacionales pueden influir de manera significativa en los resultados nacionales.

Apéndice I: Multipartidismo electoral, secuencia temporal gubernativa y lista Provincial

¹³⁴ El origen y el éxito electoral del Frepaso fue el resultado tanto de la utilización de una nueva ley electoral presidencial, como de una serie de equivocaciones en los cálculos políticos realizados por los dos partidos políticos nacionales dominantes (Partido Justicialista, PJ, y Unión Cívica Radical, UCR) hasta ese momento. El resultado débil de la variable elección año 1999 es en parte el resultado de la unión de dos partidos (Frepaso y UCR), tanto para la elección presidencial (apoyando la candidatura de Fernando de la Rúa) como para las elecciones congresionales (donde el Frepaso y la UCR presentaron una misma lista en 23 de los 24 distritos).

Tipo de lista provincial empleada	Secuencia de las elecciones	Congresional y gubernativa
	Simultáneas	No-imultáneas
Tipo ley de lemas	2.55	2.43
	(N = 16)	(N = 12)
Tipo no-lemas	2.69	3.12
	(N = 74)	(N = 114)

Nota: las celdas de entrada representan el nivel promedio de multipartidismo electoral registrado en las elecciones de diputados nacionales en la Argentina.

Apéndice II: Determinantes institucionales del multipartidismo electoral de la Cámara de Diputados de la Nación: análisis transversal para las elecciones de 1987, 1991, 1995 y 1999 (los años de elecciones gubernativas)

Variables independientes	1987		1991	
	Coefficiente estimado	Error estándar	Coefficiente estimado	Error estándar
Secuencia gubernamental	-0.910**	0.316	-0.884*	0.326
Lista provincial	-0.597	0.523	-0.291	0.203
Magnitud de distrito	0.794	0.424	0.334	0.442
Constante	3.166***	0.394	3.660***	0.461
R ² ajustado	.341		.396	
SEE	0.509		0.461	
Grados de libertad	20		20	

Variables independientes	1995		1999	
	Coefficiente estimado	Error estándar	Coefficiente estimado	Error estándar
Secuencia gubernamental	-0.997***	0.256	-0.577*	0.270
Lista provincial	-0.174	0.312	-0.109	0.705
Magnitud de distrito	0.782	0.484	0.863	0.576
Constante	3.324***	0.347	2.482***	0.394
R ² ajustado	.508		.174	
SEE	0.555		0.668	
Grados de libertad	20		20	

*** $p < .001$, test.t de dos colas; ** $p < .01$, test.t de dos colas; * $p < .05$, test.t de dos colas.

Nota: El año 1983 se encuentra excluido puesto que la lista provincial no varía

ese año. Los *Small-N diagnostics* no se incluyen por razones de espacio, indicando que los hallazgos significativos de estos análisis comparados no son consecuencia de la influencia/*leverage* ejercida por *outliers*. Una conclusión similar se obtiene mediante un análisis que utilice *bootstrapped*, errores estándar. El número de elecciones gubernamentales concurrentes en estos cuatro años (sobre un total de 24 elecciones) es: 1987 (21), 1991 (21), 1995 (14), 1999 (10).

CAPÍTULO 5

La Cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina¹³⁵

Ernesto Cabrera

¹³⁵ Agradezco los comentarios de M. Victoria Murillo, James Malloy, Mitchel Seligson, Kurt Von Mettenheim, Jorge Dominguez y un dictaminador anónimo de la Revista Mexicana de Sociología. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en septiembre de 1992 en Los Angeles al XVII Congreso Internacional del Latin American Studies Association. El debate posterior a la presentación entre los miembros del panel (Luis Pásara, Liliana De Riz, Barry Ames y David Schodt) y miembros del público (entre ellos, Matthew Shugart y John Carey) contribuyó al replanteamiento del trabajo. Agradezco muy especialmente los comentarios de Scott Mainwaring (comentarista del panel) que me permitieron clarificar algunos puntos y corregir algunos detalles de este trabajo. También debo agradecer al Departamento de Ciencia Política y al Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburgh que me brindaron todo el apoyo académico y financiero necesario. Marcelo Cavarozzi me alentó desde un comienzo a la prosecución de estos estudios.

A través de un ejercicio de simulación electoral con diferentes sistemas de representación proporcional, utilizando las elecciones argentinas de 1983, 1985, 1987 y 1989, el presente trabajo se propone los siguientes objetivos:

1) Analizar el grado de desproporcionalidad en la conformación de la Cámara de Diputados de la República Argentina introducido por la Ley Electoral (Bignone) mediante el incremento de la magnitud de los distritos electorales¹³⁶ y la selección de la fórmula electoral¹³⁷.

2) Investigar los distintos grados de desproporcionalidad asociados a las fórmulas de representación proporcional D'Hont y de Resto Mayor respectivamente¹³⁸; y

3) Estudiar y comparar los diferentes efectos que transformaciones en las variables "magnitud de distrito" y "fórmula electoral" producen sobre la proporcionalidad de un sistema electoral.

Contexto Histórico

Tras la tajante derrota militar de Malvinas, el estallido final de la cohesión interna de las Fuerzas Armadas argentinas trajo aparejadas la disolución del órgano máximo de gobierno del régimen militar (la Junta de Comandantes) y la asunción unívoca por parte del Ejército de las responsabilidades del gobierno nacional. Así el general Bignone se convirtió en Presidente de la Nación y, tras el comienzo de la transición política, en el último gobernante de facto del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional iniciado con el golpe de estado de 1976.

El 23 de junio y el 12 de julio de 1983, el general Bignone firmó los decretos-ley 22838 y 22847 por medio de los cuales se establecieron las reglas electorales esenciales. El decreto-ley 22.838/83 fijó el sistema D'Hont

¹³⁶ Magnitud de distrito" es el término técnico que refiere al número de bancas asignadas a un distrito electoral (Rae, 1971).

¹³⁷ Fórmula electoral es la operación matemática utilizada para distribuir bancas en base a resultados electorales (distribución de votos) obtenidos.

¹³⁸ La fórmula de Resto Mayor adjudica bancas a los partidos políticos participantes de la elección de la siguiente manera: se determina un cociente electoral dividiendo el número total de votos por el número total de bancas a repartir. Este cociente es teóricamente la cantidad necesaria de votos para obtener un representante. Por lo tanto, se asignan tantas bancas a cada lista como veces está incluido este cociente electoral en su caudal de votos. Finalmente, el resto de las bancas aún no distribuidas se asignan una a una a los partidos con más altos residuos sobrantes (las cifras de votos más próximas al cociente electoral no utilizadas en la primera distribución de bancas). Para la asignación de bancas según la fórmula D'Hont se dividen los caudales electorales de cada partido por la serie de números naturales 1, 2, 3,...etc., hasta el número igual al de candidatos a elegir, obteniendo varios cocientes para cada partido. Se ordenan todos estos cocientes en forma decreciente asignándose una banca al partido correspondiente por cada cociente de mayor a menor hasta acabarlas. La clave del método consiste en que la división de varios números por un mismo divisor produce una reducción proporcional que resuelve práctica y racionalmente el problema.

de representación proporcional como fórmula electoral y estableció un umbral distrital mínimo de votos del 3% para participar de la asignación de bancas. El decreto-ley 22847 transformó la magnitud de los distritos electorales en la elección para diputados nacionales. La Constitución Nacional de 1853 establece la cantidad de diputados correspondientes a cada distrito electoral en función de la relación entre la población de dichos distritos (a ser contabilizada cada diez años por medio de un censo nacional) y una cifra repartidora a establecer. El decreto-ley 22847 no sólo fijó dicha cifra (un diputado cada 161.000 habitantes o fracción no menor de 80.500), sino que además, arbitrariamente, sumó tres representantes a la cantidad de diputados nacionales correspondiente a cada circunscripción electoral y estableció un mínimo de representación de cinco diputados para cada distrito¹³⁹.

Nueve años han transcurrido desde la promulgación de ambos decretos. Cinco elecciones nacionales legislativas que dieron lugar a cinco conformaciones diferentes de la Cámara de Diputados han tenido lugar desde entonces. La relación de fuerzas entre los dos partidos mayoritarios ha sufrido varias transformaciones, la más importante la que convirtió al peronismo de oposición en gobierno y le dio el control del Poder Legislativo. Sin embargo, y a pesar de enormes debates alrededor de reformas constitucionales y transformaciones legislativas, los decretos-ley 22838 y 22847 originados en el gobierno militar siguen rigiendo el destino de las elecciones argentinas.

1. Desproporcionalidad en la Argentina

A pesar de su relativamente corta experiencia electoral, la Argentina es un caso de estudio interesante para averiguar la intensidad de las relaciones de influencia y causalidad entre sistema electoral y política y sistema de partidos. El establecimiento por única vez del "ballotage" como regla de adjudicación de la presidencia en 1973 favoreciendo claramente (o queriendo recrear a través de reglas electorales) una coalición de partidos contra el peronismo, y la reciente modificación de reglas electorales en 11 provincias para imponer la "ley de lemas" ("importada" del Uruguay) que favoreciera a un peronismo altamente fraccionado en las elecciones de 1991, son ejemplos interesantes de cómo objetivos políticos específicos determinan el desarrollo de sistemas electorales. La transformación de la magnitud de los distritos electorales (y la selección de la fórmula electoral) que se estudiará a continuación puede enmarcarse en los estudios clásicos sobre el impacto

¹³⁹ El Territorio Nacional de Tierra del Fuego fue exceptuado de este mínimo. Le fueron adjudicadas 2 bancas.

que diferentes sistemas electorales pueden tener sobre el mundo político. Como ya hemos visto, el decreto 22838 fijó el sistema proporcional D'Hont como fórmula electoral y estableció un piso mínimo de 3% para obtener representación parlamentaria. El decreto 22847, a su vez, transformó la magnitud de los distritos perjudicando a las provincias más grandes y otorgando un abultado premio de representación a las circunscripciones más pequeñas¹⁴⁰. El primer objetivo de este trabajo es analizar y cuantificar la desproporción introducida por estos decretos (Ley Electoral).

2. La desproporcionalidad de las fórmulas D'Hont y de Resto Mayor

Distintas fórmulas de representación proporcional producen resultados de desigual proporcionalidad. Sin embargo no hay un acuerdo general acerca de cuáles de estas fórmulas producen resultados más proporcionales.

En 1969, Jean Blondel estableció una categorización de fórmulas electorales basada en el grado de proporcionalidad asociado a ellas (Blondel, 1969). Así, describió al sistema D'Hont como más proporcional que la fórmula de "Resto Mayor". Sin embargo, contrariamente, Rae (1971, p.107) plantea que la fórmula de "Resto Mayor" produce resultados más proporcionales.

Loosemore y Hanby (1971) esclarecieron el debate distinguiendo entre desproporcionalidad real (medible tras la aplicación concreta de la fórmula electoral) y desproporcionalidad potencial (distorsión teórica asociada directamente a la fórmula electoral, y deducible matemáticamente de ella). Basados en esta distinción, y contrastando con el trabajo empírico de Rae (1971), cuya preocupación central era el grado de distorsión real producida por distintos sistemas electorales, Loosemore y Hanby criticaron la clasificación propuesta por Blondel.

Desarrollando una condición necesaria para la proporcionalidad y un índice de medición para desproporcionalidad y deduciendo teóricamente el límite máximo para este índice en cada fórmula electoral en una circunscripción de

¹⁴⁰ Las diferencias de magnitudes pueden apreciarse en el Cuadro Anexo (columnas A y B). Allí también pueden apreciarse las diferencias que regirán para las elecciones de 1993, para las cuales comenzará a usarse como índice de población el censo de 1991 (columnas C y D). Para las elecciones analizadas de 1983, 1985, 1987 y 1989, un diputado nacional electo en la provincia de Buenos Aires teóricamente representaba a 155.220 habitantes, mientras que un diputado nacional electo en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego representaba a 14.696 habitantes. Tomando en cuenta la cantidad de electores hábiles por cada distrito electoral (en vez de habitantes como fija la Constitución), puede observarse que para obtener un representante en la provincia de Buenos Aires fue necesario conseguir 6,6 veces más votos que los necesarios para obtener un diputado nacional en la provincia de Santa Cruz (Cabrera, 1990). Estas relaciones se agravarán en las próximas elecciones. Tierra del Fuego, convertida en Provincia, recibirá el mínimo de 5 diputados nacionales con sólo 69.450 habitantes (más de cien veces menos la cantidad de habitantes de Buenos Aires; Botana, 1991).

genéricos magnitud “m” y “n” cantidad de partidos, Loosemore y Hanby demostraron que la fórmula electoral de “Resto Mayor”: (a) tiene asociada el mas bajo nivel de máxima desproporcionalidad potencial (comparada con las formulas de mayoría D’Hont y Ste. Lague), y que, (b) garantiza casi proporcionalidad perfecta cuando la magnitud del distrito es considerablemente grande ($M > 10$).

La discusión estaría completamente cerrada si no se tuviera en cuenta un factor que incluso los mismos autores explicitaron: tan contundentes resultados sólo son válidos para un solo distrito electoral considerado. Para poder generalizar estas conclusiones a un nivel nacional de datos agregados (varias circunscripciones electorales), tres condiciones casi imposibles (al menos en lo que respecta a sistemas de representación proporcional) deben ser cumplidas: (i) los distintos distritos deben ser de igual magnitud, (ii) debe haber el mismo número de partidos compitiendo en cada uno de ellos, y (iii) no debe haber desproporción de votantes entre ellos.

Al igual que Loosemore y Hanby, Lijphart (1986) parte de la clasificación desarrollada por Blondel y, tras una comparación directa del funcionamiento de ambas fórmulas para repartir bancas partiendo de una distribución ficticia de votos, describe el comportamiento de cada método y concluye que el ranking de Blondel no es correcto y que la fórmula de “Resto Mayor” produce resultados más proporcionales que la fórmula D’Hont.

El segundo objetivo de este trabajo es utilizar la ley electoral argentina y sus impactos sobre los resultados de las elecciones legislativas de 1983, 1985, 1987 y 1989 para analizar las proposiciones teóricas descritas y comparar los grados de desproporcionalidad producida por cada una de las dos fórmulas de representación proporcional en discusión (D’Hont en el caso real, y de Resto Mayor en un caso hipotético).

3. Magnitud de distrito y fórmula electoral ¿cuál es más decisivo?

En *The Political Consequences of Electoral Laws* (Rae, 1971), Rae estudia forma y grado en que diferentes sistemas electorales afectan la competencia entre partidos políticos. Entre las respuestas encontradas, Rae concluye que: (i) la desproporcionalidad es función de dos variables, magnitud de distrito y fórmula electoral (p.158), (ii) la proporcionalidad crece, aunque en proporción decreciente, con el aumento de la magnitud de los distritos (p.115), y (iii) las fórmulas electorales designadas con el objetivo de producir resultados proporcionales dependen en gran medida del tamaño de los distritos para ser eficaces en el logro de dicho objetivo –proporcionalidad– (p.119).

Las conclusiones del libro de Rae muestran la extrema dificultad de separar analíticamente los efectos de ambas variables. Si bien los efectos de

causalidad de cada una de estas variables no se encuentran en condiciones de completa igualdad, no parece sencillo establecer el orden de importancia de ambas variables para el efecto de la proporcionalidad.

Sin embargo, basados en el claro énfasis con que Rae planteó la magnitud de distrito como condición necesaria para la proporcionalidad¹⁴¹, Taagepera y Shugart (1989) interpretan que Rae ha demostrado que la magnitud de distrito es más importante que la fórmula electoral para la proporcionalidad¹⁴². Tras solucionar algunos problemas remanentes de operacionalización de la variable magnitud de distrito, Taagepera y Shugart concluyen que es élla “el factor decisivo” no solo a nivel distrital sino también nacional¹⁴³.

¿Es realmente la magnitud de distrito más importante que la fórmula electoral para producir resultados proporcionales en la distribución de bancas? Ésta es la pregunta que intentaremos contestar como tercer objetivo del presente trabajo.

Método

Para mostrar la desproporcionalidad introducida por los decretos analizados y medir su grado, dos caminos pueden seguirse: i) analizar la desproporción producida en un nivel abstracto, para la generalidad de los casos posibles, para diversas y cualesquiera combinaciones de resultados de votaciones posibles (en una operación similar a la que Loosemore y Handby utilizaran); o ii) analizarla en términos concretos para los resultados precisos de las elecciones nacionales de 1983, 1985, 1987, 1989, y cuantificarla.

El primer camino, deductivo, significa la utilización de un modelo matemático que contemple no solo las variaciones de pautas del sistema

¹⁴⁰ "...Sugeriría que se da generalmente demasiada atención a los efectos de las fórmulas electorales y muy poca a los efectos de las magnitudes de los distritos. La información aquí planteada muestra bastante claramente que la proporcionalidad de fórmulas electorales depende fuertemente del número de bancas asignadas a cada distrito..." (Rae, 1971, p.124; la traducción es mía).

"... Aunque Rae demostró con análisis de datos que la proporcionalidad se ve afectada más por la magnitud de los distritos que por la fórmula electoral, había algunos problemas con la operacionalización de magnitud de distrito..." (Taagepera y Shugart, 1989, p.55; el subrayado y la traducción son míos).

"...El concepto de magnitud tendrá que ser ampliado para incluir no sólo magnitud de distrito sino también una 'magnitud efectiva' de extensión nacional..." (Taagepera y Shugart, 1989, p.126.) "...Es sorprendente que la relación de la raíz cuadrada se aplica en ambos niveles, distrital y nacional. Esto implica una razón constante de 2 entre D distrital y D nacional para toda magnitud y no sólo para $M=1$..." (Taagepera y Shugart, 1989, p.141.) "...Magnitud es el factor decisivo: el número de bancas correspondiente a un distrito electoral tiene un impacto más fuerte sobre la proporcionalidad que casi cualquier otro factor, como la elección entre fórmulas Sainte Lague o D'Hont..." (Taagepera y Shugart, 1989, p.112; las traducciones y subrayados son míos).

Complejidades con las que se toparon Loosemore y Hanby como hemos visto.

electoral, sino también la variación en el número de partidos políticos participantes en la elección y las infinitas combinaciones de porcentajes electorales obtenidos, a nivel distrital primero, y su combinación nacional posterior¹⁴⁴. Ni el armado de un modelo tan complejo, ni sus posibles resultados probabilísticos (de relativo grado de certeza en función de la enorme cantidad de variables en juego), guardan relación de significación con la magnitud del objetivo intentado.

El segundo camino, una inducción, si bien de menor pretensión generalizadora, al menos marca con seguridad el grado de desproporción cometido en cuatro casos concretos (cuatro elecciones diferentes en el transcurso de ocho años de "vida partidaria"), y permite la generalización, posible inferencia mediante, acotada a condiciones de base cercanas a las de esas cuatro elecciones.

Para estudiar esta desproporción seguiré la segunda de las opciones utilizando el método cuasiexperimental de simulación. Partiendo de las matrices de datos de estas cuatro elecciones nacionales obtendré otros resultados posibles de asignación de bancas al manipular las tres variables del sistema electoral fijadas por los decretos mencionados (fórmula electoral, magnitud de distrito y umbral mínimo).

De esta forma, comparando los resultados reales para cada elección con los resultados simulados obtenidos, no solo se obtendrán los grados de desproporcionalidad introducidos por la Ley Electoral, sino que será posible extraer conclusiones acerca de la desproporcionalidad asociada a las dos fórmulas electorales en cuestión y acerca de la importancia y el comportamiento de las variables fórmula electoral y magnitud de distrito con respecto a la proporcionalidad.

Así, implementaré una combinación peculiar de los métodos utilizados por Rae y Lijphart. Trabajaré comparando resultados de distintas elecciones reales como hizo Rae (1971). Pero no utilizando elecciones de distintos países como él hiciera, sino utilizando todas las elecciones del mismo país, simulando la aplicación de diferentes sistemas electorales sobre ellas. Compararé distintos resultados simulados, producidos a través de la aplicación de distintas formulas electorales sobre una misma distribución de votos, como hizo Lijphardt (1986). Pero esta distribución de votos será real (Argentina, 1983, 1985, 1987 y 1989) y no ficticia como la utilizada por Lijphardt.

¹⁴⁴ Complejidades con las que se toparon Loosemore y Hanby como hemos visto.

¹⁴⁵ La investigación que se desarrolla a continuación y que sirve de base empírica para las comparaciones y conclusiones de este trabajo ha sido previamente utilizada en "Proporcionalidad y Desproporcionalidad en la Elección de Diputados Nacionales" (Cabrera, 1991).

Desarrollo de la simulación¹⁴⁵

Para simplificar el trabajo, agruparé las tres condiciones planteadas en los decretos en sólo dos variables en juego: fórmula electoral y umbral mínimo (fórmula electoral) y arreglo arbitrario del número de diputados por distrito (magnitud del distrito).

Para hacer un planteo simple daré sólo dos valores posibles a cada variable. A la primera, fórmula electoral: "0"= sistema D'Hont y 3% (como lo fija el 22838/83) y, en su defecto, "1"= sistema proporcional de Resto Mayor sin barrera de entrada. A la segunda variable, magnitud de distrito: "1"= un diputado cada 161.000 habitantes o fracción mayor de 80.500, y, en su defecto, "0"= la misma relación pero con el agregado de tres representantes más por distrito y nunca menos de cinco para cada uno de ellos (decreto 22847/83).

Trabajaré comparando el caso real (sistema electoral vigente) con las tres simulaciones realizadas o sistemas electorales alternativos. (Todas las combinaciones entre los dos valores de cada una de las dos variables: 2 x 2):

Simulación N° 1: igual número de diputados por distrito que en el caso real (decreto 22847) pero con fórmula de representación proporcional de Resto Mayor sin barrera (alternativo).

Simulación N° 2: magnitud de distrito sin mínimos ni agregados (alternativo), fórmula D'Hont y umbral del 3% (decreto 22838).

Simulación N° 3: magnitud de distrito sin mínimos ni agregados (alternativo), fórmula proporcional de Resto Mayor sin barrera (alternativo).

Así, en resumen, tendremos:

Dos variables:

V1 (Fórmula electoral) = { 0=D'Hont y 3 %, 1= Resto Mayor sin barrera }.

V2 (Magnitud distrito)= { 0= 1 dip. c/161.000 + 3 dip.(mín=5), 1= 1 dip. c/161.000 }.

Y cuatro sistemas electorales posibles:

Uno en vigencia: CASO REAL (V1=0, V2=0).

Tres alternativos: SIMULACIÓN N°1 (V1=1, V2=0).

SIMULACIÓN N°2 (V1=0, V2=1).

SIMULACIÓN N°3 (V1=1, V2=1).

El trabajo de la simulación implica, para obtener resultados finales nacionales, reconstruir en cada caso los resultados electorales provinciales y luego hacer una nueva repartición de bancas (simulada) por provincia, para entonces sí establecer el resultado general¹⁴⁶. Estos trabajos de reconstitución de resultados para las simulaciones fueron realizados con los datos electorales suministrados por el Departamento Estadísticas de la Dirección Nacional Electoral del

Ministerio de Interior.

Generalmente existen reparos a la práctica de simulación, basados en los posibles cambios de actitud del elector cuando cambia el sistema electoral¹⁴⁷. Más allá del problema sobre el grado en que el elector tiene en cuenta el mecanismo de adjudicación de bancas al votar, aquí se pueden descartar fácilmente esos reparos, ya que las magnitudes de las transformaciones realizadas en las simulaciones son pequeñas (todos los sistemas electorales alternativos considerados están basados en fórmulas de representación proporcional) y no suponen ni implican grandes conflictos interpartidarios ni dificultades políticas.

El cuadro 1 muestra el resultado final del ejercicio comparando el caso real con las simulaciones planteadas para cada elección¹⁴⁸:

Cuadro 1: Resultado de simulaciones

Partido	Votos	%	1983			
			Número de bancas			
			Caso real	SIM. N° 1	SIM. N° 2	SIM. N° 3
Al. Dem. Soc.	121.889	0,82	0	1	0	1
Al. Federal	91.301	0,62	0	3	0	1
Comunista	182.296	1,23	0	2	0	2
Dem. Crist.	139.881	0,94	1	1	0	1
Intransig.	411.883	2,78	3	6	3	5
Justicial.	5.697.610	38,47	112	102	75	70
M.I.D.	223.763	1,51	0	3	0	1
U.C.R.	7.104.748	47,97	128	121	92	85
P. Distrit.	665.076	4,48	10	15	4	8
Otros	173.054	1,18	0	0	0	0
TOTAL	14.811.231	100	254	254	174	174

¹⁴⁶ Cuando la simulación ha sido realizada con igual número de representantes por distrito que en el caso real, se han redistribuido las bancas en cada provincia por "sistema proporcional de Resto Mayor sin barreras". Cuando la simulación se ha efectuado con número de representantes por distrito derivado sólo de la cifra repartidora, sin los agregados y mínimos que fijaba el decreto, y entonces la cantidad de diputados disminuye de 254 a 174, se ha utilizado la distribución de bancas que figura en el Cuadro Anexo (columna B). Al igual que en el caso real, las simulaciones correspondientes a la elección de 1983 fueron realizadas con la totalidad de las bancas de la Cámara de Diputados. Las simulaciones correspondientes a las tres elecciones posteriores (de renovación de la Cámara por mitades) fueron construidas con la mitad de los representantes correspondientes a cada distrito, haciendo igual tratamiento de las circunscripciones con número impar de bancas que en el caso real. Para observar con más detalle el ejercicio de simulación, en el Apéndice B se presenta la simulación completa para la elección de 1989.

¹⁴⁷ Para una discusión más detallada de estos reparos ver Corbacho, 1988.

¹⁴⁸ Importante es hacer notar aquí que la barrera del 3% no tiene prácticamente aplicación empírica. Sólo se hizo efectiva en una ocasión en las cuatro elecciones reales. Es la misma ocasión en la que funcionó en las simulaciones. Esto es así porque en los distritos pequeños (la gran mayoría) la exigua cantidad de representantes a elegir implica casi una elección de mayoría y la barrera pierde sentido. Tan cierto como que, en los distritos grandes, el sistema D'Hont, de por sí, se convierte en una barrera para la representación de los partidos minoritarios para los cuales tendría significación el umbral, que, por ello, en general, no es utilizado.

Partido	Votos	%	Número de bancas			
			Caso real	SIM. N° 1	SIM. N° 2	SIM. N° 3
Al. de Centro	498.953	3,26	2	2	2	2
Al. Unid. Socialista	222.306	1,46	0	1	0	2
Dem. Progresista	190.329	1,24	1	1	0	1
Federal	243.491	1,59	0	2	0	2
Fte. del Pueblo	351.860	2,3	0	1	0	1
Justicialista	3.753.194	24,48	37	35	22	20
Fte. Renovador	1.594.724	10,11	11	10	10	9
Intransigente	930.940	6,07	5	6	3	4
U.C.R.	6.678.647	43,58	65	63	49	45
Mov. Pop. Jujeno	38.130	0,25	1	1	0	0
Demócrata (Mza)	94.908	0,62	1	1	0	0
Mov. Pop. Neuquino	33.520	0,22	1	1	0	0
Renov. de Salta	71.134	0,46	1	1	0	0
Bloquista (S. Juan)	50.985	0,33	0	1	0	0
F. Aut. Lib. (Corr.)	172.470	1,12	2	1	1	1
Otros	443.839	2,9	0	0	0	0
TOTAL	15.324.510	100	127	127	87	87

Medición de la desproporcionalidad

Los decretos-ley analizados establecieron un número arbitrario de diputados por provincia y la fórmula D'Hont con un umbral distrital del 3%. En esta sección se intentará analizar y medir la desproporción extra que ambos factores introdujeron en las cuatro primeras elecciones legislativas desde 1983 (casos reales) y la desproporción asociada a los sistemas electorales alternativos (simulaciones).

El siguiente cuadro 2 muestra la desproporción real existente, marcada en las diferencias entre porcentajes de votos obtenidos y porcentajes de bancas conseguidas por cada partido en cada una de las elecciones, y el significado de esa diferencia como porcentual en su caudal de votos:

Cuadro 2: Diferencias de porcentajes entre votos y bancas obtenidos por los partidos

1983 (Caso real)

Partido	Votos (%)	Bancas	Bancas (%)	Diferencia	Porcentual
Al. Dem. Soc.	0,82	0	0	-0,82%	-100
Al. Federal	0,62	0	0	-0,62%	-100
Comunista	1,23	0	0	-1,23%	-100
Dem. Cristl.	0,94	1	0,39	-0,55%	-58,5
Intransig.	2,78	3	1,18	-1,60%	-57,5
Justicial.	38,47	112	44,1	5,63%	14,6
M.I.D.	1,51	0	0	-1,51%	-100
U.C.R.	47,97	128	50,39	2,42%	5
P. Distrit.	4,48	10	3,94	-0,54%	12
Otros	1,18	0	0	-1,18%	-100
TOTAL	100	254	100	0	-

1985 (Caso real)

Partido	Votos (%)	Bancas	Bancas (%)	Diferencia	Porcentual
Al. de Centro	3,26	2	1,57	-1,69	-51,8
Al. Unid. Soc.	1,46	0	0	-1,46	-100
Dem. Progres.	1,24	1	0,79	-0,45	-36,3
Federal	1,59	0	0	-1,59	-100
Fto. Pueblo	2,3	0	0	-2,3	-100
Justicialista	24,49	37	29,13	4,64	18,9
Fte. Renovador	10,11	11	8,66	-1,45	-14,3
Intransigente	6,07	5	3,94	-2,13	-35
U.C.R.	43,58	65	51,18	7,6	17,4
Mov. Pop. Juj.	0,25	1	0,79	0,54	216
Dem. Mend.	0,62	1	0,79	0,17	27,4
Mov. Pop. Neuq.	0,22	1	0,79	0,57	259
Renov. Salta	0,46	1	0,79	0,33	71,7
Bloq. S. Juan	0,33	0	0	-0,33	-100
Aut. Lib. Corr.	1,12	2	1,57	0,45	40,2
Otros	2,9	0	0	-2,9	-100
TOTAL	100	127	100	0	-

Para medir desproporcionalidad utilizaré un índice derivado de las razones de proporcionalidad correspondientes a cada partido¹⁴⁹. En vez de restar el porcentaje de votos obtenidos al de bancas obtenidas por un partido, los divido y encuentro su razón (P_i), un valor que girará alrededor de 1 mientras más proporcional sea la distribución de bancas.

P_i =bancas obtenidas (%) / votos obtenidos (%)

P_i = Razón de proporcionalidad para el partido "i"

Si esta razón es superior a uno, el partido habrá sido beneficiado con una cantidad de bancas superior a la estrictamente correspondiente de acuerdo a la definición matemática de proporcionalidad; si es inferior, habrá sido

perjudicado en la asignación. Cuando la razón es uno ($P_i=1$), el porcentaje de votos coincide con el de bancas y la distribución es completamente proporcional.

El siguiente cuadro 3 muestra las razones de proporcionalidad para cada caso:

**CUADRO N°3 Razones de proporcionalidad. P_i =Bancas (%)
Votos (%)**

1983

Partido	Caso real	Simul. N° 1	Simul. N° 2	Simul. N° 3
Al. Dem. Soc.	0	0,48	0	0,7
Al. Federal	0	1,9	0	0,93
Comunista	0	0,64	0	0,93
Dem. Cristiano	0,41	0,41	0	0,61
Intransigente	0,42	0,85	0,62	1,03
Justicialista	1,15	1,04	1,12	1,04
M.I.D.	0	0,78	0	0,38
U.C.R.	1,15	0,99	1,1	1,02
P. Distrit.	0,88	1,32	0,51	1,03
Otros	0	0	0	0

1985

Partido	Caso real	Simul. N° 1	Simul. N° 2	Simul. N° 3
Al. Centro	0,48	0,48	0,7	0,7
Al. U. Socialista	0	0,54	0	1,57
Dem. Progresista	0,64	0,64	0	0,93
Federal	0	0,99	0	1,45
Frente del Pueblo	0	0,34	0	0,5
Justicialista	1,19	1,12	1,03	0,94
Frente Renovador	0,86	0,78	1,14	1,02
Intransigente	0,65	0,78	0,57	0,76
U.C.R.	1,17	1,14	1,29	1,19
Mov. Pop. Jujeco	3,16	3,16	0	0
Demócrata Mendoza	1,27	1,27	0	0
Mov. Pop. Neuquino	3,59	3,59	0	0
Renovador Salta	1,72	1,72	0	0
Bloquista.S. Juan	0	2,39	0	0
Aut. Liberal Corr.	1,4	0,7	1,03	1,03
Otros	0	0	0	0

¹⁴⁹ Taagepera y Shugart las llaman 'advantage ratio' (A).

1987

Partido	Caso real	Simul. N° 1	Simul. N° 2	Simul. N° 3
Al. U. Socialista	0,52	1,03	0	1,51
Dcm. Progresista	0,58	1,15	0,84	0,84
FRAL	0	0,56	0	0,8
P. Intransigente	0	0,77	0	1,13
Justicialista	1,14	1,03	1,16	1,02
M.A.S.	0	0,55	0	0,8
U.C.R.	1,1	1,04	1,11	1,02
U.Ce.De	0,68	0,54	0,79	0,79
P. Distrit.	1,11	1,67	0,81	1,22
Otros	0	0	0	0

1989

Partido	Caso real	Simul. N° 1	Simul. N° 2	Simul. N° 3
Al. de Centro	0,71	0,79	0,58	0,81
Izq. Unida	0,23	0,68	0,33	0,99
Unida Social.	0	0,58	0	0,86
Blanco Jubil.	0,44	0,44	0,63	0,63
C.F.I.	0,62	0,83	0	0,61
FREJUPO	1,18	1,07	1,36	1,18
U.C.R.	1,15	1,15	1	0,96
P. Distrit.	0,78	0,78	0,57	0,57
Otros	0	0	0	0

Del cuadro 3 surge a simple vista la mejoría general producida en la simulación N°3 respecto a las desproporción existente en el caso real. (Las razones son mayormente cercanas al valor uno de proporcionalidad perfecta).

Como la media aritmética ponderada de estas razones de proporcionalidad (P_i) es siempre igual a 1 en cualquier elección¹⁵⁰, un valor

¹⁵⁰ La media ponderada de estas razones de proporcionalidad es uno (1) para todos los casos. Intuitivamente puede apreciarse que las bancas que se han adjudicado por encima del porcentaje de votos para algunos partidos, se han adjudicado de menos para otros. Más detalladamente, puede verse que la razón de proporcionalidad (P_i) multiplicada por el porcentaje de votos del partido en cuestión (ponderación), no es más que, otra vez, el porcentaje de bancas obtenidas ($B_i\%$). Así que la suma de todas las razones de proporcionalidad multiplicadas cada una por su caudal correspondiente de votos ($S[P_i \times V_i]$), no es más que la suma de todos los porcentajes de bancas obtenidas ($S[B_i\%]$): cien. La media ponderada de estas razones de proporcionalidad es siempre uno (1) para todos los casos (para cualquier sistema electoral y cualquier elección). Por eso podemos usar estas razones como medidas y utilizar un índice sencillo para medir desproporcionalidad.

de dispersión, como el desvío medio (debidamente ponderado) medirá, para cualquier caso, cuán lejos giran las razones de proporcionalidad alrededor de su media aritmética siempre de valor uno. Estará midiendo un valor único de desproporcionalidad. Un valor utilizable en términos absolutos, ya que todos los desvíos medios ponderados en cualquier elección estarán refiriéndose siempre a la misma media ponderada (siempre de valor 1).

Utilizaré este desvío medio aritmético, ponderado con los caudales electorales correspondientes, como índice de proporcionalidad. Así, mediante este índice, mediré los diferentes grados de desproporción inducida por los distintos sistemas electorales utilizados en el ejercicio de simulación¹⁵¹.

$$e = \frac{\sum(|P_i - P| \times V_i)}{\text{Tot. votos}} = \frac{\sum(|P_i - 1| \times V_i(\%))}{100} \quad e = \text{desvío medio ponderado}$$

Los valores obtenidos se muestran en el cuadro 4:

Cuadro 4: Comparación de desproporcionalidad¹⁵²

1989				
Elección	Caso real	Simul. N° 1	Simul. N° 2	Simul. N° 3
1983	16	7	19	5
1985	25	22	30	20
1987	20	13	22	8
1989	25	15	32	16

¹⁵¹ Como está planteado por Taagepera y Shugart (1989, Apéndice C3, pag. 263), esta medida de desproporcionalidad (utilizando las razones de proporcionalidad) no es más que una versión distinta del índice de desviación de proporcionalidad $D = (1/2) \sum |B_i - V_i|$ usado en estudios electorales al menos desde Loosemore y Hanby (1971).

¹⁵² Usando el índice de desviación de proporcionalidad $D = (1/2) \sum |B_i - V_i|$, en vez del desvío medio ponderado (e) obtenido de las razones de proporcionalidad (A_i), los resultados son congruentes:

Elección	Caso real	Simulación 1	Simulación 2	Simulación 3
1983	805	368	953	285
1985	1.238	923	1.492	992
1987	1.011	643	1.095	4.325
1989	1.240	767	1.622	819

Análisis de los resultados

1. EL GRADO DE DESPROPORCIÓN INTRODUCIDO POR LA LEY ELECTORAL

Con respecto a los valores de desproporción de la simulación N°3 (fórmula electoral proporcional de Resto Mayor sin umbral mínimo, y cantidad de diputados sólo con arreglo al Censo Nacional sin mínimos ni agregados) la desproporción introducida por los decretos 22838 y 22847/83 (caso real) fue del orden del 220% en 1983, del 25% en 1985, del 150% en 1987 y del 56% en 1989¹⁵³.

Si se tomaran los pequeños valores de desproporción de la simulación N°3 como la “desproporción natural”, producto de la desigual magnitud de los distritos electorales geográficos (y no demográficos) establecidos por la Constitución Nacional¹⁵⁴, se podrían plantear estos porcentajes hallados como la desproporción “artificial” extra introducida por los decretos-ley de 1983.

Por tanto, si el objetivo fuera mejorar la proporcionalidad en la adjudicación de bancas legislativas no sería necesaria e indispensable una compleja reforma constitucional. Por el contrario, una sencilla transformación legislativa que reemplazara la fórmula D’Hont por Resto Mayor y que considerara el número de diputados a elegir en simple arreglo a los valores del Censo Nacional, sin agregados ni mínimos ficticios, contribuiría a mejorar la proporcionalidad en la distribución de la representación¹⁵⁵.

2. PROPORCIONALIDAD DE LAS FÓRMULAS ELECTORALES D’HONT Y RESTO MAYOR

Para comparar el grado de proporcionalidad asociado a ambas fórmulas electorales, debemos hacer comparaciones para cada elección haciendo constante la variable *magnitud de distrito*. Entonces tendremos nuestros 16 casos (4 elecciones, 4 sistemas electorales) divididos en dos grupos:

¹⁵³ Usando D como índice de desproporcionalidad, los resultados son congruentes. La desproporción introducida sería entonces 182% en 1983, 25% en 1985, 134% en 1987 y 51% en 1989. Los grados de desproporción asociados al mismo sistema electoral varían lógicamente entre cada elección, ya que las distribuciones de votos son diferentes.

¹⁵⁴ Y también producto de la imposibilidad de obtener proporcionalidad perfecta an por parte de la más proporcional de las fórmulas electorales.

¹⁵⁵ Con respecto a argumentos acerca de la estabilidad y gobernabilidad del sistema político; por un lado, los índices de fraccionalización no divergen críticamente entre los distintos casos; y por otro, para ninguna simulación los dos partidos mayoritarios habrían tenido que ceder más que un 7% de bancas en conjunto (más discusión sobre ello en Cabrera, 1991). Con respecto a la conformación de mayorías parlamentarias, debe tenerse en cuenta que las elecciones de 1985, 1987 y 1989 sólo eligen la mitad de la cantidad total de representantes. En 1983, la UCR obtuvo mayoría simple por una banca, y en la simulación 3 para ese año queda a sólo dos bancas de conseguirla.

A) ocho casos con la variable *magnitud de distrito* de acuerdo al decreto 22847 que estipula mínimos y agregados, y donde el total nacional de representantes es 254 (4 casos reales y 4 simulaciones N°1); y

B) otros ocho casos con la variable *magnitud de distrito* sólo de acuerdo al Censo Nacional y la Constitución, sin los mínimos y agregados del decreto, totalizando 174 diputados nacionales (4 simulaciones N°2 y 4 simulaciones N°3).

Como puede verse del cuadro 4, para los primeros ocho casos (4 comparaciones): tanto con los resultados electorales de 1983 como con los de 1985, los de 1987 y los de 1989, la simulación N°1 (fórmula de *Resto Mayor*) tiene asociados menores grados de desproporción que el caso real (fórmula *D'Hont*).

Como también se observa en el cuadro 4, para los restantes ocho casos (otras 4 comparaciones): tanto con los resultados electorales de 1983 como con los de 1985, los de 1987 y los de 1989, la simulación N°3 (fórmula de *Resto Mayor*) tiene asociados menores grados de desproporción que la simulación N°2 (fórmula *D'Hont*).

Podemos concluir que nuestras 8 comparaciones, con 4 resultados electorales distintos y dos estipulaciones de magnitudes de distritos diferentes, contradicen la categorización propuesta por Blondel y confirman la proposición de Liphart, Rae y Loosemore y Hanby: la fórmula electoral de *Resto Mayor* produce resultados más proporcionales que la fórmula *D'Hont*.

3. FÓRMULA ELECTORAL Y MAGNITUD DE DISTRITO

Para observar cuál de estas dos variables es el factor más importante para la proporcionalidad de un sistema electoral, y de esta forma juzgar la veracidad de la tesis de Taagepera y Shugart (magnitud de distrito es la variable fundamental), debemos comparar las transformaciones producidas en el grado de desproporcionalidad cuando se altera el sistema electoral. Debemos, alternativamente, dejar constante una variable y observar los cambios producidos en desproporcionalidad cuando se altera la otra, para luego establecer las comparaciones pertinentes.

Como puede observarse del cuadro N°4, para 1983, cuando dejando constante la magnitud de distrito se altera la fórmula electoral utilizada, la desproporción varía de 0,16 (caso Real, *D'Hont*) a 0,07 (simulación N°1, *Resto Mayor*); la diferencia es de 0,09 (56%). Para los mismos resultados de 1983, cuando dejamos constante la fórmula electoral y alteramos en cambio la magnitud de los distritos, la desproporción varía de 0,16 (caso real) a 0,19 (simulación N°2); la diferencia es de 0,03 (19%).

Para 1985, cuando variamos la fórmula electoral, la desproporción cambia de 0,25 (caso real, *D'Hont*) a 0,22 (simulación N°1, *Resto Mayor*); la diferencia

es de 0,03 (12%). Cuando variamos la magnitud de distrito, la desproporción varía de 0,25 (caso real) a 0,30 (simulación N°2); la diferencia es de 0,05 (20%).

Para 1987, variando la fórmula electoral la diferencia es de 0,07 (35%), y variando la magnitud de distrito es de 0,02 (10%). Para 1989, la fórmula electoral altera 0,1 (40%) la proporcionalidad, y la magnitud de distrito, 0,07 (28%). Todos estos resultados están sistematizados en el cuadro 5, verdadero resultado del ejercicio cuasi experimental construido a partir de las simulaciones.

Cuadro 5: Variación en el grado de proporcionalidad

1989

Elección	Caso real	Simul. N° 1	Simul. N° 2	Simul. N° 3
1983	16	7	19	5
1985	25	22	30	20
1987	20	13	22	8
1989	25	15	32	16

En tres de los cuatro casos (y también en promedio) la variación en la fórmula electoral transformó más la proporcionalidad del sistema electoral que la variación en la magnitud de los distritos electorales¹⁵⁶.

Por otro lado, como también puede observarse en el cuadro 4, independientemente de las diferentes matrices de partidos participantes y cantidad de votos conseguidos en cada elección, el orden de los sistemas electorales en relación con el grado de desproporción introducido por cada uno de ellos se mantiene constante¹⁵⁷. En cada elección y para todas ellas, siempre la desproporción menor le corresponde a la simulación N° 3 (salvando el valor de 1989 casi similar al de la simulación N° 1), seguida de la simulación N° 1, luego el caso real y, finalmente, la desproporción mayor asociada a la simulación N° 2 (ver cuadro 4)¹⁵⁸.

Este orden constante, para cada uno y todos los distintos resultados electorales utilizados (1983, 1985, 1987 y 1989), nos permite sacar

¹⁵⁶ Usando como índice D las conclusiones se mantienen:

Elección	Caso real	Simulación 1	Simulación 2	Simulación 3
1983	805	368	953	285
1985	1.238	923	1.492	992
1987	1.011	643	1.095	4.325
1989	1.240	767	1.622	819

conclusiones generales sobre los sistemas electorales probados. Los valores de desproporción de las simulaciones N° 1 y N° 3 permanecen constantemente por debajo de los del caso real y la simulación N° 2 para cada elección (ver cuadro 4). Sus comportamientos nos permiten agruparlos en dos grupos: simulación N° 1 y N° 3, cuyo factor común es la fórmula electoral de *Resto Mayor*, y simulación N° 2 y caso real, cuyo factor común es la fórmula *D'Hont*.

De ambos razonamientos podemos inferir que, en contraposición con la tesis de Taagepera y Shugart de que la magnitud de distrito es el factor decisivo para la proporcionalidad, en este caso, la variable *fórmula electoral* tiene mayor influencia en la desproporcionalidad del sistema electoral que la variación en la magnitud de los distritos electorales.

CONCLUSIÓN

Mediante el ejercicio de simulación electoral, se ha investigado y cuantificado la desproporción introducida en la representación política por el sistema electoral vigente a través del aumento de la magnitud de distritos y la selección de fórmula electoral, se ha comprobado la mayor proporcionalidad de la fórmula de *Resto Mayor* y se han comparado los efectos de transformaciones en ambas variables (fórmula electoral y magnitud de distrito) por separado para la desproporcionalidad producida.

En definitiva, el factor más importante para la desproporción introducida por ambos decretos es la utilización de la fórmula *D'Hont* de

¹⁵⁷ Lo que se mantiene constante no es el grado de desproporción asociado a cada sistema electoral, sino el ordenamiento de los sistemas electorales analizados en función del grado de desproporción que inducen (cuál produce mayores y cuál menores niveles de desproporción sobre los resultados). Lo que aquí está en estudio es la desproporción producida por la selección de distintos sistemas electorales. Los grados de desproporción no pueden permanecer constantes y varían para cada elección, fundamentalmente en función de las distintas distribuciones reales de votos (diferente cantidad de partidos participantes y votos obtenidos por cada uno). Vale la pena recordar entonces dos de las tesis centrales de Rae: todos los sistemas electorales defraccionalizan los resultados electorales disminuyendo los niveles de fragmentación parlamentaria, pero, por un lado, no todos lo hacen en el mismo grado, y por otro, este efecto es marginal comparado con los efectos de la verdadera distribución de votos. Justamente lo interesante es el hallazgo de que, para distintos niveles de desproporción (correspondientes a cada elección) y en cada uno de ellos, el ordenamiento de mayor a menor de los cuatro sistemas electorales por el nivel de desproporción que inducen es el mismo.

¹⁵⁸ ¿Por qué la simulación 3 tiene asociadas menores grados de desproporción que la simulación 1, si ambas fueron realizadas con la misma fórmula electoral (*Resto Mayor*) pero la simulación 3 con distritos de menor magnitud? La respuesta a este interrogante se encuentra en el Apéndice A. ¿Distritos de menor magnitud no deberían producir mayor desproporción según la teoría clásica aceptada? Sólo si consideramos un solo distrito. Aquí justamente estamos intentando demostrar que no siempre esto debe ocurrir a nivel nacional, donde ambos factores (fórmula y magnitud) están complejamente interrelacionados.

representación proporcional. Esto es así porque en los distritos chicos (la gran mayoría del país), ambas fórmulas (*D'Hont* y de *Resto Mayor*) pierden su función de proporcionalidad y se convierten en una fórmula de mayoría al ser muy pequeña la cantidad de representantes a elegir. Cuando se reduce aún más el número de bancas, el fenómeno continúa y se agudiza (ésta es la razón por la que la simulación N° 2 ostenta los grados más altos de desproporción). En cambio, en los distritos grandes (fundamentalmente Buenos Aires y Capital), la cantidad de diputados siempre es grande, más allá de las variaciones en el número. En ellos, el *D'Hont* excluye y la fórmula de *Resto Mayor* incluye a las minorías mas pequeñas. La diferencia se hace entonces, fundamentalmente, en los distritos grandes. Y no la hace la cantidad de representantes, sino la fórmula electoral utilizada¹⁵⁹.

Es este mismo efecto combinado de ambos factores, bien descrito por Rae y Nohlen¹⁶⁰, el que lleva a Rae a plantear que la fórmula electoral depende en gran medida de la magnitud de distrito para su eficacia. Y es esta afirmación la que Taagepera y Shugart transforman en una conclusión tajante sobre la preeminencia de la variable magnitud de distrito.

Sin embargo, tamaño énfasis puesto por Rae sobre la condición necesaria de la magnitud de distrito para la proporcionalidad no debe ser interpretado como absoluta preeminencia.

Así, lo que está en cuestión es la deducción hecha en el libro de Taagepera y Shugart de que magnitud de distrito es "el factor decisivo" a nivel nacional. Magnitud de distrito es el "factor decisivo" para la proporcionalidad de un sistema electoral a nivel distrital (como Rae muestra y Taagepera y Shugart demuestran). Pero puede no serlo cuando el análisis es a nivel nacional, donde lo que se tiene en cuenta es un complejo agregado de distritos de desigual magnitud.

A través de la utilización del caso argentino, se ha demostrado que la magnitud de los distritos no siempre es un factor más importante que la fórmula electoral para la proporcionalidad de un sistema electoral nacional. Por el contrario, para el caso analizado, la fórmula electoral es el factor decisivo y más importante para la proporcionalidad de los resultados.

¹⁵⁹ Exactamente el mismo fenómeno ocurre en Brasil. Es señalado y descrito por Marconi Nicolau (1991).

¹⁶⁰ "...Cualquier elección por representación proporcional en pequeñas circunscripciones es en los hechos una elección por mayoría..." (Nohlen, 1984). "...Very small magnitudes of, say three seats, will thwart even the most precise P.R. formula in its practical effect. Larger magnitudes of, say, fifteen seats, will allow even less precise P.R. formula to approximate proportionality rather closely..." (Rae, 1971).

CUADRO ANEXO. Bancas por distrito electoral

Distrito	Habitantes Censo 1980	(A) Bancas s/dto. 22847	(B) Bancas sin agreg. sin mín.	Habitantes Censo 1991	(C) Bancas s/dto. 22847	(D) Bancas sin agr. sin mín.
Cap.Fed.	2.922.829	25 ^[1]	18	2.995.002	25	18
Bs. As.	10.865.408	70	67	12.538.007	81	78
Catamarca	207.717	5	1	264.940	5	2
Córdoba	2.407.754	18	15	2.761.067	20	17
Corrientes	661.454	7	4	780.778	8	5
Chaco	701.392	7	4	799.302	8	5
Chubut	263.116	5	2	324.582	5	2
Entre Ríos	908.313	9	6	1.021.042	9	6
Formosa	295.887	5	2	380.205	5	2
Jujuy	410.008	6	3	513.213	6	3
La Pampa	208.260	5	1	258.334	5	2
La Rioja	164.267	5	1	220.910	5	1
Mendoza	1.196.228	10	7	1.400.142	12	9
Misiones	588.977	7	4	779.089	8	5
Neuquén	243.850	5	2	385.606	5	2
Río Negro	383.354	5	2	506.314	5	3
Salta	662.870	7	4	863.688	8	5
San Juan	465.976	6	3	526.263	6	3
San Luis	214.416	5	1	272.896	5	2
Santa Cruz	114.941	5	1	159.726	5	1
Santa Fe	2.465.546	19	15	2.782.809	20	17
Sgo. del Estero	594.920	7	4	670.388	7	4
Tucumán	972.655	9	6	1.136.545	10	7
T. del Fuego	29.392	2	1 ^[2]	69.450	5	1
TOTAL	27.949.480	254	174	32.370.298	278	200

(A) y (C): Número de bancas por distrito según el decreto 22847.

(B) y (D): Número de bancas por distrito sin los mínimos y adicionales fijados por el decreto 22847.

[1]Capital Federal mantiene 25 diputados, ya que el decreto 22847 también plantea que en ningún caso la cantidad de representantes puede ser inferior a la cantidad de bancas que cada distrito poseía al 23 de marzo de 1976.

[2]No alcanza la fracción 80.500. Se le asigna arbitrariamente una banca para el ejercicio de simulación ya que no existían senadores por el Territorio Nacional.

Apéndice A

Está demostrado que, teniendo en cuenta un solo distrito, la magnitud de éste es más importante que la fórmula electoral para la proporcionalidad de resultados, y que magnitudes mayores producen mayor grado de

¹⁶¹ Capital Federal mantiene 25 diputados, ya que el decreto 22847 también plantea que en ningún caso la cantidad de representantes puede ser inferior a la cantidad de bancas que cada distrito poseía al 23 de marzo de 1976.

¹⁶² No alcanza la fracción 80.500. Se le asigna arbitrariamente una banca para el ejercicio de simulación ya que no existían senadores por el Territorio Nacional.

proporcionalidad (Taagepera y Shugart, Rae). ¿Cómo puede ser entonces que la simulación 3 tenga menores valores de desproporción que la simulación 1 si ambas fueron realizadas con *Resto Mayor* pero la simulación 3 con magnitudes de distrito menores? ¿Cómo puede ser que, a igual fórmula electoral, un sistema con magnitudes mayores de distrito provoque mayor desproporcionalidad?

La explicación reside en que las bancas ganadas a través de *Resto Mayor* por partidos muy pequeños en la provincia de Buenos Aires (u otro de los 4 distritos grandes) son mucho más importantes para la proporcionalidad que las bancas ganadas o perdidas por los dos partidos mayoritarios en las provincias pequeñas. Central es que generalmente estos partidos pequeños ganan, gracias a la fórmula de *Resto Mayor*, su misma banca en la provincia de Buenos Aires tanto cuando hay 67 diputados por esa provincia (simulación 3) como cuando hay 70 (simulación 1, decreto). Sin embargo, lo que esta banca significa en el porcentaje del total de bancas (que no es 67 contra 70 como en Buenos Aires, sino 174 contra 254 nacionalmente) es significativamente diferente. Esto implica “contradictoriamente” mayor proporcionalidad cuando hay menos bancas nacionales en juego ya que, lo que significa proporcionalmente esta banca obtenida por un partido chico en la simulación 3 (total=174), está más cerca de la proporción de votos que obtuvo ese partido que lo que significa esa misma banca en la simulación 1 (total=254).

Un ejemplo lo pondrá mucho más claro y entendible:

1983

Partido	Votos	Caso real		SIM 1		SIM 2		SIM 3	
		Banca	%	Banca	%	Banca	%	Banca	%
Comunista	1,23	0	0	2	0,79	0	0	2	1,15
Intransigente	2,78	3	1,18	6	2,36	3	1,73	5	2,87
U.C.R.	47,97	128	50,39	121	47,64	92	52,87	85	48,85
TOTAL	100	254	100	254	100	174	100	174	100

Como se ve, en la simulación 1 la UCR obtuvo 121 bancas de 254. En la simulación 3, sus diputados se reducen a 85 porque el total de bancas disminuye a 174 y la UCR pierde representantes en casi todos los distritos. Sin embargo los partidos Comunista e Intransigente no pierden sus bancas con la disminución del total ya que ellas provienen de Capital y Buenos Aires, donde la reducción de diputados no los afecta mayormente (distritos grandes).

La pérdida de casi 30 bancas por parte de la UCR entre las simulaciones 1 y 3 no afecta mayormente su porcentaje de bancas del total, que gira siempre

alrededor del porcentaje de votos obtenidos. Sin embargo, el mantenimiento de 2 bancas por parte del partido Comunista y de 5 bancas por parte del partido Intransigente, entre las mismas simulaciones 1 y 3, sí afecta mucho la proporcionalidad, ya que 2 bancas significaban 0,79% en la simulación 1 (total=254) pero significan 1,15% en la simulación 3 (total=174). En la simulación 3, el porcentaje de bancas que significan las mismas 2 bancas del Partido Comunista y las 5 bancas del Partido Intransigente se acerca mucho más al porcentaje de sus votos que lo que significaban porcentualmente estas bancas en la simulación 1 (total=254).

Este trabajo no discute la validez de que magnitud de distrito es el factor decisivo para la proporcionalidad a nivel distrital. Está discutiendo la extensión de esta tesis al nivel nacional. Cuando las magnitudes de los distritos son tan desiguales (como en el caso utilizado), la fórmula electoral puede ser tan o más importante que cierta variación en la magnitud de los distritos.

Apéndice B: Simulación para 1989

RECONSTRUCCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE BANCAS EN CADA DISTRITO ELECTORAL

Capital Federal

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
Alianza Centro	2.209	3	3	2	2
Izquierda Unida	0.542	0	1	0	0
U. Socialista	0.439	0	0	0	0
C.F.I.	0.719	1	1	0	1
FREJUPO	3.151	5	4	4	3
U.C.R.	2.849	4	4	3	3
Total		13	13	9	9

Buenos Aires

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
Alianza Centro	1.002	4	4	3	3
Izquierda Unida	0.486	1	2	1	2
U. Socialista	0.241	0	1	0	1
Blanco Jubilados	0.429	1	1	1	1
C.F.I.	0.303	0	1	0	1
FREJUPO	4.837	19	17	18	16
U.C.R.	2.632	10	9	10	9
Total		35	35	33	33

Catamarca

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
FREJUPO	5.325	2	2	1	1
U.C.R.	3.445	1	1	0	0
Total		3	3	1	1

Córdoba

Partido	Votos(%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
Al. Centro	0.788	0	1	0	1
FREJUPO	4.337	5	4	4	3
U.C.R.	3.893	4	4	3	3
Total		9	9	7	7

Corrientes

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
FREJUPO	3.268	1	1	1	1
U.C.R.	2.430	1	1	0	0
P.A.L.	3.911	1	1	1	1
Total		3	3	2	2

Chaco

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
A.Chaqueña	1.169	0	1	0	0
FREJUPO	4.917	2	2	1	1
U.C.R.	3.456	2	1	1	1
Total		4	4	2	2

Chubut

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
FREJUPO	3.849	1	1	1	1
U.C.R.	2.805	1	1	0	0
Total		2	2	1	1

Entre Ríos

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
FREJUPO	5.049	3	3	2	2
U.C.R.	3.715	2	2	1	1
Total		5	5	3	3

Formosa

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
FREJUPO	5.846	1	1	1	1
U.C.R.	3.930	1	1	0	0
Total		2	2	1	1

Jujuy

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
FREJUPO	4.175	2	1	1	1
U.C.R.	1.570	0	1	0	0
C.F.I.	2.067	1	1	0	0
Total		3	3	1	1

La Pampa

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
FREJUPO	5.111	2	2	1	1
U.C.R.	0.37	1	1	0	0
Total		3	3	1	1

La Rioja

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
FREJUPO	6.623	2	1	1	1
U.C.R.	2.859	0	1	0	0
Total		2	2	1	1

Mendoza

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
Al. Centro	2.036	1	1	0	1
FREJUPO	4.116	2	2	2	1
U.C.R.	2.931	2	2	1	1
Total		5	5	3	3

Misiones

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
FREJUPO	5.190	2	2	1	1
U.C.R.	3.711	1	1	1	1
Total		3	3	2	2

Neuquén

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
M.P.N.	3.292	1	1	0	0
FREJUPO	3.647	1	1	1	1
U.C.R.	2.389	1	1	0	0
Total		3	3	1	1

Río Negro

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
FREJUPO	4.295	1	1	1	1
U.C.R.	3.631	1	1	0	0
Total		2	2	1	1

Salta

Partido	Votos (%)	Caso Real	SIM 1	SIM 2	SIM 3
C.F.I.	2.444	1	1	0	0
FREJUPO	4.266	1	1	1	1
U.C.R.	2.525	1	1	1	1
Total		3	3	2	2

CAPÍTULO 6

La posibilidad del gerrymandering político. Estabilidad y concentración geográfica del voto partidario*

Marcelo Escolar

* Para la realización de este trabajo se contó con la colaboración de Christian Scaramella, Sandra Minvielle y Carolina Sternberg.

La relación entre los lugares y la política, y más precisamente entre la geografía y las preferencias electorales, siempre ha arrojado un cono de sombra sobre otros problemas más difusos como la identificación de colectivos de interés localizados, la determinación de la índole y configuración geográfica de grupos comunitarios y la permanencia de opiniones políticas predominantes en ciertas regiones.

En este trabajo hemos pretendido contribuir al esclarecimiento de ciertas acciones vinculadas a la manipulación de una parte marginal de las instituciones políticas: las normas territoriales que determinan los límites de las zonas con las que se definen a grupos discretos de electores y se eligen candidatos para distintas categorías legislativas y ejecutivas.

Con este propósito, enfocamos el análisis hacia la constatación empírica de ciertas creencias geográficas tradicionales relativas a la distribución localizada del voto y la posibilidad teórica de implementar acciones concretas de manipulación de límites electorales con fines partidarios. El caso de estudio elegido, por su magnitud poblacional y su significación política, fue la Región Metropolitana de Buenos Aires en el período comprendido entre las elecciones legislativas nacionales de los años 1995 y 1999.

El contenido del estudio comprende un primer capítulo destinado al abordaje conceptual y problemático del comportamiento electoral y la distribución del voto partidario, tomando en cuenta las diversas perspectivas teóricas referidas a los procesos de delimitación electoral (*districting*) y atribución geográfica de escaños parlamentarios (*apportionment*). Conjuntamente con ello, se describen los instrumentos de análisis, niveles de organización de la información y protocolos metodológicos más apropiados para realizar una investigación de carácter estadístico y cartográfico. Luego, en un segundo capítulo, se desarrolla una investigación de caso sobre las características y condiciones de la implantación geográfica del voto partidario, determinando sus patrones de concentración y estabilidad geográfica. Por último, a partir de los resultados obtenidos, se evalúan las posibilidades de concreción de procesos de *gerrymandering* político.

Comportamiento electoral y distribución geográfica del voto partidario.

Los resultados de un proceso electoral competitivo en condiciones de seguridad jurídica democrática expresan el número de adhesiones individuales (impersonales) a una candidatura, lista de candidatos u otro tipo de oferta política. Las relaciones entre cualquier atributo personal de los electores considerados individualmente y los resultados electorales que los agregan en conjuntos de adhesiones iguales entre sí (comportamiento electoral) no pueden ser asignadas -por definición- a criterios específicos de cualquier naturaleza.

Esto significa que, visto desde una posición metodológicamente extrema, la única posibilidad de tener plena certeza de la relación entre atributos personales y resultados colectivos resultaría de conocer en cada caso particular la índole de esa relación, sencillamente porque no habría manera de saber qué persona participa de cada conjunto de resultados o atributos.

De todas formas, desde una posición metodológica más realista, la posibilidad de obtener una certeza razonable se encontraría en asignarle a grupos de electores localizados en ámbitos geográficos discretos (zonas)¹⁶³ la información referida a atributos personales y resultados electorales obtenidos en esas mismas zonas. La correlación, entonces, entre resultados y atributos correspondientes a cada una de ellas estaría expresando los distintos márgenes razonables de probabilidad en las relaciones estudiadas (Escolar, 1998).

En rigor, la única operación metodológica efectuada hasta aquí es la que resulta de reducir el tamaño de las poblaciones estudiadas individualmente, desagregando la información en unidades estadísticas geográficas para aumentar con ello el número de casos relativos al universo de análisis elegido. Esta operación implica crear artificialmente un número de “casos” de una magnitud intermedia entre los individuales y la población total del universo. En consecuencia, los casos artificiales corresponderían a una suerte de “intervalos de clase espaciales,” con la salvedad de que, a diferencia de los numéricos éstos no agregarían valores similares sino que desagregarían los valores totales en grupos más pequeños diferenciados geográficamente en zonas (Gataloup, 1993: 155).

La diferenciación geográfica de la información permite aproximarse a una descripción más correcta del comportamiento electoral en relación con ciertos atributos de los electores (Levy, 1994: 106-107), pero además es el único procedimiento disponible para poder evaluar temporalmente las características de ese comportamiento.

Si nada autoriza a asignarle a un elector individual el comportamiento de un grupo en un momento dado, mucho menos aún podría asignársele con propiedad el mismo comportamiento en distintos momentos. De ahí que resulte necesario ampliar lo más posible la cantidad de casos (zonas) estudiados, para que la probabilidad de que las preferencias electorales correspondan a la misma persona sea más verosímil; pero además –y en el sentido contrario- para conocer con mayor precisión el patrón aproximado con el que se agruparían geográficamente (distribución) los resultados electorales y los atributos personales de los electores.

¹⁶³ La definición técnica más precisa sería la siguiente: ámbito geográfico diferenciado cuya delimitación convencional es el resultado de la discriminación localizada de los objetos pertenecientes a la definición de una clase.

Delimitación electoral y atribución geográfica de escaños

Lo expresado anteriormente constituye el núcleo de la controversia en torno a la posibilidad de justificar el impacto ex post de una acción voluntaria o involuntaria de manipulación de límites electorales (*gerrymandering*), en el sentido de si es o no factible demostrar la discontinuidad de las opciones del electorado como resultado de la transformación del cuerpo electoral circunscripto geográficamente por cada protocolo de delimitación (Rush, 1981)

Lo que se encuentra implícito en la creencia sobre la efectividad empírica del *gerrymandering* se refiere a la posibilidad de considerar que distintos agrupamientos de votantes para un mismo número de cargos electivos en disputa pueden producir distintos resultados en función del reagrupamiento producido sobre la implantación geográfica permanente de colectivos de interés de un tipo determinado (King, 1987; Kernell, Gorfman: 1990).

El problema de fondo que se encuentra por detrás de esta cuestión es si resulta factible asociar las opiniones electorales de colectivos identificable de votantes con porcentajes de votos obtenidos en zonas específicas (Wildgen, Engstrom, 1980). Dicho en otras palabras: preguntarse si el porcentaje de una población localizada puede identificarse con un grupo localizado y discriminado geográficamente –que además de estar en la zona sea una subzona de implantación exclusiva- al cual puedan asignársele ciertas preferencias electorales y cuyos resultados –mediado un proceso comicial- se verían modificados si el grupo fuese distribuido –diluido- o, por el contrario, concentrado geográficamente (Niemi; Deagan, 1978; Backstorm, 1978; Morril, 1981: 23-24).

Los procedimientos de dilución (*dilution*) y concentración (*packaging*) mencionados pueden corresponder indistintamente al *gerrymandering* negativo y positivo, por el simple hecho de vincularse con acciones voluntarias o involuntarias de condicionamiento de los resultados electorales a partir de la definición de nuevos límites distritales. Ambos se refieren a dos tipos de poblaciones objetivo: por un lado, la definida por atributos independientes del proceso electoral pero que traerían consigo -correlación estadística o teoría sociológica mediante- opciones electorales idénticas o similares entre sus integrantes (raza, religión, ingreso, etc.)¹⁶⁴; por el otro, las que son altamente dependientes del proceso electoral porque se corresponden con opciones políticas partidarias duraderas expresadas en la preferencia sistemática de los electores respecto a la oferta electoral de una fuerza política determinada.

¹⁶⁴ Una alternativa extrema, cuya existencia se encuentra íntimamente vinculada a creencias geográficas muy arraigadas y sistemáticamente producidas por la disciplina homónima desde principios de siglo (cfr. Sauer, 1918), es la que considera el vínculo indisoluble entre un grupo de interés y un área geográfica. Una "región natural" de carácter propio que, a partir de su homogeneidad geográfica, afectaría especularmente por extensión la homogeneidad ideológica de las opiniones políticas de sus habitantes (Bourdieu, 1980; Escolar, 1996).

En el primer caso, puede argumentarse con cierto grado de consistencia empírica que la modificación de los límites electorales de un cuerpo electoral dado (*constituency*) está en condiciones de afectar positiva o negativamente la posibilidad de expresión de las opiniones del grupo o predominantes en el grupo asentado en ella (O'Loughlin, 1982; Webster, 2000), cosa que no sucedería de manera simétrica en el segundo caso (Rush, 1993: 5; 54-56)¹⁶⁵. El motivo se encuentra en que es factible medir la continuidad de una variable de voto respecto a los parámetros objetivos que caracterizan una población localizada, pero sin embargo no es posible medir la continuidad de una variable de voto respecto a su propio comportamiento, sin contar con la evidencia empírica suficiente para justificar que la población localizada es la misma en ambos casos (Rush, 2000).

El reagrupamiento como actividad incluye una serie de supuestos básicos que afectan necesariamente los resultados electorales: la cantidad de unidades geográfico-electorales involucradas, su equivalencia poblacional, el número de cargos totales disponibles –junto con la distribución entre cada una de ellas– y el sistema electoral utilizado; en este último caso se destaca la magnitud de distrito, el principio electoral (mayoritario o proporcional) y la fórmula electoral elegida.

Por lo general, este proceso se divide en dos actividades básicas, la delimitación electoral (*districting*) y la asignación geográfica de escaños (*apportionment*). Es indudable que ambas actividades están ligadas entre sí, habida cuenta de que una modificación de límites electorales puede afectar las proporciones de población que componen cada zona y, con ello, volver inequitativa la asignación de escaños preexistente (*malapportionment*)¹⁶⁶; en el sentido opuesto, una determinada asignación de escaños a un distrito puede obligar a que se realicen transformaciones en los límites de las zonas dando como resultado una distribución inequitativa de las poblaciones objetivo (*gerrymandering* inintencional: Johnston, 1979).

El debate en torno a los procedimientos de *districting* mas apropiados y a la evaluación del impacto real de su aplicación en casos concretos puede separarse en dos grandes grupos de preocupaciones o tendencias de la investigación. Por un lado, quienes enfocan su atención sobre las distintas

¹⁶⁵ El debate en torno al soporte partidario y al agrupamiento de votantes de acuerdo a su comportamiento electoral esta directamente relacionado con la posibilidad del gerrymandering. Las teorías que discuten el realineamiento partidario (Key, 1955), la identificación partidaria y el realineamiento eventual (Miller, 1979) y la sofisticación del voto (Converse, 1966-1969; Key, 1966) constituyen una referencia insoslayable al abordar los probables efectos de los procesos de redistricting (cfr. Rush, 1993: 40-56).

¹⁶⁶ Esta situación se produciría en casos de circunscripciones plurinominales. Si, en cambio, el sistema electoral se organiza en circunscripciones uninominales, la delimitación podría producir desigualdades en la cantidad de ciudadanos representados por cada legislador en su propia constituency.

alternativas de identificación de grupos localizados y las mejores formas para proceder a su concentración o distribución geográfica utilizando distintos protocolos de zonificación (Gundgin, Taylor, 1979; Taylor Johnston, 1979; Morral, 1981-1982; Rossiter, Johnston, Pattie, 1999: cap. N° 8) y, por el otro, quienes profundizan en los alcances teóricos (Johnston, 1979; O'Loughlin, 1980; Schwab, 1988; Rush, 1993; Niemi 1985) y constitucionales (Shelley, 1982; Grofman, 1982-1990; Tucker, 1985) de los modelos de *districting* y *apportionment* propuestos, orientándose también hacia las consecuencias geográficas, sociales y culturales de los sistemas electorales en sentido estricto y a la posibilidad de modificar su impacto transformado el principio de representación, el tamaño de las circunscripciones o la fórmula electoral elegida, en vez de limitar la reforma a la delimitación y la asignación geográfica de escaños -sobre todo en sistemas de pluralidad- (Lijphart, 1982; Backstorm, 1982; King, 1989, Johnston, Pattie, 2000).

La cuestión radica entonces en la capacidad para identificar comportamientos distribuidos de manera uniforme en el tiempo cuyo patrón de implantación sea relativamente contiguo (conectividad, proximidad y compacidad de las unidades geográficas en que se desagregue la información electoral) y cuya presencia o perfil no se encuentre vinculado a *constituencies* existentes o procesos de delimitación electoral previos.

Instrumentos de análisis y niveles de organización de la información

La necesaria asimilación de protocolos de observación y análisis de distribución geográfica del voto en cualquier diseño metodológico cuyo propósito sea el estudio del comportamiento electoral, trae implícitamente consigo un conjunto de problemas intrínsecos a la manipulación de grandes bases de datos de información geocodificada y al tratamiento gráfico de dicha información.

La mayoría de los estudios estadísticos sobre el tema incorpora indirectamente esta problemática, en la medida que dan por sentado el fundamento supuestamente operacional de las unidades de agregación geográfica de la información (*clusters*) que constituyen los elementos descriptivos de la distribución analizada. Se trabaja entonces con los valores numéricos de cada *cluster* y las frecuencias de casos entre ellos, descartando las relaciones de posición, dimensión y proximidad que constituyen valores locacionales discretos no representables en una matriz de datos, salvo que ésta sea una matriz de coordenadas geográficas de algún tipo.

Algo muy distinto sucede si el patrón de distribución es enfocado expresamente en la metodología empleada; en estas condiciones, la única alternativa es reconocer visualmente la composición gráfica resultante del análisis.

Esta composición se presenta bajo la forma de diversas modalidades de textos cartográficos, contando cada uno de ellos con su propio sistema de códigos a partir del cual pueden establecerse más o menos sistemáticamente los signos utilizados. Por supuesto “...no hay nada de natural en un mapa. [ya que] Es un artefacto cultural, una acumulación de opciones hechas a partir de otras opciones, cada una de las cuales revela un valor determinado...” (Wood, 1993: 108).

De acuerdo con esta postura, el mapa constituye un medio lingüístico (una forma textual singular) y paralelamente es una analogía visual de ciertos fenómenos. Su codificación comprende elementos de significación interna (intrasignificantes) pertenecientes a su propia estructura constitutiva -a su modo de construcción- y elementos de significación externa (extrasignificantes) correspondientes al mapa en sí mismo como artefacto completo. “El mapa es el producto de un espectro de códigos que materializan su representación visual, orientándolos en el espacio y el tiempo y reuniéndolos en una forma aceptable” (ibid., 117).

El tratamiento cartográfico de la información -si es incorporado de una forma no trivial en el análisis- presenta las mismas dificultades que cualquier tratamiento estadístico, al cual deben agregarse otras provenientes de su tratamiento semiótico. El principal problema es el de la omisión consciente o fortuita de información que contrasta con la visión naturalizada del mapa según la cual se lo identifica con una reproducción a escala de la realidad y no con una forma particular de discurso (Black, 1996: 104-105). Los procesos de generalización, abstracción, simplificación y sobre todo clasificación, que engloban simultáneamente procedimientos categoriales y geométricos (MacEachren, 1994), deben ser adecuadamente controlados y puestos a prueba por medio de protocolos de simulación.

Este último punto se vincula directamente con las condiciones para acceder a niveles masivos de datos geocodificados y a la capacidad técnica para poder procesarlos y representarlos visualmente (Eagles, Katz, Mark, 2000).

El desarrollo de los sistemas de información geográfica (GIS) a partir de la década de 90 ha transformado los alcances de la investigación cartográfica. En la actualidad es factible procesar los textos cartográficos de forma controlada incorporando protocolos experimentales vinculados a distintas estrategias de visualización (Hearnshaw, Unwin, 1994) evaluando sistemáticamente la carencia relativa de datos (MacEachren, 1995) y, sobre todo, efectuando una transferencia conforme de la información (minuciosidad gráfica) de manera apropiada y legible para cualquier observador no especializado (MacEachren, 1995a: 276-77).

En el contexto particular de los estudios electorales, se observan tres tipos de cuestiones que involucran problemas locacionales y de representación

sobre las cuales vale la pena detenerse un momento.

En primer lugar, la problemática de la mistificación de ciertos temas o configuraciones geográficas. Normalmente esto se expresa en la adjudicación de capacidad explicativa a determinados objetos representados cartográficamente -ya sea por su contenido especial o por su forma- y que en realidad sólo pueden cobrar sentido a cierta escala y de acuerdo a las unidades geográficas de agregación de la información utilizadas originalmente en su producción (Gregory, 1982; Lusault, 1996; Grataloup, 1996).

En segundo lugar, los problemas conceptuales y técnicos relativos a la delimitación de unidades geográfico-electoral (circunscripciones). En este punto, la discusión versa sobre los conceptos de dilución y concentración de votos localizados con cierta permanencia en áreas discretas que mencionáramos en el capítulo anterior (Munroe, Katz, Mark; 1999; Rogerson, Zongxiang Yang, 1999) y, en relación con ello, sobre la escala de agregación de la información pertinente para un tratamiento cartográfico eficaz (Turner, Lamachia, 1999). A esto se suma la evaluación de los métodos más apropiados para la determinación de zonas según criterios homogéneos de compacidad y atributos localizados (O'Loughlin, 1980; Dixon, 1982; Grofman, 1991; Horn, 1995)

En tercer lugar se encuentra el problema de identificar comunidades de interés con lugares (Lenertz, 2000), ya sea que esto se deba al agrupamiento geográfico de la población según criterios *ad hoc* o, por el contrario, asumiendo la presencia de un "efecto de vecindad" que promovería la consolidación de vínculos comunitarios entre los integrantes de una población localizada en determinada área

Sin profundizar en el debate acerca de las relaciones necesarias o contingentes entre los lugares y los grupos políticos (Rush, 1991; Agnew, 1987; Escolar, 1996), las localizaciones y los lugares (Sack, 1999: 84-87; 97-98) y sobre la noción de comunidad y la de lugar (Silk, 1999; Low, 1999). Lo cierto es que existe una confusión muy arraigada que asimila el ámbito geográfico donde se materializa un fenómeno estadísticamente definido, con un "lugar" indiscernible de la información coyunturalmente producida. Mediante este procedimiento, la localización contingente de un fenómeno dado se amalgama al lugar geográfico de su localización, constituyéndolo en un "lugar" perteneciente a la información utilizada. Consecuentemente, ese "lugar"; una vez cartografiado, se constituye en un "lugar" diferenciado al cual se le pueden asociar otros criterios significativos que contribuirán finalmente a naturalizar el origen metodológicamente eventual de su proceso de identificación.

Si posteriormente a este resultado se le suman creencias comunitaristas que socializan los vínculos entre la población circunscripta por sus límites, otorgándole una posición relativa determinada y un sentido de pertenencia

local propio, el “lugar” así constituido contará con una fortaleza discursiva difícilmente modificable (Malpas,1998), aun cuando -si se lo volviese a observar con lo mismos procedimientos iniciales- se podría mostrar cómo los atributos que le dieron origen se han transformado (Brey, 1998).

En esta investigación, los instrumentos de análisis utilizados serán prioritariamente estadístico-cartográficos; en ellos la visualización no tendrá un papel meramente descriptivo sino analítico, por medio del control metodológico de las variables visuales y la experimentación del comportamiento locacional de las variables electorales elegidas. Fundamentalmente, se tratará de procesar en forma sistemática magnitudes importantes de información con el más amplio grado de desagregación geográfica posible, cuidando de aplicar de manera explícita los métodos de zonificación y evaluando la consistencia de las configuraciones observadas a través del contraste con los resultados de protocolos metodológicos alternativos.

La problemática: continuidad y “contigüidad” de los resultados electorales

Investigar la posibilidad del *gerrymandering* impone la necesidad de poder justificar una modificación sustantiva y permanente de los resultados electorales positivos o negativos obtenidos por una fuerza política de un área dada (continuidad electoral), a partir de un momento en el que se realiza una delimitación geográfica del conjunto de circunscripciones pertenecientes a la misma. A tal fin, debe tenerse en cuenta que ellas definían previamente las características de distintos cuerpos electorales discretos, quienes, a partir de la modificación limítrofe introducida, se transformarán en otro conjunto de circunscripciones dentro de esa misma área, pero ahora correspondientes a nuevos cuerpos electorales.

Para verificar la existencia de *gerrymandering* (una vez producida la nueva delimitación electoral) y para evaluar su posible existencia (en términos teóricos), deben poder identificarse grupos de electores que, con independencia locacional de las circunscripciones electorales pretéritas o futuras, presenten el mayor nivel de identidad y la mayor continuidad posible en sus preferencias electorales partidarias.

De no ser así, no podría en ningún caso justificarse adecuadamente si las transformaciones en los resultados electorales obtenidos por la fuerza política en cuestión se deben al *gerrymandering* o si, en cambio, son el producto de las alteraciones en los humores del electorado por efecto del *redistricting*, la oferta de candidatos alternativos o la reorganización del aparato territorial partidario (Rush, 1993: cap. N° 6).

Esta condición implica poder reconocer agrupamientos de votantes que

puedan ser separados o unidos entre sí, lo cual trae como corolario la condición adicional de “contigüidad” entre las unidades geográfico-electorales en que se desagregan los datos. La razón de ello se encuentra en que, de no ser contiguas tales unidades, no podría aducirse empíricamente la existencia de una unión o partición geográfica concreta y, con ello, la posibilidad o la realidad del *gerrymandering* no estaría en condiciones de ser demostrada.

Es preciso poder identificar entonces “bastiones electorales” dentro de un área geográfica que cumplan con los siguientes requisitos: un alto porcentaje de votantes del mismo partido igual o muy similar durante un período de tiempo determinado; la mayor compacidad posible en la distribución geográfica de esos votantes y un porcentaje de votos -sobre el total de los obtenidos por esa fuerza dentro del área de referencia- lo suficientemente importante como para que su concentración o dispersión geográfica afecte los resultados electorales generales con relación al número de escaños obtenidos por ese partido sobre el total de escaños en disputa.

La implantación geográfica del voto partidario en la RMBA (1995-1999)

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), según la definición convencional utilizada en este trabajo¹⁶⁷, es un área compuesta por veinticinco municipios (“Conurbano Bonaerense”, CB) que integran parte del distrito electoral “Provincia de Buenos Aires” (PBA) y por un distrito electoral completo (unidad política federada) correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que incluye, a su vez, veintiocho circunscripciones electorales (ver figura N° 1).

Desde el punto de vista del funcionamiento del sistema electoral nacional, sólo el distrito CABA coincide con la totalidad de una unidad geográfico-electoral, habida cuenta de que ella es la única que contiene a un cuerpo electoral con capacidad para elegir diputados y senadores nacionales de manera autónoma. No sucede lo mismo con el resto de las unidades geográficas, ya que ni los municipios ni las circunscripciones son unidades operativas electoralmente, es decir, no contienen cuerpos electorales discretos con capacidad para elegir diputados y senadores de manera independiente. Lo mismo sucede en el aglomerado CB, ya que se encuentra comprendido dentro del distrito electoral mayor “Provincia de Buenos Aires”.

En efecto, constitucionalmente el Régimen Electoral Nacional determina

¹⁶⁷ Existe un importante desacuerdo respecto al perímetro del área que comprende la RMBA y también en cuanto a su denominación (cfr. Pirez, 1994). En este trabajo hemos utilizado la delimitación más habitual en los estudios electorales y de opinión pública, que deja afuera a un conjunto de partidos semirurales de la PBA y a la conurbación asociada del “Gran La Plata” (municipios de La Plata, Berisso y Ensenada).

que los diputados y los senadores sean electos¹⁶⁸ tomando como distritos a las provincias y a la CABA (veinticuatro distritos). En el caso de los diputados, el número varía con relación a la población distrital¹⁶⁹, y en el caso de los senadores, el valor es uniforme para todas los distritos (tres senadores). De acuerdo a la ley electoral nacional, los integrantes de la Cámara Baja se eligen por distritos provinciales en listas cerradas y bloqueadas, la fórmula electoral elegida es del divisor según el método *D'Hont*, renovándose simultáneamente el cuerpo cada dos años en la mitad de los escaños correspondientes a cada uno de los distritos electorales¹⁷⁰; en el caso de la Cámara Alta, en cambio, la formula electoral elegida es según proporciones fijas de escaños (dos par la fuerza más votada y uno para la siguiente), renovándose alternativamente el Cuerpo cada tres años en la mitad de los distritos electorales.

¹⁶⁸ Tradicionalmente los senadores eran designados por las legislaturas provinciales, pero la Reforma Constitucional del año 1994 ha previsto que a partir del año 2001 los mismos sean electos en forma directa por los ciudadanos de cada provincia.

¹⁶⁹ El número de diputados por distrito varía entre cinco y setenta, correspondiéndole a la PBA este último guarismo y a la CABA veinticinco escaños, mientras que el número total de integrantes de la Cámara Baja asciende a 257 diputados.

¹⁷⁰ Esto da como resultado listas plurinominales de treinta y cinco candidatos en la PBA y de doce y trece diputados respectivamente en la CABA.



Figura Nº 1. Municipios del conurbano Bonaerense, secciones electorales provinciales (PBA), CABA.

Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica y estadística electoral.

Consecuentemente, ni los municipios del CB ni las circunscripciones de la CABA forman parte *stricto sensu* del sistema electoral nacional, salvo en la medida que constituyen unidades estadístico-electorales para la agregación de los datos comiciales.

Existen sin embargo, otras unidades electorales previstas por el código nacional que son operativas en la organización de los comicios, pero que tradicionalmente no han sido utilizadas en los estudios electorales argentinos: los circuitos electorales. Estas son zonas que circunscriben un conjunto finito de votantes distribuyéndolos alfabéticamente en las diferentes unidades receptoras de voto localizadas dentro de sus límites¹⁷¹, y por lo tanto, además de ser la unidad geográficamente mas reducida para la agregación de datos electorales, constituyen a su vez unidades de información espacialmente indivisibles¹⁷².

La metodología adoptada en este trabajo prevé la utilización de unidades electorales lo más pequeñas posibles y que no coincidan con cuerpos electorales completos ni con unidades político-administrativas o electorales de otros órdenes subnacionales (provinciales y municipales)¹⁷³. Por esta razón el procesamiento, visualización y análisis de los datos se efectuarán (salvo en casos particulares) sobre la base de circuitos electorales.

La serie temporal elegida se corresponde con las tres últimas elecciones legislativas para la categoría de diputado nacional, dos de ellas (1995 y 1999) coincidentes con una elección presidencial mientras que la tercera (1997) no. Los resultados electorales se han agrupado de forma tal de poder simular dos fuerzas en un sistema bipartidista: por un lado el Partido Justicialista y por el otro una coalición electoral "Alianza"¹⁷⁴. Para ello, se procedió a reconstruir los integrantes de cada una de esas dos fuerzas en

¹⁷¹ Mientras que la sumatoria de las circunscripciones electorales de la CABA y los municipios del CB asciende a cincuenta y tres unidades geográficas, la sumatoria de los circuitos en la RMBA asciende a cuatrocientos siete, lo que arroja una relación de desagregación aproximadamente nueve veces superior del segundo caso respecto del primero.¹⁶⁹ El número de diputados por distrito varía entre cinco y setenta, correspondiéndole a la PBA este último guarismo y a la CABA veinticinco escaños, mientras que el número total de integrantes de la Cámara Baja asciende a 257 diputados.

¹⁷² Ya que, si bien también pueden obtenerse datos de las unidades receptoras de votos, éstas carecen de relevancia estadístico-geográfica, toda vez que no discriminan locacionalmente sus electores al interior de los circuitos.

¹⁷³ El sistema electoral de la provincia de Buenos Aires para los cargos de diputados y senadores provinciales divide al territorio de la provincia en ocho circunscripciones electorales, dos de las cuales incorporan a los municipios de la RMBA. (ver figura 1). En cuanto a los municipios bonaerenses, también cuentan con elecciones para los cargos legislativos locales (Concejos Deliberantes) y, por otro lado en la CABA, está prevista constitucionalmente la creación de unidades de gobierno local de carácter semimunicipal (comunas) a partir del año 2001.

¹⁷⁴ Compuesta por el partido Unión Cívica Radical (UCR) y una coalición política denominada Frepaso integrada por el Partido del Frente Grande y la Unidad Socialista.

el momento de su máxima cohesión electoral (1995 para el PJ, 1997 y 1999 para la Alianza), reagrupando en los otros años a los integrantes escindidos de la fuerza principal que compartían la misma lista de diputados en el caso del PJ¹⁷⁵ y a los integrantes de la coalición dos años antes de su creación, en el caso de la Alianza¹⁷⁶.

No se ha optado por una serie temporal más larga, porque el surgimiento paulatino desde 1981 de una tercera fuerza (Frente Grande primero y Frepaso después) que en el año 1997 va a fusionarse con una de las dos fuerzas tradicionales (UCR), hubiese impedido justificar la continuidad de los agrupamientos simulados. Por otro lado, la aparición de una cuarta fuerza excluida metodológicamente del análisis (Acción por la República) y en cierta medida heredera de una fuerza históricamente reducida a su mínima expresión (U.Ce.De.) e incorporada o asociada a partir de la década del 90 en forma casi completa a la otra fuerza mayoritaria tradicional (PJ), indicaría que el período bajo estudio constituye un clivaje significativo de reordenamiento de dos polos ideológicos relativamente estables aunque sumamente heterogéneos en su composición partidaria y presentación electoral¹⁷⁷ que, de todas formas, sostendrían cierto nivel de identificación política por parte de los votantes.

Hechos estos recaudos, los resultados obtenidos deben ser evaluados en relación con la magnitud del universo bajo estudio (8.022.509 ciudadanos empadronados en 1999 y una media de votantes efectivos del 82,25%), la escasa presencia de divisiones geográfico-electorales nacionales operativas en la actualidad o en el pasado dentro del área bajo estudio¹⁷⁸ y el amplísimo nivel disponible de desagregación geográfica de la información. De todas formas, y como medida de control adicional, los algoritmos aplicados y el procedimiento de obtención de los resultados han sido en todo momento geográficamente homogéneos, de carácter general en su aplicación y realizados a través de aproximaciones sucesivas.

¹⁷⁵ En el año 1999, el Partido Justicialista (PJ) sufrió en la CABA una fragmentación muy profunda entre la línea oficial y una escisión favorable al gobernador de la provincia de Buenos Aires denominada PAIS, mientras que en la PBA, a la lista partidaria del PJ se le sumó la de la UCD que llevaba los mismos candidatos.

¹⁷⁶ La UCR y el Frepaso se presentaron por separado en la elección de 1995. Esto significó una derrota de la UCR que quedó en tercer lugar, mientras que el Frepaso ocupó el segundo, rompiendo así con una tradición bipartidista muy arraigada en el escenario político argentino. En gran medida estos guarismos contribuyeron a la formación en el año 1997 de una gran fuerza de oposición que se denominó "Alianza".

¹⁷⁷ Populista conservador el PJ y socialdemócrata la Alianza.

¹⁷⁸ Sólo existieron unidades geográfico-electorales operativas en la región -además del límite entre el distrito CABA y el de la PB- en los comicios nacionales de 1904 y 1952 a partir de la instauración de sistemas de pluralidad organizados en circunscripciones uninominales.

Áreas, corredores y bastiones: acerca de la concentración geográfica del voto partidario

Existe un conjunto de creencias sumamente arraigadas en analistas, investigadores y actores políticos, relativas a la configuración geográfica de la distribución del voto partidario en la RMBA. En términos muy esquemáticos, estas creencias o imaginarios geográficos hacen referencia a la presencia de una serie de áreas concéntricas de diferenciación política del voto, comúnmente denominadas “cordones”, “cinturones” o coronas, que gráficamente intentan dar cuenta de un supuesto patrón espacial en la implantación geográfica del voto partidario en la región. Estas figuras pretenden describir áreas de localización permanente del voto favorable a una determinada fuerza partidaria (bastiones), asociándolas con indicadores sociales reconocidos, como índices de necesidades básicas insatisfechas, niveles de escolarización, ingreso per per, etcétera.

Es probable que este imaginario esté vinculado a una simplificación visual del verdadero perfil de implantación geográfica del voto en el área. Su origen, entonces, podría estar vinculado a la escala de agregación de las unidades geográficas estadístico-electorales elegidas (municipios bonaerenses y circunscripciones de la CABA) y paralelamente ser el resultado de un tratamiento sincrónico de la información. Un tratamiento que sólo permitiría observar en forma sucesiva la distribución geográfica del voto partidario, pero que de ninguna manera brindaría la posibilidad de reconocer la distribución geográfica del proceso de consolidación relativa de ese mismo voto, sólo observable diacrónicamente por medio del estudio de la relación entre “contigüidad” geográfica y volatilidad histórica electoral relevante, tanto en términos absolutos como porcentuales.

En este acápite estudiaremos el comportamiento de la distribución geográfica del voto partidario en tres momentos históricos distintos, utilizando con ese propósito la escala más pequeña disponible de agregación geográfica de la información estadístico electoral (circuitos).

Sobre esta base se efectuará una comparación cartográfica con un perfil muy simplificado de distribución sociodemográfica de la población en la RMBA a fin de determinar la conformidad locacional de la distribución geográfica del voto partidario. Con este objetivo se hará uso de diferentes medidas de concentración que permitan observar, con relación a las dos fuerzas políticas estudiadas: ¿dónde se agrupan tendencialmente los mayores porcentajes de votos favorables?, ¿cómo se distribuyen los distintos niveles de las opciones electorales de los votantes? y, por último, ¿cuáles son los lugares más relevantes en caudal de votos y porcentaje de adhesiones electorales?

A continuación se profundizará el estudio de la implantación geográfica del voto partidario indagando sobre las características locacionales de su estabilidad en la Región.

Resulta provechoso obtener una primera impresión sintética referida a la configuración geográfica de la densidad de población que caracterizaba a la RMBA en 1991 considerando un nivel muy amplio de desagregación de la información censal¹⁷⁹. Esta operación permitiría distinguir rápidamente un núcleo más concentrado en el interior de la CABA y tres grandes corredores en dirección al norte, oeste y sur. El resto del área estaría integrada por extensiones de territorio rural o semirural con población asentada en forma dispersa (ver figura 2).

Una observación mas detallada nos indicaría la presencia de ciertas líneas de mayor densidad hacia el norte y el oeste organizadas sobre importantes ejes de circulación, situación que no se reproduciría con tanta precisión en la vasta subregión sur.

Lo importante para nuestros propósitos aquí es reconocer la presencia de una zona con densidad de población tendencialmente superior a 26.000 habitantes por kilómetro cuadrado (con un techo superior a los 180.000) localizada en el centro de la Región (la CABA) y otra ubicada entre este guarismo y los 9.000 habitantes por kilómetro cuadrado, englobando a la primera bajo la forma de corredores longitudinales dirigidos hacia el exterior de la Región. Luego se presentaría una zona de borde -recubriendo en gran medida a la segunda- con valores de densidad de población variando entre 9.000 y 3.000 habitantes por kilómetro cuadrado, y por último una zona perimetral de baja densidad relativa (desde un punto de vista urbano) inferior a los 3.000 habitantes por kilómetro cuadrado.

¹⁷⁹ El último censo se efectuó en el año 1991. La utilización de unidades geográficas tan pequeñas como los radios censales dificulta la aplicación de proyecciones demográficas; por esta razón hemos optado por mantener los datos originales.



Figura N° 2. Densidad de población por radio censal (hab/km²). Censo Nacional INDEC 1991.
Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica y estadística electoral.

En su conjunto, entre las microzonas más densamente pobladas del centro y las periféricas de menor densidad existiría una diferencia de magnitud unas ochenta veces superior. Es indudable que esta afirmación debe ser considerada atentamente a la hora de estudiar la distribución geográfica del voto en la Región.

Si ahora observamos la configuración geográfica de la distribución de una variable clásica de estratificación social (sobre la misma unidad geográfica censal), como por ejemplo el porcentaje de población con nivel de instrucción

secundaria completa, el primer resultado es que las tendencias detectadas con relación a la densidad de población se acentúan (ver figura 3). No sólo porque reproducen la presencia de un área central sino porque, además, los corredores Norte, Oeste y Sur se intensifican y diferencian a su vez, sobre la base de distintos ejes de circulación. Entre el corredor Norte y el Oeste aparecen dos pequeños ejes de extensión más limitada en sentido radial, mientras que hacia el Sur se forma un corredor Sur -propiamente dicho- y uno Sudeste.



Figura N° 3. Porcentaje de población con nivel de instrucción secundaria completa. Censo Nacional INDEC 1991.

Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica y estadística electoral.

Sin embargo, el fenómeno más interesante –si se lo compara con la distribución de la densidad de población- es que la coincidencia de las tendencias más concentradas locacionalmente no es total. En el Oeste, según la distribución geográfica de esta primera variable, el corredor se extiende

prioritariamente en dirección sudoeste por el municipio de La Matanza, y en el Sur, el corredor se densifica hacia el sudeste del municipio de Lomas de Zamora y hacia el Municipio de Florencio Varela (ver figuras 1 y 2). En ambos casos, la coincidencia entre los valores mas altos de ambas variables no se verifica, ya que la concentración de la segunda (porcentaje de población con instrucción secundaria completa) se densifica en direcciones similares pero paralelas a las de la primera variable, tanto en el Oeste como en el Sur. Este comportamiento no podría encontrarse en cambio en el Norte y la CABA, donde ambos patrones sí coincidirían.

Lo cierto es que el patrón espacial de configuración está ordenado radialmente sobre ejes donde se verifican las mayores densidades de población y, con mayor detalle, en aquellos lugares donde se concentra la población más escolarizada. De ninguna manera se encuentra una organización en zonas sucesivas y concéntricas que, como veremos inmediatamente -al menos en el caso electoral- se estarían relacionando con la elección de ciertas unidades geográficas y determinados protocolos de procesamiento estadístico y visualización cartográfica de la información.

Se ha sostenido precedentemente que una de las razones que justifican las creencias visuales sobre los patrones de configuración del voto partidario en la RMBA está asociada a las unidades de agregación geográfica de la información estadístico-electoral utilizada en el análisis.

Una alternativa posible para evaluar la verosimilitud de esta afirmación sería contrastar el patrón de distribución geográfica del voto partidario utilizando, en un caso, las circunscripciones de la CABA y los municipios del GB, y en el otro, los circuitos electorales de la RMBA.

Si se observa la figura 4 -que utiliza como unidades geográficas a los municipios del CB y a las circunscripciones de la CABA- se puede detectar rápidamente la presencia aparente de las figuras concéntricas interiorizadas normalmente en el discurso.

Tanto en el caso de los porcentajes de votos favorables a la Alianza en los tres años bajo estudio como en los correspondientes al PJ, el resultado es contundente. No hay duda de que se presentan al menos dos coronas (y si se observa con detenimiento tres) más un área central coincidente con la CABA, sobre las cuales la Alianza avanzaría progresivamente desde el interior hacia el exterior en los años 1997 y 1999 en forma concordante con el retroceso -en el sentido inverso- del PJ durante esos mismos años.

Si ahora efectuamos la misma observación pero sobre la figura 5 (que utiliza como unidades geográficas a los circuitos electorales), el resultado también es contundente pero las conclusiones divergen notoriamente de las obtenidas en la primera observación.

De la misma manera que en el caso anterior, tanto los porcentajes de

votos favorables a la Alianza como los del PJ encuentran un patrón de distribución localizada opuesto que se intensifica con el correr de los años. Pero, en cambio, la configuración geográfica de ese patrón no es concéntrica en zonas sucesivas desde el centro al exterior (coronas, cinturones, etc.), sino radial en forma de ejes (salvo en la periferia más despoblada donde la organización urbana es débil); siendo entonces concordante con los resultados obtenidos al analizar la densidad de población y fundamentalmente la localización de los mayores porcentajes de población con instrucción secundaria completa en la RMBA.

Otro aspecto interesante que contribuye a fortalecer las dudas sobre el patrón de configuración tradicionalmente aceptado es la sorprendente coincidencia localizada entre los corredores con niveles de escolarización bajos y la permanencia del voto PJ, y los corredores de escolarización alta y el avance y consolidación del voto Alianza (comp. figuras 3 y 5).

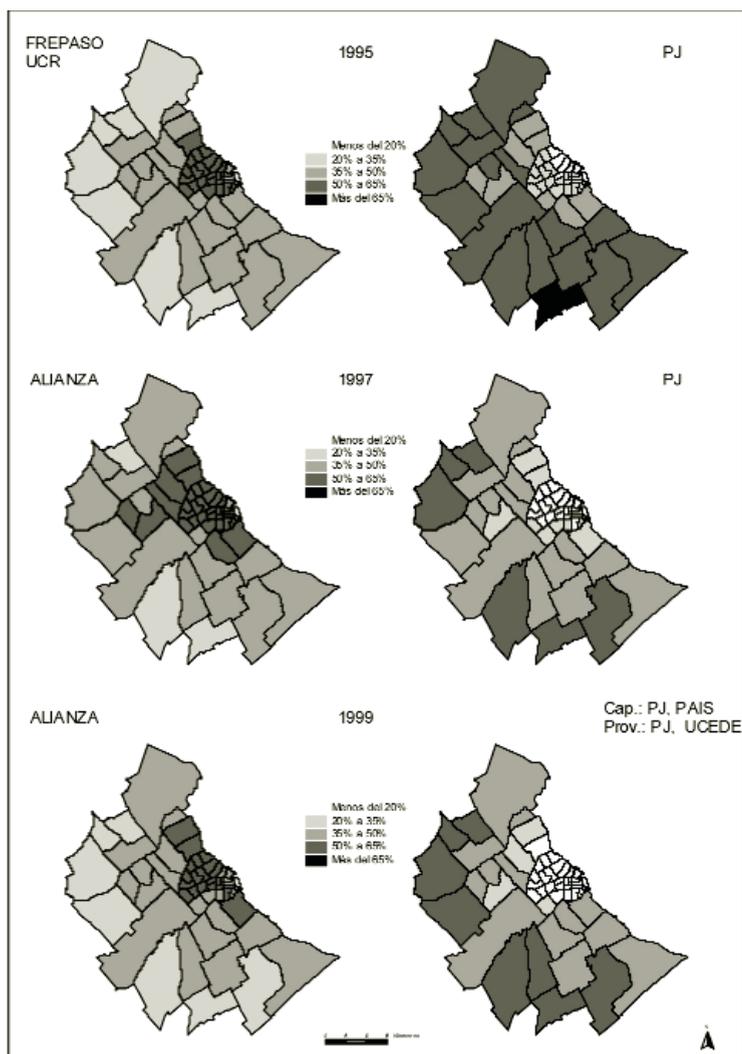


Figura N° 4. Porcentaje de votos (PJ, Alianza), agregado por circunscripción (CABA) y Municipio (PBA), en intervalos iguales, años 1995-1997-1999.

Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica y estadística electoral.

En el análisis anterior, la metodología de presentación visual de la información geocodificada consideró una serie continua de intervalos de clase iguales para agrupar los datos. Este procedimiento “ablanda” las diferencias en la distribución geográfica de la variable de voto observada, ya que no resalta la organización interna de los valores de dispersión.

Como elemento de control adicional de los resultados obtenidos, convendría incorporar una observación adicional, pero esta vez sobre la configuración geográfica resultante de la aplicación de intervalos de clase correspondientes a los porcentajes de desviación estándar de la variable de voto "porcentaje de votos favorables por fuerza política" en cada uno de los tres años de la serie temporal.

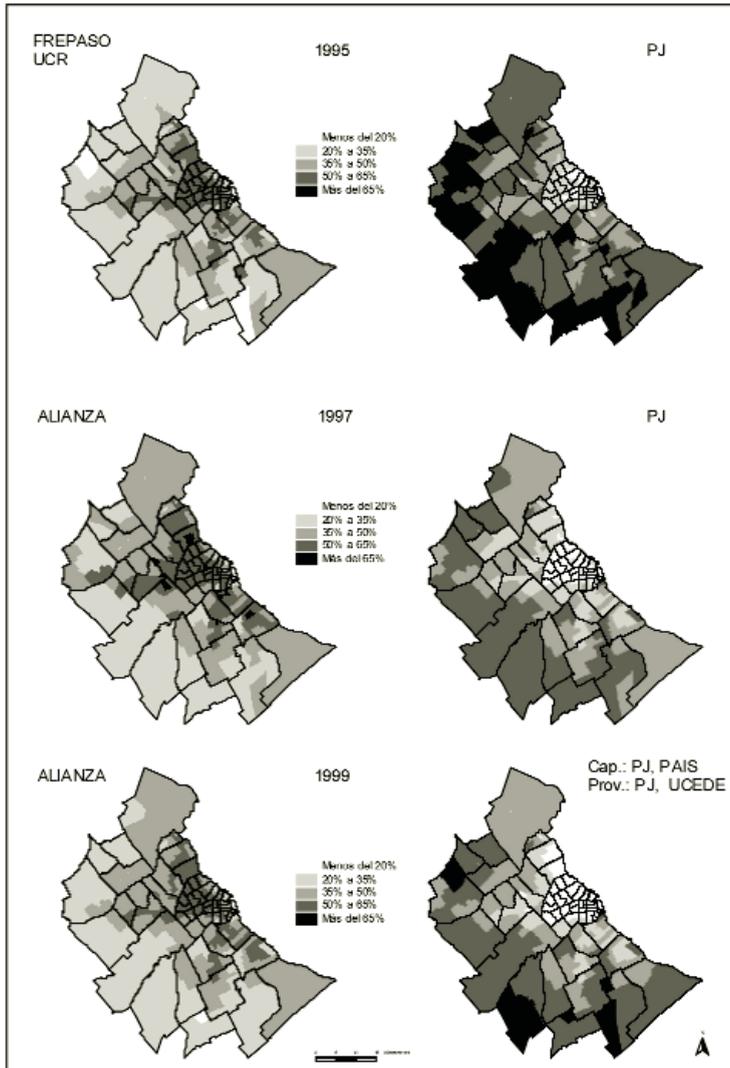


Figura N° 5. Porcentaje de votos (PJ, Alianza) por circuito electoral, en intervalos iguales, años 1995-1997-1999.

Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica y estadística electoral.

En la figura 6, nuevamente aparece una configuración geográfica similar a la obtenida en la figura 4. La principal diferencia entre ambas contribuye a corroborar aún más los resultados logrados en la observación anterior: la distribución geográfica de las tendencias de dispersión de los valores de la variable profundizan el patrón localizado de tipo radial y disminuyen el impacto residual del patrón concéntrico sucesivo que todavía subsistía veladamente.

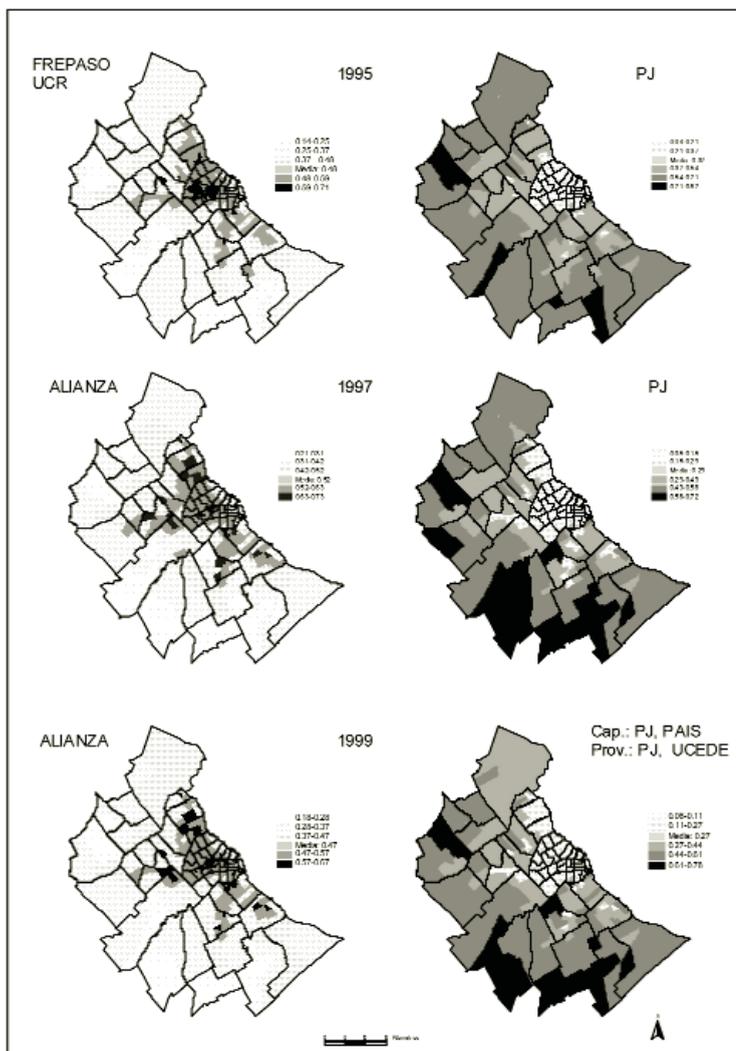


Figura Nº 6. Porcentaje de desvío estándar de votos obtenidos por fuerza política (PJ - Alianza), por circuito electoral, años 1995-1997-1999.

Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica y estadística electoral.

Adicionalmente, la comparación de ambas presentaciones visuales de los datos permite arribar a la conclusión de que en la Región coexiste un patrón fragmentado del PJ en la periferia (si se toman prioritariamente los resultados de la figura 5) con otro organizado en forma contigua y radial de la Alianza hacia el centro de la región (si se toman prioritariamente los resultados de la figura 6).

El resultado es mucho más complejo de lo esperado y compromete seriamente la continuidad y “contigüidad” aparente en la configuración geográfica de los grupos localizados de votantes de ambas fuerzas políticas. Dicho en otras palabras, con la desagregación geográfica de la información, el patrón localizado se reorganiza pero además se fragmenta, lo cual indicaría que estamos en presencia de un proceso de implantación del voto partidario en la RMBA bastante más diversificado de lo que comúnmente se cree.

Hasta aquí el proceso de análisis se ha desarrollado sobre la base del estudio del comportamiento electoral según los porcentajes de votos obtenidos por cada fuerza política (PJ y la Alianza) en los diferentes circuitos electorales en que se divide la RMBA. Lo observado, por lo tanto, sólo permite emitir conclusiones sobre el comportamiento predominante en cada circuito *vis à vis* el resto de la Región, pero no sobre el comportamiento de la distribución geográfica de los lugares más significativos en relación, no sólo a la proporción de votos favorables de cada fuerza, sino también con relación al valor absoluto de votos obtenidos, considerando paralelamente la densidad de votantes de cada circuito.

Esta distinción es pertinente porque además de saber cómo es la *performance* de cada fuerza en los circuitos –y a través de ello su desempeño electoral-, también es necesario conocer dónde se gana en términos absolutos la elección, o lo que es lo mismo, de dónde provienen los mayores caudales de votos de cada fuerza política.

La figura 7 es muy ilustrativa en este sentido, ya que su patrón de configuración es significativamente distinto a los observados hasta el momento, y refuerza aún más la idea de la fragmentación de la distribución geográfica del voto, mostrando cómo los lugares claves en términos de caudal de sufragios están dispersos, salvo en el bastión central de la Alianza (coincidente con altos niveles de densidad de voto y porcentaje de voto favorable por circuito).

Según este indicador que enfatiza el peso relativo en caudal electoral de cada uno de los circuitos, la Alianza se encontraría articulada en términos más concentrados respecto a su patrón de configuración geográfica del voto cuantitativamente decisivo, mientras que el PJ mostraría un patrón más disperso. En coincidencia con este escenario, la Alianza tendería a consolidar un bastión contiguo central con cierto nivel de desarrollo lineal sobre los ejes de comunicación Norte y Oeste, pero no así en el caso del corredor Sur. El PJ, en cambio, presentaría un patrón fragmentado con algunos bastiones más

pequeños en una franja muy diversificada que estaría abarcando a toda la RMBA en dirección Noroeste-Sudeste.

Sin embargo, la conclusión preliminar más relevante que permite vislumbrar este análisis es la importancia de la permanencia de ciertas zonas a lo largo de las tres elecciones por encima de la modificación diacrónica de los resultados generales y porcentuales locales.

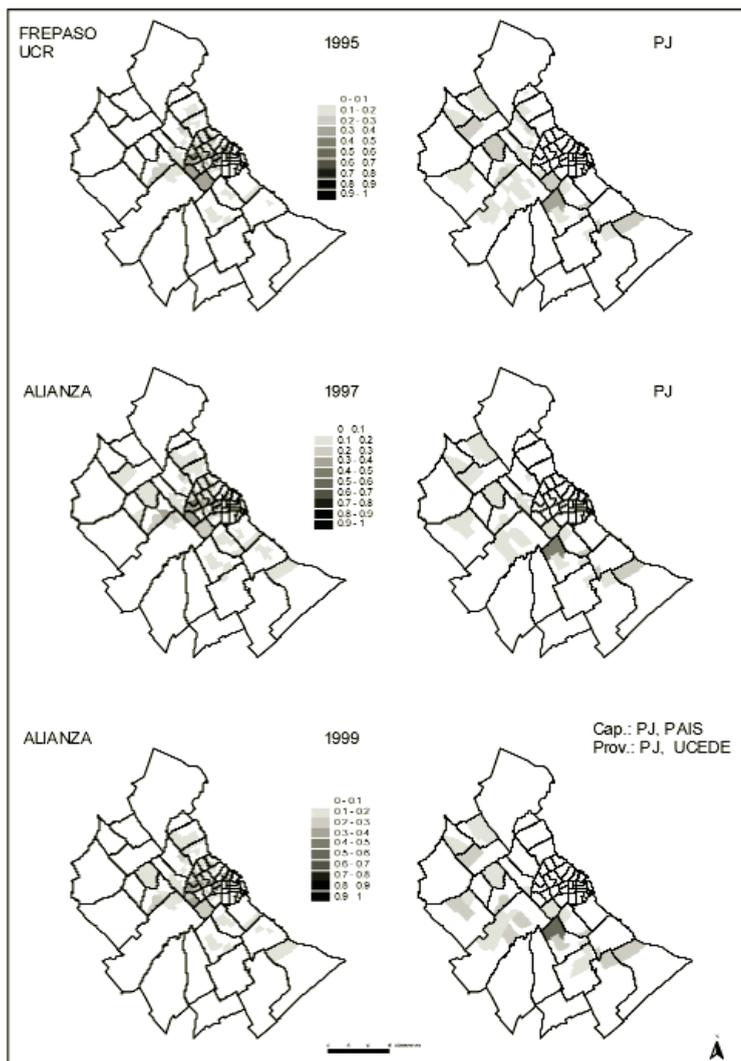


Figura Nº 7. Porcentaje de votos obtenidos (PJ-Alianza) ponderados, según participación en el total de votos de la fuerza y densidad de Población.

Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica y estadística electoral.

Tal constatación está indicando la posible presencia de “bastiones” electorales al menos en una de las dos fuerzas políticas estudiadas (la Alianza), situación que -en teoría- permitiría considerar la posibilidad de aplicación de un *gerrymandering* eficaz en la Región. El estudio de la conformación histórica de este supuesto “bastión” va a demandar la incorporación de elementos de análisis diacrónicos, a fin de conocer con mayor precisión la estabilidad del voto partidario y evaluar su importancia relativa para los resultados de cada fuerza política.

“Volatilidad” y “cautividad” electoral: acerca de la estabilidad geográfica del voto partidario

Como se ha visto, la indagación acerca de la presencia de agrupamientos geográficos estables de votantes partidarios supone la existencia de configuraciones persistentes en el tiempo correspondientes a zonas de voto concentrado, contrapuestas con otras donde la distribución tendría un carácter más disperso. Esta suposición adolece de algunas limitaciones importantes para poder justificar empíricamente la pertenencia partidaria del voto político, ya que no basta con sostener la imagen de continuidad en la reproducción de los porcentajes localizados de votantes -y de las configuraciones geográficas adoptadas por tales guarismos-, ni tampoco creer que tal reproducción formal demuestra una implantación geográfica estable de los votos.

Para que el argumento gane en consistencia, debería poder demostrarse que la presencia estable en el tiempo de algunas de esas configuraciones geográficas (concentradas o dispersas) puede ser asociada positivamente con opciones políticas “cautivas” de los ciudadanos, por oposición a otras más coyunturales signadas por la “volatilidad” en las preferencias electorales. El estudio de la implantación geográfica del voto partidario, entonces, va a asociar el análisis de la distribución geográfica desarrollada en el acápite precedente con el análisis de su estabilidad histórica que enseguida abordaremos.

El objetivo básico de esta parte de nuestra investigación es identificar de la manera más precisa posible aquellas zonas donde el voto tiene una participación estable importante entre las opciones electorales de los ciudadanos y una distribución geográfica muy concentrada. Para luego pasar al objetivo principal, consistente en evaluar cuantitativamente la importancia de tales zonas con relación a la *performance* electoral de las dos fuerzas partidarias estudiadas.

En la RMBA, durante el período comprendido entre los años 1995 y 1999 se ha registrado una transferencia intercomercial de votos localizados de las dos fuerzas políticas estudiadas (variabilidad por zonas entre fechas

electorales) equivalente al 10% del total de los votos válidos emitidos (628.496 sufragios), siendo este valor en el caso de la Alianza igual al 8,6%, y en el del PJ al 17% de los votos obtenidos (ver cuadro 1). La primera impresión es que el impacto de dichas transferencias -si estuviesen homogéneamente distribuidas en toda la Región- sería bastante bajo (más fuerte en el PJ que en la Alianza), por lo que la “volatilidad” electoral desde esta perspectiva no parecería ser un indicador relevante.

Elección	Alianza	PJ
1995	45%	43%
1997	50%	34%
1999	44%	35%
Media del resultado del área	46.3%	37.3%
% desviación estándar circuitos	8.6%	17.2%

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística

Su relevancia, por el contrario, se vincularía a la presencia simultánea en las mismas zonas de altos índices de concentración del voto partidario con niveles de volatilidad electoral bajos. Esta simultaneidad requeriría inicialmente evaluar el comportamiento del voto de cada fuerza política en función de distintos porcentajes estandarizados de volatilidad electoral.

En el cuadro 2 se observa un notable parecido de los distintos niveles de volatilidad electoral correspondientes a la Alianza y el PJ, medidos en función del porcentaje promedio de los votos con esas características, incluidos en cinco intervalos de clase distribuidos alrededor de la media de volatilidad de ambas fuerzas (13%). No hay duda de que el incremento porcentual acumulado es muy parejo, pero por encima del 21% de volatilidad electoral el PJ reúne aproximadamente el 50% de los votos volátiles y, en cambio, la Alianza sólo el 20%.

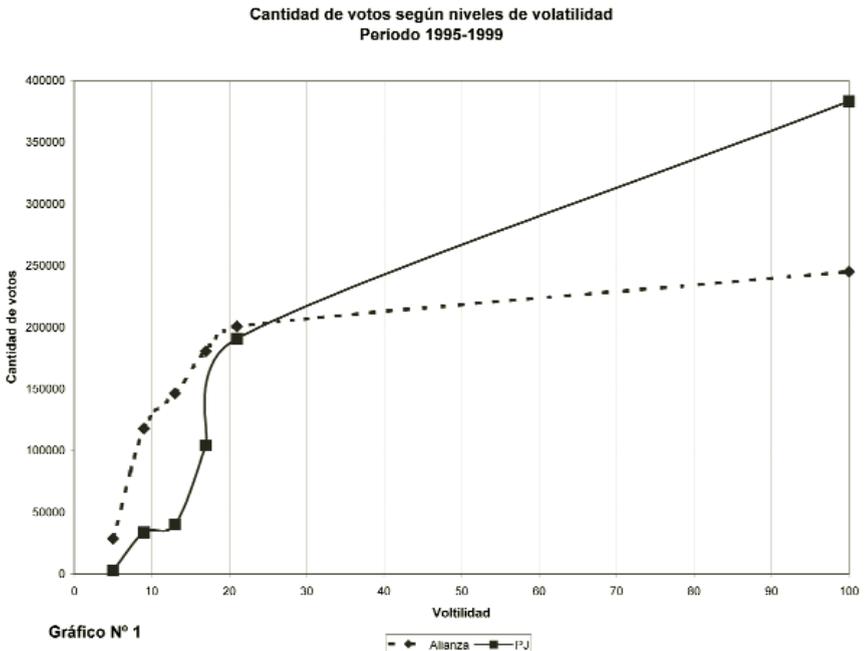
Cuadro 2 - Voto según niveles de volatilidad, Alianza, PJ; 1995-1999

Volatilidad electoral	Alianza		PJ	
	Cantidad de votos volátiles acumulados	% del promedio de votos del intervalo	Cantidad de votos volátiles acumulados	% del prom. de votos del intervalo
menor a 5%	28.858	3,76	2.781	2,00
menor a 9%	117.899	6,74	33.737	7,18
menor a 13%	146.627	10,53	40.224	9,63
menor a 17%	180.460	15,04	104.461	15,45
menor a 21%	200.909	19,15	190.810	18,89
Total 0-100	245.248	100,00	383.248	100,00
Promedio		8,64		17,01

Si ahora se presta atención a ese mismo incremento, pero en función de los valores absolutos acumulados que permiten distinguir el comportamiento de cada fuerza con relación al conjunto de votos válidos emitidos (ver gráfico 1), el resultado se refuerza aún más. La curva de valores acumulados de la Alianza se aplana bruscamente a partir del 20% de volatilidad, mientras que la del PJ continúa con un intenso ritmo de crecimiento, aunque relativamente menor al anterior. Ambas fuerzas muestran una concentración mayor de votos en los intervalos de volatilidad más bajos (inferiores al 20%), pero en el caso del PJ, además de duplicar con creces el porcentaje de la Alianza, la transferencia también es muy importante en zonas con altos niveles de volatilidad.

De acuerdo con ello, sería más fácil identificar áreas de permanencia y concentración de las opciones de voto en el caso de la Alianza (baja volatilidad en el ochenta por ciento de los votos promedio obtenidos) y, concomitantemente con ello, estas probables zonas podrían reflejar valores más elevados que la media de los obtenidos por esa fuerza entre 1995 y 1997.

Restaría por averiguar, a partir de estos perfiles de estabilidad del voto, cuál es su configuración geográfica, para así poder evaluar la implantación del voto partidario en la RMBA.



El análisis realizado previamente no discriminó entre las pérdidas y las ganancias electorales (dado que el indicador de volatilidad estándar incluía conjuntamente ambos tipos de variaciones, las positivas y las negativas). Esta situación permitió identificar perfiles de estabilidad del voto, reconociendo una fuerte disparidad en el comportamiento de ambas fuerzas. Sin embargo, resulta necesario todavía saber en qué medida la volatilidad está vinculada a la fuga o captación de votos partidarios y cómo se distribuye geográficamente cada tipo de variación detectada.

La mayor volatilidad del voto del PJ se corresponde con una disminución absoluta y relativa en su caudal electoral, lo que contrasta con la Alianza, donde la menor volatilidad coincide con una mejora sustantiva de sus resultados. Este decrecimiento del PJ va de la mano de una concentración de la volatilidad negativa en la CABA y la zona Norte y Oeste del CBA que no concuerda con la dispersión y homogeneidad del crecimiento en todo sentido de la Alianza en la RMBA (ver figura 8).

Esta observación corroboraría los resultados del estudio de volatilidad electoral no localizado realizado previamente y mostraría con claridad que, frente a valores geográficamente uniformes, tendencialmente positivos y muy bajos para la Alianza, se alzarían otros valores, geográficamente concentrados, tendencialmente negativos y muy altos para el PJ¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Esta incongruencia entre pérdidas y ganancias interpartidarias localizadas son una efectiva demostración de la presencia de una tercera fuerza y de su zona de implantación geográfica efectiva, no necesariamente durante todo el período bajo estudio.

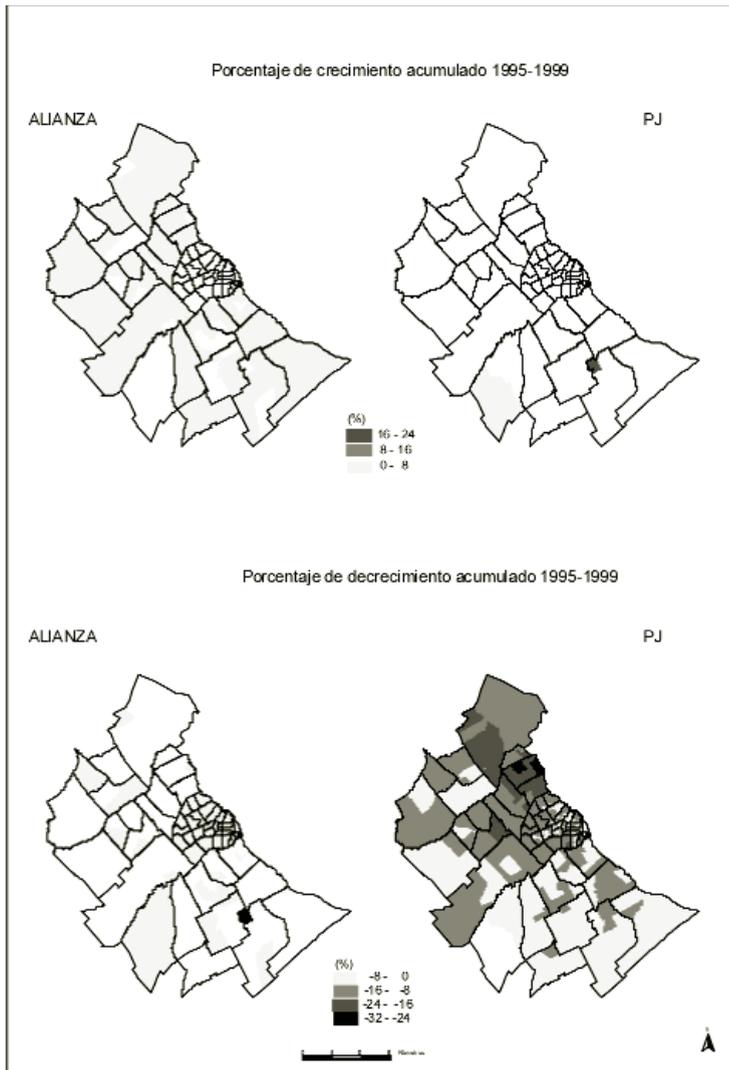


Figura Nº 8. Porcentaje de crecimiento y decrecimiento acumulado entre elecciones (1995-1999). Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica y estadística electoral.

Desde un punto de vista cualitativo, las transformaciones sufridas en la *performance* electoral de la Alianza y el PJ durante el período constituyen un buen indicio sobre el tipo y localización del crecimiento-decrecimiento intercomercial del voto partidario.

Si se consideran dos situaciones extremas (con independencia de su magnitud

relativa) de aumento y descenso continuado de los sufragios favorables, las dos fuerzas mostrarían una concentración geográfica de los resultados; esto se expresaría en un aumento localizado en la periferia Sur (aunque más extendido para el PJ) y también ambos decrecerían en la CABA, pero el PJ además lo haría en la zona Norte. Mientras que si se consideran las dos situaciones más definidas de crecimiento y decrecimiento alternado, la Alianza resaltaría con un aumento intermitente generalizado en toda la Región, y el PJ con un descenso del mismo tipo pero localizado sobre ejes radiales coincidentes con los corredores Oeste, Sur y Sudoeste (ver figura 9).

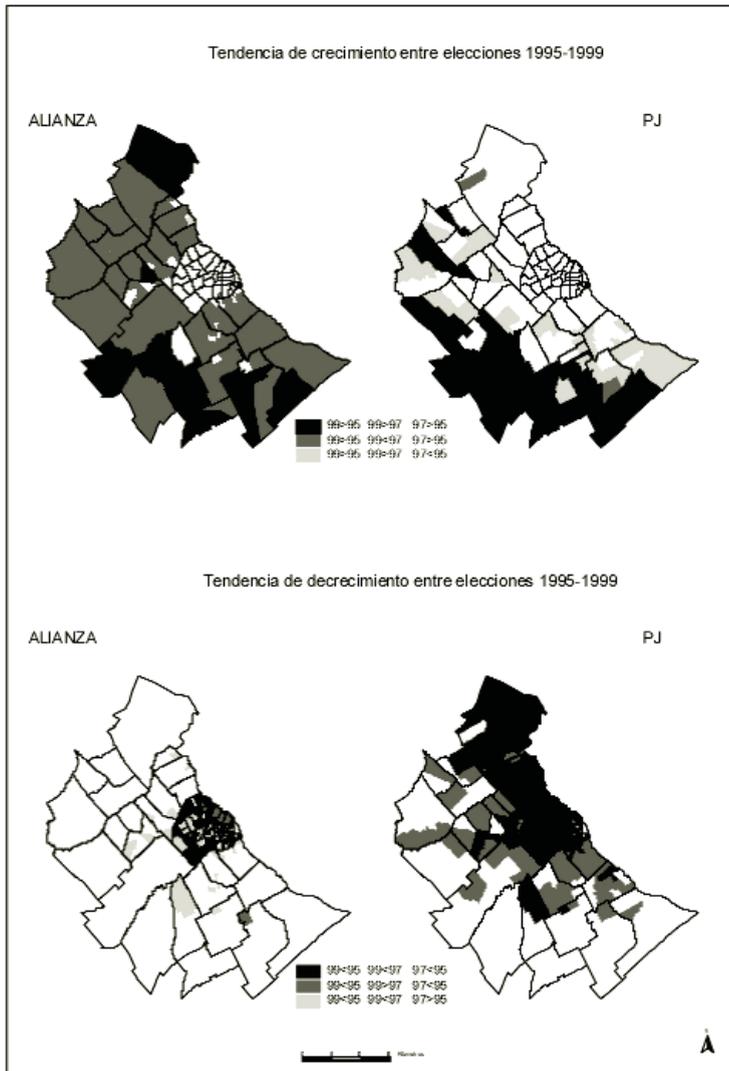


Figura Nº 9. Distintos tipos de crecimiento y decrecimiento relativo entre elecciones 1995-1999
Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica y estadística electoral.

Conociendo que existen configuraciones relevantes en la distribución geográfica de los valores acumulados de aumento y decrecimiento del caudal electoral en ambas fuerzas y que, por otro lado, este fenómeno evidencia una tipología localizada, el próximo paso será estudiar diacrónicamente la estabilidad del voto partidario en la Región.

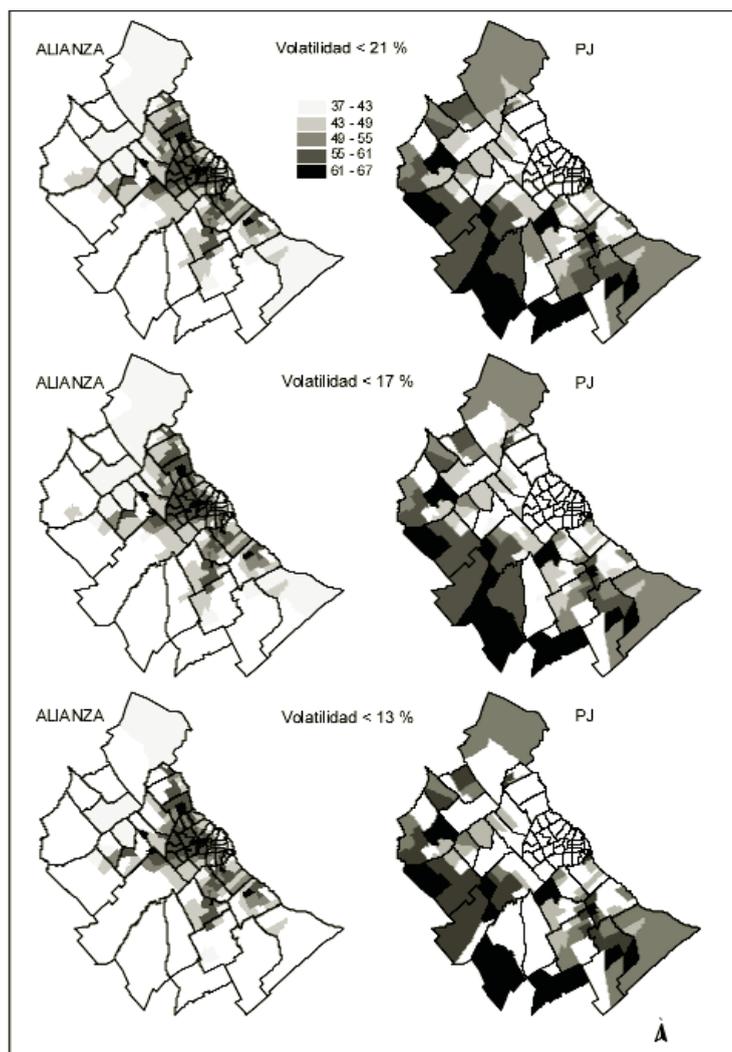


Figura Nº 10.1. Implantación del voto partidario según niveles de volatilidad electoral: elecciones 1995-1997-1999
Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica y estadística electoral.

El método puesto en práctica con este propósito analiza el patrón de distribución geográfica –en el nivel de circuito electoral- de los votos obtenidos por cada fuerza política superiores a la media ponderada del distrito en las tres fechas electorales, identificando en forma localizada su participación en los cinco escenarios de volatilidad electoral máxima estudiados a partir del cuadro 2.

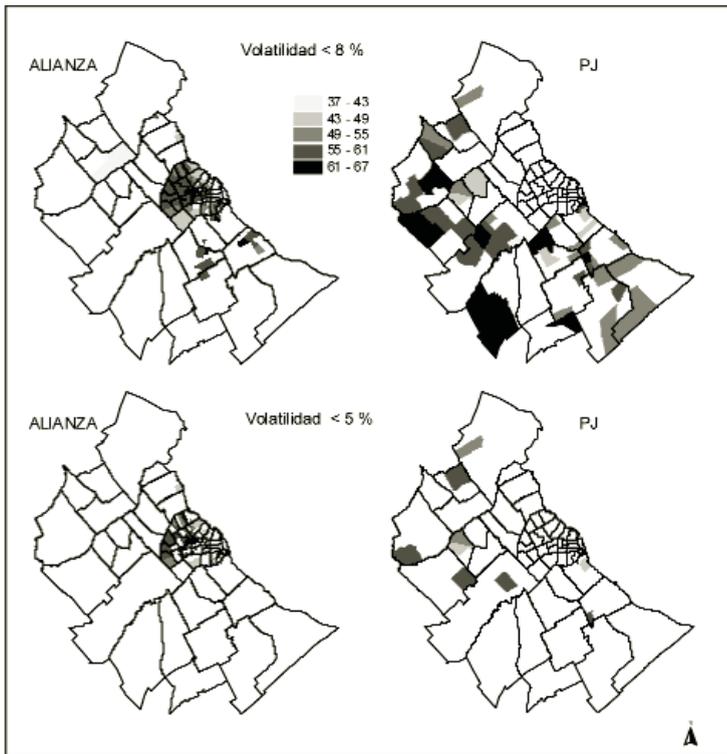


Figura Nº 10.2. Implantación del voto partidario según niveles de volatilidad electoral; elecciones 1995-1997-1999

Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica y estadística electoral.

Si se observan los escenarios correspondientes a una volatilidad inferior al 21, 17 y 13 por ciento (ver figura 10.1) el patrón de configuración de la estabilidad relativa del voto Alianza es formidable, y la reducción de la volatilidad se desenvuelve en forma pareja al aumento del porcentaje de votos obtenidos. Pero hay otro aspecto destacable: la coherencia del patrón de estabilidad con el patrón de distribución del voto ya estudiado para las tres fechas electorales y la localización de los valores porcentuales ponderados de voto (figuras 5, 6 y 7). Este paralelismo determina la presencia de un bastión electoral muy compacto que se mantiene constante -aunque de forma geográficamente más acotada- (la CABA) aún después de reducir sucesivamente hasta el 8% primero y el 5% después, los niveles máximos de volatilidad electoral aceptados (ver figura 10.2).

En cuanto al PJ, el patrón de configuración de la estabilidad relativa del voto se mantiene menos constante que con la Alianza, sobre todo si se aumentan los niveles de volatilidad máxima aceptada. Hasta el 17%, puede observarse cómo

se comporta en forma parecida aunque la configuración es dispersa. Luego, al aumentar las exigencias relativas al porcentaje estandarizado de votos volátiles, la fragmentación aumenta rápidamente hasta hacer desaparecer prácticamente toda configuración concentrada, dejando al descubierto sólo algunas zonas dispersas (ibíd.). Además, en los mismos términos que con la Alianza, también en la configuración del PJ se destaca un paralelismo muy grande con el patrón de configuración de la distribución del voto partidario y la localización de los valores porcentuales.

Estas observaciones permiten concluir que en el intervalo de volatilidad comprendido entre el 13% y el 8% (allí donde la Alianza se compacta y el PJ se fragmenta) se estaría localizando un clivaje muy significativo en la implantación geográfica del voto, tanto con relación a su distribución geográfica como a su estabilidad histórica.

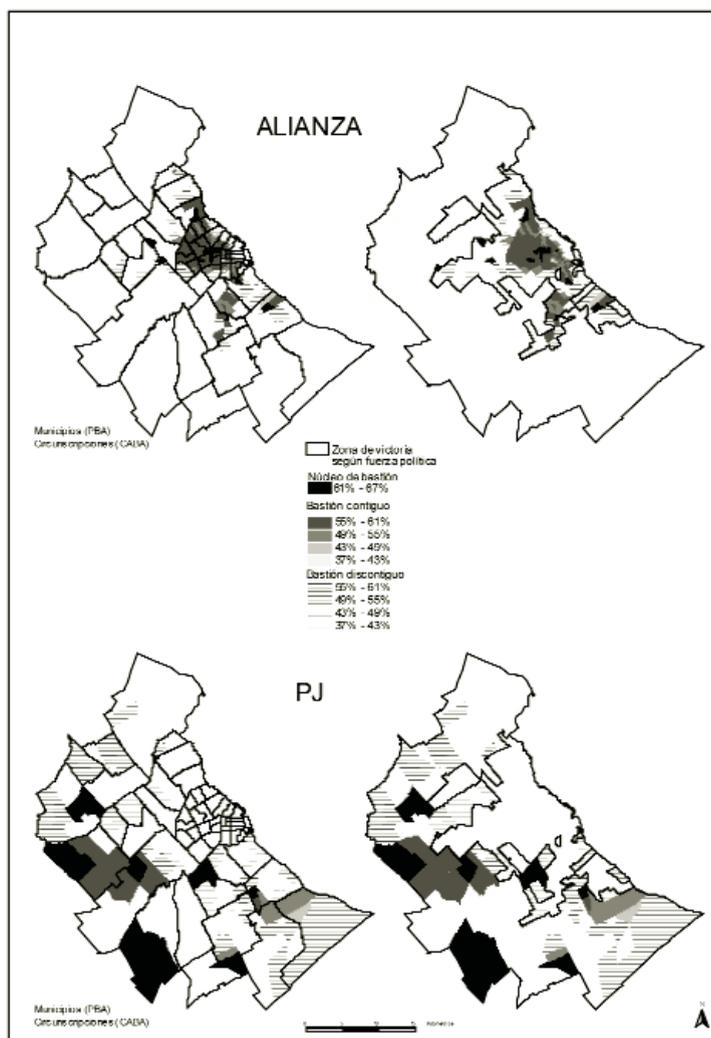


Figura 11: Bastiones electorales partidarios en la RMBA (período 1995-1999).
Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica y estadística electoral.

Llegados a este punto se está en condiciones propicias para analizar detalladamente las características del bastión Alianza y las de los eventuales bastiones en que se configura la fragmentada geografía del PJ en la RMBA. A fin de hacer lo más objetivo posible el protocolo de análisis cartográfico, la volatilidad máxima elegida para efectuar la observación se encontrará dentro de los límites del intervalo mencionado, y para hacerla coincidir con un valor lo más convencional posible se la situará en el diez por ciento.

En la figura 11 se puede observar la posición del conjunto de los bastiones electorales partidarios (todas las zonas de color negro, tonos de gris continuo o rayadas) con respecto a las zonas en las cuales cada una de las fuerzas estudiadas obtiene la victoria sobre la otra (línea negra más destacada). Desde esta perspectiva, el PJ muestra una implantación más extendida y una conformidad geográfica entre ella y el bastión partidario mucho menor que en el caso de la Alianza. El otro aspecto llamativo es la intrusión de pequeñas áreas periféricas del bastión PJ dentro de la zona de victoria de la Alianza, cosa que no sucede en el sentido contrario. Ambas constataciones permiten confirmar que el crecimiento de la Alianza no se desarrolla sólo en su zona de predominio original, sino también avanzando sobre la del PJ (cf. figura 6) y que su *performance* es genéricamente más estable y relacionada con valores promedio relativamente altos en los resultados electorales por circuito.

Si ahora se modifica la perspectiva y se dirige la mirada hacia el interior de los bastiones partidarios, nos encontramos con tres tipos de configuraciones paradigmáticas: en primer lugar el "núcleo de bastión", integrado por todos los circuitos que alcanzan el máximo valor en los porcentajes de cualquiera de las dos fuerzas); en segundo lugar el "bastión contiguo", integrado por todos los circuitos correspondientes a una de las dos fuerzas que tengan el cincuenta por ciento o más de su perímetro contiguo a otros donde el porcentaje de votos obtenidos por esa misma fuerza sea igual o superior al del primero, y en tercer lugar el "bastión discontiguo", integrado por todos los circuitos que no cumplan con ninguna de los requisitos previos y se encuentren localizados al interior de la zona de victoria de la fuerza correspondiente¹⁸¹.

En relación con la clasificación precedente, la Alianza presenta un bastión contiguo muy extenso localizado en el área central de la CABA dotado de una leve ramificación en dirección al Norte. Su núcleo de bastión se localiza también aproximadamente en el centro. Marginalmente presenta otros dos pequeños bastiones contiguos, uno ubicado sobre el corredor Sur y el otro -de carácter más nuclear- en los alrededores de un centro urbano periférico de importancia (municipio de Quilmes; ver: figura 1). El PJ presenta una configuración substancialmente distinta: dos bastiones contiguos con núcleos de bastión excéntricos, el más importante localizado en una zona que abarca casi la totalidad del municipio de Merlo (salvo su sector noreste) y el centro del municipio de La Matanza (ver figura 1), y el otro muy desdibujado con un núcleo de bastión en el área nuclear del municipio de

¹⁸⁸ Resta un cuarto tipo, que es similar a al "bastión discontinuo" pero localizado en el exterior de la zona de victoria.

Florencio Varela y ramificaciones hacia el interior de ese municipio y el Noroeste del Municipio de Berazategui (ibíd.). Luego presenta otros núcleos de bastión aislados -e importantes- en el oeste del municipio de Lomas de Zamora, el este del municipio de Moreno, el sur del municipio de Ezeiza y el norte del municipio de Presidente Perón (ibíd.).

Los bastiones discontiguos de las dos fuerzas presentan una configuración de tipo complementaria, conforme a los ejes de circulación en que se extendía (en análisis anteriores) el conjunto del bastión para el caso de la Alianza, y rodeando a este último o en áreas periféricas de la Región, en el caso del PJ.

De estos patrones de configuración geográfica se pueden extraer los siguientes resultados preliminares. La implantación geográfica del voto PJ es tendencialmente fragmentada (desde el punto de vista de su distribución geográfica) e inestable (desde el punto de vista de la volatilidad de las preferencias electorales localizadas). La Alianza -como ha venido justificándose progresivamente- tiene una implantación geográfica, concentrada (desde el primer punto de vista) y estable (desde el segundo).

Todo permitiría suponer que la posibilidad de un proceso teórico de *gerrymandering* en la Región sería más factible en el caso de la Alianza por la facilidad con que, en un sentido negativo, podrían diluirse sus bastiones contiguos y, en un sentido positivo, efectuar un *packaging* de los mismos.

Por otro lado, la configuración dispersa del PJ alentaría un conjunto de dudas justificadas sobre la posibilidad de llevar a cabo un proceso de *gerrymandering* como el descrito con relación a la Alianza; particularmente en el caso de un sentido negativo de las acciones, ya que a primera vista la dilución de su único bastión contiguo de magnitudes considerables parecería no afectar la *performance* localizada del voto partidario de esa fuerza política en la RMBA.

Conclusiones: ¿gerrymandering político?

El último paso metodológico realizado ha permitido determinar por medio de procesos de análisis cartográfico de la información electoral los núcleos de bastión, los bastiones contiguos y dicontiguos y la porción de estos últimos localizada por fuera de la "zona de victoria" de cada fuerza política.

Sobre la base de esta identificación ahora es factible cuantificar el número de votantes promedio -en las tres fechas electorales involucradas en este estudio- que se encuentran discriminados por cada una de las categorías de bastión definidas, tanto para la Alianza como para el PJ.

Conjuntamente con ello, también es factible conocer el número de votantes que en cada bastión supera los necesarios para completar la media distrital ponderada (siempre con relación al promedio de la serie histórica).

Con ello es factible evaluar, a partir de las diversas alternativas de contabilizar “votos cautivos” (bastiones), el impacto teórico que tendría cualquier delimitación electoral dentro de la Región sobre los resultados obtenidos en el futuro por cada fuerza política. O lo que es lo mismo, evaluar las posibilidades teóricas de diluir o concentrar con fines partidarios la configuración estable de los votos políticos de una fuerza dada: *gerrymandering*.

El cuadro 3 muestra los valores de estas diferentes alternativas empíricas en función de los datos reales de la RMBA ecualizados para el período 1995-1999.

De su lectura se desprenden las dificultades manifiestas para poder efectuar un proceso de *gerrymandering* político en la RMBA. Si nos circunscribimos al área comprendida por el conjunto del bastión de la Alianza (totales 1, 2 y 3), nos encontramos con que se podría distribuir en circunscripciones menores el 50,44 de los votos obtenidos en promedio por esa fuerza política dentro de la Región. Indudablemente este número resulta más que razonable para pensar en un impacto efectivo del *districting* sobre los resultados electorales posibles. Ahora bien, si nos fijamos a la derecha de la tabla en la columna que corresponde a los votos por encima de la media partidaria ponderada de la RMBA, para este agrupamiento extremo la efectividad del impacto sería probablemente muy limitada, ya que el monto de sufragios a distribuir en el *districting* ahora se reduciría al 8,99%.

Al llevar a cabo el mismo procedimiento con el bastión del PJ, el resultado es más desalentador todavía para el primer caso (votos totales: 37%) y más alentador para el segundo (votos superiores a la media ponderada: 12%), aunque en términos generales la situación precedente se mantiene. Resulta muy difícil justificar contundentemente con estos guarismos la posibilidad teórica del *gerrymandering* político.

Elección	Alianza	PJ
1995	45%	43%
1997	50%	34%
1999	44%	35%
Media del resultado del área	46.3%	37.3%
% desviación estándar circuitos	8.6%	17.2%

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística

Lo que no debe olvidarse a esta altura del análisis es que los cálculos anteriores se efectuaron sobre la base del bastión discontinuo y que, como se sabe, en cuanto a la configuración de la implantación geográfica del voto ambas fuerzas son muy diferentes entre sí. Ciertamente en ninguno de los dos casos una acción de dilución o *packaging* podría ser realmente efectiva mas allá del bastión contiguo, pero en el caso del PJ su posibilidad resultaría, en función de su dispersión y fragmentación geográfica evidente, prácticamente imposible de concretar.

Al considerar las posibilidades de *gerrymandering* político tomando como referencia el bastión contiguo, las conclusiones son mucho más rotundas. Con un 37,2% y un 7,2% de votos totales y por encima de la media obtenidos tendencialmente por la Alianza en esa zona, las posibilidades de modificar los resultados electorales totales del Región son directamente proporcionales a la posibilidad de distribuir el último número de manera efectiva entre circunscripciones hechas a tal efecto y así lograr uno o varios escaños adicionales a los obtenidos proporcionalmente o comparativamente con otros modelos de *districting*. A esto deben agregarse los cuidados necesarios para evitar la concentración simultánea del PJ y el impacto de la transformación parcial -efecto cascada- sobre el resto del área en proceso de delimitación electoral (RMBA). Por supuesto que más difícil aún sería este mismo proceso si se toman todos los votos involucrados (y no solamente los superiores a la media de la región), en virtud de que éstos son los que garantizan la *performance* general de la fuerza y, por lo tanto, cualquier sustracción debería ser compensada cuantitativamente en otra zona, lo que terminaría produciendo un "efecto cascada" todavía más fuerte.

Pero si fijamos ahora la atención en el PJ la situación tampoco deja lugar a muchas dudas: con un 18,6% y 6,7% de votos totales y por encima de la media y con las características descriptas de su patrón de implantación geográfico-electoral, la posibilidad de concretar sobre esta fuerza política un *gerrymandering* no circunstancial y verificable empíricamente resulta ser prácticamente imposible.

¿Es posible entonces un *gerrymandering* político?

La respuesta es más negativa que positiva, ya que los resultados obtenidos no permiten vislumbrar la posibilidad de encontrar procedimientos metodológicos plenamente convincentes con los que demostrar en forma concluyente un hecho de esta naturaleza.

Si no es imposible, al menos deberíamos reconocer que el *gerrymandering* político es un procedimiento difícil, que sólo puede ser estudiado reconociendo la configuración de la implantación geográfica del voto en términos de continuidad y contigüidad, haciendo uso del mayor nivel de desagregación disponible de la información y con procedimientos que no

utilicen como zonificación *ad hoc* a las mismas *constituencias* estudiadas. Y aún así, siempre existirán dudas sobre su efectividad empírica.

Colateralmente se puede decir que las creencias geográficas que normalmente lleva asociadas esta práctica muchas veces son las verdaderas responsables de su concreción, ya sea porque justifican la inercia de límites tradicionales –que quizás sí pudiesen tener un impacto sobre los resultados electorales- o porque impulsan transformaciones cuyos efectos finalmente terminan siendo opuestos a los esperados.

Después de todo, en el año 1812, el primer *gerrymandering* conocido en la historia no benefició a los candidatos del partido republicano-demócrata que lo habían impulsado, sino a los candidatos del partido federalista, que debían haber sido los perjudicados por su aplicación.

CAPÍTULO 7

Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina

Edward Gibson y Ernesto Calvo

I. Introducción

La mayoría de los estudios realizados en torno a los procesos de reformas económicas iniciados en países que transitan a la democracia se han concentrado en buscar los determinantes políticos que depararon el éxito o el fracaso de las estrategias de reforma en el orden nacional. En consecuencia, el grueso la literatura tradicional ha enfatizado los aspectos más técnicos de la discusión y selección de estrategias de reformas y los determinantes económicos de su correcta implementación. En años recientes, sin embargo, han surgido nuevos análisis profundizando el problema de los contextos socioeconómicos e institucionales en que obraron los reformadores, tratando de explicitar cómo dichos contextos facilitaron o no la implementación exitosa de estas políticas¹⁸². Es en esta línea que examinamos la dinámica electoral de las reformas de mercado en la Argentina, y en este estudio de caso tratamos de proveer pautas sobre el modo en que la diferenciación económica regional y la distribución de recursos políticos pueden perfilar el diseño de las reformas económicas y las bases coalicionales para su sustentabilidad política.

Durante el primer mandato de su gobierno, entre los años 1989 y 1995, Carlos Menem llevó adelante reformas estructurales que transformaron la economía política del país y, al mismo tiempo, que realinearon políticamente gran parte de sus fuerzas internas. Si bien el contenido y el alcance de estas reformas han recibido considerable atención, las dinámicas electorales del período de reforma han constituido uno de los costados más enigmáticos y menos estudiados de estos procesos. ¿Cómo hizo el peronismo para llevar a cabo reformas económicas abiertamente enfrentadas por sus bases sociales históricas y simultáneamente garantizar el soporte político necesario para las victorias electorales que culminaron con la reelección de Menem en mayo de 1995? El argumento presentado aquí es que la organización territorial de la política electoral tuvo un marcado impacto en la viabilidad política del proceso de reforma. La viabilidad electoral del partido gobernante -y por tanto la viabilidad de las reformas- fue asegurada a través de la segmentación regional de los patrones de construcción de coaliciones electorales y por el escalonamiento de los costos de la reforma económica. La Argentina llevó adelante una de las reformas económicas más ortodoxas en América Latina, pero, sin embargo, esta reforma no fue implementada en “una sola jugada”. La intensidad de esta reforma no fue distribuida homogéneamente por todo el país, con patrones similares de perdedores y ganadores en todas las regiones. Muy por el contrario, la implementación de las reformas económicas fue moldeada por la economía política del federalismo argentino y la estructura de alianzas del oficialismo, ajustándose a las necesidades del

¹⁸² Ver, por ejemplo, Haggard y Kaufman (1994).

peronismo de mantener diversas coaliciones electorales exitosas a nivel nacional.

Los costos de la reforma económica fueron concentrados inicialmente en las zonas más urbanizadas y desarrolladas del país. Las regiones menos desarrolladas, pobres en recursos pero ricas en votos, fueron eximidas de efectos más radicales en la reestructuración del Estado y la reforma fiscal entre 1989 y 1995. Las estructuras clientelares regionales del peronismo en el interior, fuertemente enraizadas en áreas rurales y económicamente menos desarrolladas, continuaron siendo subsidiadas para garantizar coaliciones electorales exitosas. Por su parte, la maquinaria electoral del peronismo en las provincias más ricas, donde el impacto de la reforma se sintió con fuerza, realineó claramente sus bases electorales. En suma, la clave del éxito electoral peronista no fue la construcción de una coalición electoral, sino la construcción de un conjunto de coaliciones electorales regionalmente diferenciadas.

Un objetivo central de este artículo es explorar cómo la diferenciación regional y la organización territorial de la política electoral afecta la viabilidad de los esfuerzos de reforma económica. Para ello, este análisis asume que la organización de “lo político” tiene un alcance territorial distinto a la organización de “lo económico”, y que esta diferenciación es clave para entender la construcción de coaliciones electorales en países con sistemas políticos federales. En tiempos de crisis, el desajuste entre la organización territorial del poder político y la distribución territorial del poder económico permite realineamientos políticos alternativos para el partido gobernante que difícilmente podrían haber sido deducidos de las políticas económicas que el partido define en su plataforma. Las coaliciones que garantizaron la supervivencia política del partido gobernante pueden, por tanto, no ser las mismas coaliciones que tuvieron mayor impacto en definir cuáles políticas económicas deben ser implementadas (Stokes, 1999).

La construcción de coaliciones electorales capaces de sostener reformas económicas depende también de la manipulación de estructuras de patronazgo y del financiamiento de un gasto público que se encuentra políticamente orientado hacia electorados particulares. Sin embargo, el hecho de que recursos discrecionales hayan sido orientados hacia algunos electorados y no otros, permitiendo garantizar de este modo políticas de reforma, ha sido un tema poco trabajado en la literatura¹⁸³. Más aún, en aquellos trabajos en los cuales estas políticas clientelares son mencionadas (Haggard y Kaufman, 1994), los argumentos presentados tienden a ser normativos antes que analíticos y a ser presentados anecdóticamente. Esta

¹⁸³ Entre las excepciones destaca Waterbury, 1992.

crítica normativa y ocasional del clientelismo no ha, por tanto, tomado en cuenta el modo en que estas estrategias, en sus distintas formas, son una característica saliente de la mayor parte de los sistemas políticos de América Latina, la cual permite mantener coaliciones políticas viables ante cambios económicos traumáticos¹⁸⁴. El clientelismo es, por tanto, una herramienta política a la cual difícilmente se puede renunciar en la mayoría de los países en vías de desarrollo, y descuidar su importancia puede ser neoclásicamente correcto pero es empíricamente problemático. Como mostraremos en las páginas siguientes, estas políticas han sido un ingrediente clave en la implementación de la reforma económica en la pasada década.

Para iluminar las interacciones entre patronazgo y reformas económicas, sugerimos en este artículo una distinción conceptual entre bases electorales de alto mantenimiento y bases electorales de bajo mantenimiento. Dados los objetivos de la reforma económica, las bases electorales de alto mantenimiento tienen un mayor porcentaje de perdedores y requieren, por tanto, altos subsidios o compensaciones especiales para brindar apoyo político en tiempos de reforma. El costo en términos de beneficios materiales tiende a menudo a ser incompatible con un programa exitoso de reforma económica, al menos en los términos en que pensamos actualmente los procesos de reforma. Bases electorales de bajo mantenimiento, por otro lado, tienen un menor costo por voto o, lo que es equivalente, tienen una utilidad política para el partido reformista que excede los costos económicos de su mantenimiento.

En el caso que nos interesa, el del peronismo, comenzamos desagregando los componentes regionales principales de la coalición nacional electoral. El partido tiene dos subcoaliciones principales, una coalición "metropolitana" ubicada en las zonas más urbanizadas y económicamente desarrolladas, y una coalición "periférica" ubicada en las regiones menos desarrolladas¹⁸⁵. Las bases electorales y las redes políticas ligadas al partido varían considerablemente de región en región: una coalición de base obrera, económicamente estratégica y altamente movilizadora en las áreas

¹⁸⁴ Tal cual demostró Barry Ames (1987), esto ha sido crucial para la "supervivencia" política de los dirigentes latinoamericanos durante el período posterior a la 2ª Guerra Mundial. Es, por tanto, particularmente llamativo que ello no fuera tomado en cuenta en trabajos recientes sobre las reformas económicas. Ver también Barbara Geddes (1994).

¹⁸⁵ El término "metropolitano" significa, en este caso, más que "urbano", aun cuando la relación que describimos posteriormente también varía de acuerdo con los niveles de urbanización. El término "metropolitano" refiere a las áreas más dinámicas y económicamente dominantes del país. Con el propósito de operacionalizar las regiones metropolitanas argentinas distinguimos tanto las áreas urbanas como rurales de la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. La región "periférica" cubre las áreas rurales y urbanas de las restantes 19 provincias. La distinción entre zonas "metropolitanas" y "periféricas" esta tomada de Gibson (1997).

metropolitanas; otra despolitizada, clientelista y conservadora en la periferia. Las políticas desarrollistas y redistributivas del pasado movilizaron el soporte político de un electorado dependiente del estado en ambas regiones. Con la llegada de las políticas de reforma económica, sin embargo, el gobierno peronista se apoyó en la coalición política de sus electores de bajo mantenimiento en la periferia en tanto ajustaba a sus electores de alto mantenimiento en las áreas metropolitanas del país. Esta estrategia fue llevada adelante por medio del mantenimiento de las economías locales que dependían de los recursos federales para sostenerse a flote, posponiendo la reforma estructural en dichas áreas y manteniendo los flujos de financiamiento a los gobiernos provinciales. El “valle de transición” (Przeworski, 1991) de la reforma económica fue cruzado a través de la definición selectiva acerca de qué sectores del partido cargarían el peso de la reforma económica y qué sectores serían librados de toda carga.

II. El contexto institucional: el peso político de las regiones no metropolitanas en la coalición peronista

El grueso de la población y la estructura productiva de la Argentina se encuentran ubicadas dentro y en derredor de la región pampeana. La Ciudad de Buenos Aires es un distrito federal incrustado e integrado dentro de la provincia de Buenos Aires, rodeada por un masivo cinturón urbano e industrial que hace de esta área el centro económico y poblacional del país¹⁸⁶. Junto con los conglomerados industriales de Rosario, Santa Fe y Córdoba, estas provincias representan un 73% de la producción industrial total y un 65% de la población nacional. Si agregamos Mendoza, la participación industrial de estas provincias cubre un 78% de la producción nacional y un 70% de la población argentina¹⁸⁷.

El peso demográfico y económico de la región metropolitana ha tendido a ubicar estas provincias -especialmente Buenos Aires- en el centro de las explicaciones sobre conflicto y desarrollo político en la Argentina. Este énfasis en la región metropolitana ha llevado a una usual subestimación del poder institucional y la dinámica de coaliciones políticas que las regiones no metropolitanas imprimen a los principales partidos políticos¹⁸⁸. Las provincias no metropolitanas albergan solamente al 30% de la población nacional, pero por obra y gracia del sistema federal de gobierno poseen una

¹⁸⁶ Los datos poblacionales son de INDEC (1991); los datos económicos son de INDEC (1994).

¹⁸⁷ De hecho, estudios que analicen sistemáticamente los efectos de las provincias en el funcionamiento del sistema federal argentino son raros. Excepciones notables son los trabajos de Mark Jones (1995 y 1997) y Larry Sawers (1996).

¹⁸⁸ De hecho, estudios que analicen sistemáticamente los efectos de las provincias en el funcionamiento del sistema federal argentino son raros. Excepciones notables son los trabajos de Mark Jones (1995 y 1997) y Larry Sawers (1996).

representación institucional muy superior a su densidad poblacional. Esta realidad les ha otorgado un enorme peso en el proceso de toma de decisiones, lo cual ha influido notablemente en la estructura de coaliciones políticas a nivel nacional y en la distribución política de recursos económicos.

De acuerdo con un estudio específico, el sistema federal argentino sobrerepresenta a las provincias más pobres y despobladas más que cualquier otro sistema federal en el mundo¹⁸⁹. Hasta 1995, la región periférica¹⁹⁰ tenía 40 de los 48 escaños del Senado -83% del total¹⁹¹. Este arreglo también crea una enorme brecha de representación entre las provincias más y menos pobladas. Con una población de 12,6 millones, la Provincia de Buenos Aires tiene una representación de tres senadores, la misma cantidad que Tierra del Fuego, que alberga 59.000 habitantes. Así, un voto en Tierra del Fuego vale lo mismo que 214 votos en Buenos Aires¹⁹². Similares desigualdades en la representación existen entre Buenos Aires y varias provincias del interior (ver tabla 7). Sólo una de las diecinueve provincias periféricas tiene más del 10% de la población de Buenos Aires. Así, con el 40% de la población, los bonaerenses cuentan con sólo el 4% de los escaños del Senado.

Esta sobrerepresentación se extendía también a la Cámara Baja del Congreso, la Cámara de Diputados, donde la región periférica tiene asignados, con el 30% de los sufragios, el 52% de los cargos. Aun cuando la Constitución de 1853 establece que los asientos de la Cámara de Diputados deben ser asignados proporcionalmente a la población del distrito electoral, este principio fue abandonado durante el siglo XX. Sucesivos gobiernos, tanto peronistas como militares, supieron introducir, por respectivas razones políticas, diversas enmiendas que garantizaron una sobrerepresentación de las regiones periféricas, tradicionalmente conservadoras, en la Cámara Baja. El primer uso de la representación proporcional directa se dio en 1949, año en que una Constitución reformada por el gobierno de Perón estableció un mínimo de dos diputados por provincia, más allá de la población de cada unidad territorial. En 1972 el número mínimo subió a tres (Sawers, 1996).

¹⁸⁹ Ver Stepan (1997). Stepan provee una comparación de la elección de senadores en diversos países a través de índice "Gini de Desigualdad de Representación", en el cual la Cámara de Senadores argentina fue ranqueada con el número 1, seguida por Brasil y Estados Unidos.

¹⁹⁰ Por región metropolitana entendemos a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Ciudad de Buenos Aires. Por región periférica entendemos al resto de las provincias (pequeñas y medianas).

¹⁹¹ De acuerdo a las reformas constitucionales introducidas por la Convención de 1994, el número de senadores por provincias subió a 3, elevando el total de la Cámara a 72 miembros. De ese total de asientos, las provincias periféricas cuentan con 57, es decir, el 80%.

¹⁹² Estas estadísticas pondrían a la Argentina sólo detrás de Rusia en la línea de "países que peor representan a sus unidades federales" (Stepan, 1997, p. 32).

Hacia 1983 el saliente gobierno militar del general Reynaldo Bignone incrementó el piso a 5 diputados por provincia¹⁹³. Como resultado, un candidato a diputado por la Ciudad de Buenos Aires requiere al menos 7 veces el número de votos requeridos por un candidato de Tierra del Fuego (Cabrera, 1993; Cabrera y Murillo, 1994).

Del mismo modo, hasta la reforma constitucional de 1994, las elecciones presidenciales eran decididas en un colegio electoral que también sobrerrepresentaba a las provincias menos pobladas. Con 30% de la población, la región periférica tenía el 50% del Colegio Electoral, con 306 de los 610 electores¹⁹⁴. Esta sobrerrepresentación institucional implicó que ninguna coalición electoral ganadora pudiera establecerse sin el apoyo de estructuras regionales de poder en la periferia. También significó que la periferia jugase un rol definitorio en conflictos sociales y políticos que frecuentemente estallaron en las zonas metropolitanas. Dados los contextos electorales altamente disputados de las regiones más desarrolladas y urbanizadas, sólo los partidos que poseyeron ligazones institucionales con redes de poder regional capaces de garantizar el voto en el "interior" fueron capaces de obtener victorias electorales.

Federalismo y coaliciones electorales: el caso del peronismo

El partido que cultivó estos lazos de modo más exitoso durante la posguerra fue el peronismo. Un breve paneo por la evolución electoral del peronismo muestra el grado de centralidad de su propia "coalición periférica", tanto en términos electorales como en aspectos de gobernabilidad¹⁹⁵. Mucho se ha escrito sobre la dependencia del peronismo del potencial de movilización y la capacidad electoral de los trabajadores urbanos desde el ascenso de Perón al poder en 1946. Sin embargo, el peronismo ha sido más que un partido de ascendencia urbana. A nivel

¹⁹³ Semejantes rangos de sobrerrepresentación en la Cámara Baja son toda una rareza en sistemas federales. El arreglo institucional argentino es sólo comparable al de Brasil, que establece un mínimo de 8 diputados por estado y que, además, fija un techo de 70 representantes a los estados más poblados. Ver Scott Mainwaring y David Julian Samuels, "Bringing the States Back In: Robust Federalism and Democracy in Brazil," paper presentado en la conferencia "Federalism, Nationalism, and Democracy," All Souls College, Oxford University, 6-7 junio, 1997.

¹⁹⁵ En 1994 la Convención Constituyente implementó cambios que, en 1995, redujeron la sobrerrepresentación de las provincias de la periferia y, por tanto, el impacto de esta sobrerrepresentación en las mayorías electorales del peronismo. Cambios relevantes que fueron concedidos por el peronismo a cambio de una cláusula de reelección presidencial incluyeron la abolición del Colegio Electoral, que devuelve el voto proporcional a la elección presidencial. Además, un tercer senador para la primera minoría de cada provincia fue agregado a la Honorable Cámara de Senadores, lo cual disminuyó el control peronista sobre esta cámara. Sin embargo, permanecen vigentes muchas cláusulas federales como la que sobrerrepresenta a las provincias en la Cámara Baja del Congreso. Las reformas constitucionales entraron en vigencia después del período que estudiamos y, por tanto, no fueron analizadas en este artículo.

nacional, el Justicialismo contenía dos subcoaliciones regionalmente distintas. Del mismo modo que la maquinaria electoral urbana garantizó victorias electorales en las regiones económicamente más desarrolladas, las mayorías electorales nacionales resultaron de la organización partidaria de regiones poco desarrolladas, con mínimas dotaciones de obreros y en bastiones rurales a lo largo del país¹⁹⁶. De hecho, el peronismo siempre tuvo mejores resultados electorales en esta región periférica y no allí donde residían sus poderosos sectores obreros. La invulnerabilidad electoral del peronismo, que fuera conocida por aliados y enemigos como la “ley de hierro” de las elecciones argentinas, no fue resultado de la organización obrera de las zonas metropolitanas, sino de los lazos de poder clientelísticos y tradicionales de la periferia, así como de su capacidad de movilizar dicha base electoral. A cada paso Perón se esforzó por asegurar sus soportes en el interior, tratando de reforzar -paradójicamente para aquellos que ven a su movimiento primordialmente como encarnación de las reivindicaciones de sectores trabajadores urbanos- la representación de las circunscripciones tradicionalmente conservadoras en los cuerpos deliberativos nacionales. Fue la Constitución de Perón en 1949 la primera en violar el principio de la proporcionalidad directa en la Cámara Baja, garantizando al interior asientos legislativos sin una base sobre la densidad poblacional. Perón supo cooptar a los caudillos oligárquicos regionales, ansiosos de proteccionismo económico, subsidios e iniciativas económicas estatales, en su cruzada contra las élites liberales metropolitanas. Una de las primeras medidas de su presidencia en 1946 fue reformar el máximo programa federal de recaudación fiscal, el cual transfería los recursos a las provincias de modo proporcional. Con el cambio, onerosos fondos pasaron de las arcas de las Pampas a la periferia. Consecuentemente, el ingreso fiscal de las provincias del interior se vio duplicado e incluso triplicado (Sawyers), quedando establecido un esquema de coparticipación altamente redistributivo que, hasta estos días, ha sabido ser la principal fuente de sustento económico de numerosas provincias.

La fortaleza organizativa y electoral del peronismo en las regiones más pobres del país demostró ser un contrapeso efectivo a su más problemático rendimiento electoral en las regiones urbanas, donde la diversidad social y de clases creó una arena más disputada entre diversas fuerzas políticas. Simultáneamente, los lazos del partido a las estructuras de poder regional en la periferia demostraron ser un ingrediente importante para la gobernabilidad del peronismo una vez instalado en el poder. Gobernadores

¹⁹⁶ Una colección de ensayos de Manuel Mora y Araujo y de Ignacio Llorente (1980) analizó el rol electoral clave que estas regiones rurales y poco desarrolladas tuvieron en la generación de mayorías electorales peronistas entre 1946 y 1973.

y legislaturas provinciales peronistas aseguraron al partido el control del Senado¹⁹⁷. El control electoral peronista en el interior también garantizó una mayoría de asientos peronistas en las Cámaras de Diputados provinciales. Simultáneamente, la existencia de una coalición periférica de líderes políticos, redes políticas y bases electorales dio a la dirección peronista un contrapeso importante a sus propios cuadros políticos de la región metropolitana en la organización del partido. Internamente, estos políticos fortalecieron a la dirección nacional del partido frente a las demandas de sus sectores metropolitanos altamente movilizados. Por medio de sus mayorías electorales y el control sobre las instituciones de representación política, la región periférica le dio a la dirección del partido espacio político suficiente para implementar decisiones conflictivas e impopulares que afectaban a la región metropolitana en materia de política económica .

Una mirada sobre el control peronista de las instituciones de representación política durante el gobierno de Menem sugiere que la región periférica continuó jugando este rol estabilizador durante el período de reformas económicas 1989-1995. Mas aún, el peso político de la coalición periférica durante el gobierno de Menem se vio incrementado considerablemente a partir de la alianza con partidos conservadores provinciales. Las agrupaciones conservadoras de las provincias jugaron un rol importante en la política electoral de varios distritos y, durante el primer gobierno de Menem, se integraron plenamente al partido, ocupando posiciones gubernamentales de peso, garantizando votos en el Congreso y apoyando la reforma electoral que permitió la reelección de Menem en 1995¹⁹⁸.

El Senado, organizado alrededor del principio de representación territorial, fue naturalmente el brazo legislativo donde la coalición periférica tuvo mayor peso. Durante la primera presidencia de Menem el peronismo controló la mayoría de los asientos de las provincias no metropolitanas, un hecho que le dio una mayoría abrumadora en el Senado. Esta mayoría se transformó en un control absoluto de ese cuerpo dada la alianza con partidos conservadores provinciales. El bloque de los partidos provinciales funcionó como un bloque pro peronista durante este período. La combinación de senadores peronistas y de partidos provinciales le dio a Menem una mayoría de 78% de los asientos del Senado.

¹⁹⁷ Una colección de ensayos de Manuel Mora y Araujo y de Ignacio Llorente (1980) analizó el rol electoral clave que estas regiones rurales y poco desarrolladas tuvieron en la generación de mayorías electorales peronistas entre 1946 y 1973.

¹⁹⁸ En la Constitución anterior a 1994, los senadores nacionales son elegidos por las legislaturas provinciales.

Tabla 1: Composición del Senado, 1992-1995

	Región Metropolitana	Región No	Total	% de Bancas
		Metropolitana		
PJ	5	25	30	63%
UCR	5	6	11	23%
Part. Provinciales	0	7	7	15%
Total	10	38	48	101%*

* No suma 100% dado el redondeo de los marginales.

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria, Congreso Nacional Argentino.

La clave del dominio menemista del Senado residía en el control de las gobernaciones y las legislaturas provinciales que, bajo la Constitución previa a 1994, definían la composición de la Cámara Alta. Entre 1989 y 1991 el peronismo controló 17 de las 22 gobernaciones provinciales. Entre 1991 y 1995 controló 14 de las 23 gobernaciones¹⁹⁹. Sin embargo, el incremento en el número de ejecutivos controlados por partidos provinciales garantizó que el número de gobernadores pro peronistas se mantuviera estable durante este período²⁰⁰. En promedio, el 87% de todos los gobernadores durante el período 89-95 fueron aliados del partido gobernante.

El control del peronismo sobre las legislaturas provinciales no fue menos impactante. Por ejemplo, durante 1993-1995 el peronismo tuvo mayoría absoluta en 15 de las 23 legislaturas locales²⁰¹. A esto deberían agregarse tres legislaturas provinciales gobernadas por partidos provinciales.

El control de la periferia significó, por tanto, que el peronismo pueda descansar en estructuras locales de poder para garantizar soporte político a nivel nacional. Más importante aún, el peronismo pudo apoyarse en un Senado pro oficialismo que dio soporte vital durante la implementación de las políticas de reforma económica.

La distribución de asientos en la Cámara de Diputados fue delineada para representar proporcionalmente a los ciudadanos, los cuales no se encuentran distribuidos proporcionalmente en el territorio del país. Sin embargo, la sobrerepresentación de las provincias más pequeñas también le dio a la región periférica una ligera ventaja sobre las metropolitanas. Con 30% de la población, las provincias no metropolitanas adquirieron el 45% de los asientos. Como puede verse en la tabla 2, las coaliciones electorales del peronismo en una

¹⁹⁹ En este período el Territorio de Tierra del Fuego fue provincializado, llevando el número de provincias a 23.

²⁰⁰ Tres partidos provinciales controlaron gobiernos provinciales entre 1987 y 1991; cinco partidos provinciales controlaron gobiernos provinciales entre 1991 y 1995. Ver Fraga (1995).

²⁰¹ Esto incluye legislaturas unicamerales y bicamerales.

estructura federal como la Argentina le dan al peronismo una ventaja electoral mayor que la que proporcionalmente le correspondería a los votos que obtuvo.

Tabla 2: Composición de la Honorable Cámara de Diputados, 1993-1995

	Región Metropolitana	No Metropolitana	Total	Porcentaje
Peronismo	69	59	128	50%
UCR	49	34	83	32%
Conservadores/ Provincial	8	21	29	11%
Otros*	16	1	17	7%
Total	142	115	257	100%

*Incluye a partidos de centro-izquierda así como al MODIN y a un diputado del MID. Todos los diputados de centro-izquierda y del MODIN fueron elegidos en las provincias metropolitanas.

Fuente: Fraga (1995).

El peronismo dominó electoralmente a los demás partidos tanto en áreas metropolitanas como periféricas. Sin embargo, gracias al peso de la región no metropolitana, el peronismo casi logró una mayoría absoluta. El partido de Menem controló el 51% de los asientos de esas provincias comparado con el 48% de los asientos de las provincias metropolitanas. Mas aún, fue en las provincias periféricas donde la alianza con partidos conservadores provinciales le dio al peronismo el control de la Cámara Baja. Juntos, estos partidos controlaban el 70% de la delegación periférica, comparado con el 54% para el bloque peronismo-partidos conservadores de las provincias metropolitanas. En síntesis, aun en la Cámara de Diputados la coalición periférica garantizó mayor espacio político al partido gobernante que aquel que su población hubiera indicado. Con 30% del electorado, las provincias periféricas dieron a la alianza del peronismo y los partidos provinciales un total de 70 asientos en la Cámara de Diputados. La región metropolitana, con 70% del electorado, le dio un total de 77 asientos.

En suma, la coalición periférica jugó un rol importante al asegurar la gobernabilidad de las políticas del gobierno peronista. Le dio al partido las mayorías electorales que necesitó para ganar elecciones nacionales y le dio las mayorías legislativas y el acceso a las estructuras de poder regionales que ayudaron a implementar las decisiones del gobierno. Aun cuando ese electorado se encuentra fuera de los principales conflictos y alejado de las decisiones tomadas en materia de economía política nacional -decisiones en las cuales participan mucho más activamente sus bases metropolitanas-

la coalición periférica no ha sido una coalición residual. Resultó clave para mantener la viabilidad política del peronismo y constituyó un soporte fundamental a principio de los 90, cuando el gobierno de Menem giró los cañones hacia sus bases políticas tradicionales en las provincias metropolitanas. Para entender cómo esta modalidad de organización partidaria interactuó con la implementación de la política económica, pasaremos ahora a centrarnos en el escalonamiento regional de las reformas de mercado durante el primer período de Menem.

III. El escalonamiento de las reformas económicas: ajuste para la región metropolitana, continuidad para la periferia

Cuando Carlos Menem asumió la función presidencial en julio de 1989, la Argentina se encontraba en el medio de una aguda crisis económica y política. Un brote hiperinflacionario cercano al 200% mensual y estallidos sociales generalizados llevaron al gobierno de Alfonsín a una sucesión presidencial anticipada, meses antes de la fecha fijada para la transmisión del mando.

Con una agenda de poder poco definida, pero con ribetes claramente populistas en el área monetaria y fiscal, un electorado golpeado por la crisis dio una victoria contundente al peronismo en las elecciones de 1989. El giro político, a su vez veloz y sorpresivo, hacia políticas liberales de reforma económica produjeron, por un lado, *shock* e indignación entre quienes lo apoyaron durante su campaña y, por el otro, un optimismo cauteloso entre sectores de la clase media y media alta tradicionalmente antiperonistas. Cumpliendo con los compromisos asumidos previos a la transición presidencial, el radicalismo votó junto con el peronismo para dar poderes extraordinarios a Menem. La sanción en el Congreso de la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado le dieron al presidente poder para implementar por decreto las políticas requeridas por su programa de reforma. Estos decretos permitieron instrumentar una reforma del Estado que culminó con la eliminación de más de medio millón de trabajos del sector público nacional, la privatización de la mayor parte de las empresas dependientes del gobierno federal y una descentralización de la administración pública sin precedentes.

La oposición más vigorosa a estas políticas vino de sectores obreros y de políticos peronistas de la región metropolitana. En los primeros cinco años de gobierno peronista el sector obrero se dividió en dos confederaciones, una pro gobierno y otra antigobierno, y defecciones de líderes políticos del peronismo dieron origen a una oposición organizada de disidentes peronistas²⁰². La respuesta de Menem a esta oposición de sus bases electorales metropolitanas fue el debilitamiento de la oposición

sindical a través de la cooptación y división de los líderes sindicales, así como un acercamiento político a los grupos económicos y el *establishment* político no peronista. Alianzas sobre políticas reformistas con los grandes grupos económicos y alianzas electorales con partidos conservadores contrapesaron el revuelo desatado entre sus cuadros políticos metropolitanos. El control de la inflación eventualmente dio al gobierno soporte político en áreas metropolitanas. Sin embargo, ello fue resultado de la estrategia de convertibilidad que tuvo lugar cuando Menem llevaba más de dos años en el gobierno y la mayor parte de las reformas ya habían sido implementadas²⁰³.

A nivel nacional, el conflicto en las regiones metropolitanas se vio contrabalanceado por el continuo apoyo político del interior del país. La fortaleza organizativa del peronismo en esas regiones y la debilidad de la organización obrera local, así como las propias conexiones de Menem con la coalición periférica, ayudaron a mantener este apoyo político²⁰⁴. Sin embargo, el apoyo político obtenido por el gobierno en la periferia también se debió al impacto diferenciado que tuvo la reforma económica, merced del escalonamiento del ajuste fiscal, que demoró los costos del ajuste en estas economías hasta después del período 93-94. Sólo después de 1994, cuando la mayor parte de las políticas de ajuste fueron implementadas en las economías metropolitanas, y una vez que los dividendos políticos de estos ajustes fueron capitalizados, el gobierno nacional dirigió su atención a la reforma de estas provincias.

Durante el período 1989-1995, el apoyo político de la coalición periférica fue mantenido por el gobierno nacional a través de dos mecanismos: posponiendo los recortes en el empleo público provincial e incrementando el flujo de recursos del gobierno central al provincial.

La reforma del Estado durante este período se limitó a reestructurar el sector público nacional mientras se dejó intacto el sector público provincial. Una mirada a los cambios ocurridos en materia de empleo público entre 1989 y 1995 captura tanto los drásticos recortes en el sector público nacional como la continuidad en los niveles de empleo de los gobiernos provinciales.

²⁰² Temprano en la presidencia de Menem, un grupo de líderes peronistas formó el que fuera conocido como "Grupo de los 8". Eventualmente este grupo se integró en el Frente del País Solidario (FREPASO) en las elecciones de 1995. Para análisis sobre las reacciones del movimiento obrero a las políticas de Menem ver Murillo (1995) y MacGuire (1997), Capítulo 8.

²⁰³ Para un análisis de la Ley de Convertibilidad y las tensiones internas de la coalición menemista ver Stark (1996).

²⁰⁴ El mismo Menem era ex gobernador de la provincia de La Rioja, una de las más pobres de la región del Noroeste argentino.

Tabla 3: Niveles de empleo público provincial y nacional, 1989-1994 (número de empleados)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Sector Público Nacional	874.182	835.485	629.455	558.445	201.428	190.414
Sectores Públicos Provinciales						
Buenos Aires	282.480	284.548	282.635	286.255	287.855	287.855
Catamarca	22.615	23.971	22.480	22.752	23.257	22.583
Chaco	41.776	38.404	35.596	35.244	37.903	37.008
Chubut	20.502	20.312	18.885	18.618	18.788	18.750
Córdoba	79.036	79.055	79.923	80.224	82.513	82.513
Corrientes	38.417	41.441	45.180	41.466	40.962	39.323
Entre Ríos	40.805	41.855	43.247	42.077	40.034	42.389
Formosa	35.646	34.100	34.141	31.151	32.015	32.493
Jujuy	31.268	31.268	30.083	28.816	28.083	26.939
La Pampa	14.892	14.423	14.184	14.453	14.789	14.931
La Rioja	20.430	20.613	21.122	21.178	20.868	20.437
Mendoza	40.747	42.020	41.674	41.645	46.131	41.965
Misiones	29.407	32.973	32.763	33.373	32.137	32.259
Neuquén	25.994	26.708	28.101	28.908	28.649	27.977
Río Negro	27.402	28.031	29.213	29.062	29.233	29.976
Salta	45.899	44.224	42.802	42.797	41.567	41.680
San Juan	20.837	23.087	23.418	23.985	23.985	30.807
San Luis	15.676	15.556	15.359	15.529	16.569	16.842
Santa Cruz	15.521	15.498	15.029	13.750	13.635	13.641
Santa Fe	73.955	77.625	80.629	81.060	80.553	84.216
Stgo. Del Estero	30.691	32.525	30.973	31.858	31.612	31.412
T. del Fuego	4.522	5.530	5.190	5.139	5.139	5.139
Tucumán	47.548	44.493	41.411	42.082	42.344	43.076
Total provincial	1.093.651	1.107.568	1.104.321	1.097.837	1.100.678	1.102.732

Nota: Los datos del sector público provincial no incluyen al personal de educación y salud transferidos a las provincias en 1992.

Fuentes: Ministerio de Interior, Subsecretaría de Asistencia a las Provincias; INDEC, 1995.

Casi 700.000 puestos de trabajo fueron eliminados de la nómina de pagos durante este período, representando un 77% de disminución en el nivel de empleo público. Los niveles de empleo público en los sectores provinciales, sin embargo, se mantuvieron intactos²⁰⁵.

El escalonamiento de las reformas de los sectores públicos provinciales concentró los costos de la reforma del Estado durante los primeros años del

gobierno de Menem en áreas donde se ubica la mayor parte del empleo público nacional: sectores urbanos y, particularmente, de la región metropolitana²⁰⁶. En áreas urbanas de las provincias periféricas, los efectos políticos de la reducción del sector público nacional fueron atemperados por el mayor peso del empleo público provincial²⁰⁷ así como el mayor peso de las poblaciones rurales de estas provincias, las cuales no fueron afectadas por las políticas de achicamiento del Estado.

El efecto de esta segmentación de los costos de la reforma del Estado fue el de limitar el peso de la oposición más organizada a las reformas económicas en regiones metropolitanas durante los primeros cuatro años de la administración menemista. Protestas urbanas en las regiones periféricas no estallarían hasta después de 1993, en las postrimerías de dos acuerdos firmados entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales -el Pacto Federal y el Pacto Fiscal- que comprometieron a los gobiernos provinciales a un programa de ajuste y una reforma del sector público local. Sin embargo, estas reformas fueron, en el mejor de los casos, pobremente implementadas y sus efectos no se sintieron sino hasta después de las elecciones presidenciales de mayo de 1995²⁰⁸. En aquellos lugares en los cuales los efectos de la reforma se hicieron sentir, los costos electorales y los estallidos sociales se limitaron a algunos centros urbanos del interior del país²⁰⁹. La maquinaria de control político y clientelismo en las áreas rurales y semiurbanas no fueron afectadas por las reformas implementadas por el gobierno nacional.

²⁰⁵ Las cifras oficiales que mostramos en la tabla 3 representan el número de empleados oficialmente removidos de la nómina de pagos del gobierno nacional. Como tal, deben ser interpretados con cuidado. Casi 300.000 trabajos fueron eliminados como resultado de la privatización de empresas públicas. Aun cuando no disponemos de información al respecto, podemos asumir que una proporción importante de estos trabajos fueron mantenidos en estas empresas privatizadas y no fueron eliminados. Además, algunas de las funciones públicas, en particular educación y salud, fueron transferidas a los sectores públicos provinciales en 1992 resultando, nuevamente, en una transferencia de puestos de trabajo de aproximadamente 200.000 trabajos. Sin embargo, estas cifras reflejan un masivo recorte en los gastos salariales del sector público, así como un trastorno significativo de los patrones de empleo público nacionales. Para una crítica del programa de reforma del Estado menemista que detalla el programa empíricamente y critica los estimados del gobierno en materia de reducción de empleo ver Orlansky (1994).

²⁰⁶ De acuerdo a nuestros cálculos, estimados de datos oficiales, aproximadamente el 80% del sector público nacional en 1991 se concentraba en las provincias metropolitanas.

²⁰⁷ En promedio, los empleados públicos provinciales comprenden dos tercios del empleo público total, comparado con aproximadamente 40% en las provincias metropolitanas (estimados propios sobre la base de datos del INDEC y del Ministerio del Interior).

²⁰⁸ Esto fue admitido en un reporte del Ministerio de Economía en 1994 que, reflexionando sobre el impacto de las "metodologías políticas" en el proceso de reforma de las provincias, anticipaba que "las transformaciones estructurales del sector público se verán indudablemente demoradas por el año electoral, situación que hace necesarios y posibles ahorros poco probables", Ministerio de Economía (1994); p. 15. Demoras en la reforma de los sectores públicos provinciales son también discutidas en World Bank (1993 y 1996). Ver también Sawers (1996) para un interesante análisis de las dimensiones políticas y económicas de los subsidios del gobierno central a las provincias de la región periférica antes y durante el gobierno de Menem.

La segunda herramienta para diferir los costos de las reformas en la región periférica fue el incremento de subsidios del gobierno federal a los gobiernos provinciales durante el período de reforma del estado 1989-1995. Todas las provincias tienen una proporción importante de sus gastos subsidiados por el gobierno nacional. Sin embargo, como discutiremos a continuación, las provincias periféricas dependen particularmente de esos subsidios, y los esquemas de distribución del ingreso nacional discriminan fuertemente en favor de dichas provincias (Sawers, 1996). La transferencia de recursos desde el gobierno central a los gobiernos locales se produce principalmente a través de dos canales. El primero es un mecanismo de distribución de la recaudación impositiva conocida como coparticipación federal, que sistemáticamente favorece a las provincias de la región periférica de acuerdo con una fórmula automática de asignación de recursos. El segundo mecanismo es un flujo de fondos discrecionales, que incluye la contribución de fondos del tesoro nacional a los gobiernos provinciales, un fondo para ayudar a las provincias en “desequilibrio fiscal” y subvenciones y créditos para obras de vivienda, agua potable, salud y educación²¹⁰.

Como muestra la tabla 4, las transferencias totales a las provincias se duplicaron entre 1990 y 1995. Este acrecentamiento es en gran parte consecuencia de las políticas de reforma económica del gobierno de Menem que, por ejemplo, incrementaron notablemente la recaudación federal de impuestos en los primeros cinco años de gobierno. Esto significó que, de acuerdo a la fórmula de asignación de recursos fiscales establecida en 1988 bajo el gobierno de Alfonsín, el flujo de fondos coparticipados a las provincias se incrementó de modo sustantivo a principios de los 90. Sin embargo, como muestra la tabla 4, no sólo los recursos coparticipados aumentaron en este período. Los fondos discrecionales aumentaron a la par de los fondos coparticipados, duplicándose entre 1990 y 1995.

Como resultado de los crecientes fondos recibidos del gobierno federal, las finanzas públicas de las provincias mejoraron sensiblemente. Sin embargo, el creciente flujo de recursos constituyó simultáneamente un

²⁰⁹ En un puñado de provincias, especialmente Santiago del Estero y Chaco, conflictos sociales estallaron luego de los intentos iniciales de reforma del estado en 1994. Sin embargo, estos estallidos estuvieron limitados a las ciudades capitales, al igual que los estallidos ocurridos a fines de 1995 en San Luis, y liderados primariamente por trabajadores del sector público nacional y maestros, que luego de 1992 habían sido transferidos del sector público nacional al sector público provincial.

⁴⁶ Para detalles sobre los arreglos de coparticipación con las provincias ver Inter-American Development Bank (1994) y World Bank (1993). La fórmula de coparticipación fue modificada por última vez en 1988. Esta última modificación unificó bajo la categoría de fondos coparticipados la mayor parte de los fondos disponibles a las provincias y disminuyó las transferencias discrecionales que acompañan los flujos provenientes del gobierno federal.

fuerte desincentivo a la reforma del sector público, las cuales fueron evitadas por los gobiernos locales durante la primera presidencia de Menem²¹¹.

Mientras que el financiamiento federal es importante para todas las provincias, la mayor dependencia de las economías periféricas en el Estado nacional es analizada en la tabla 4, que contrasta los subsidios recibidos por las provincias metropolitanas y periféricas. El gasto público total de las provincias metropolitanas es mucho mayor que el de las provincias periféricas, pero las provincias periféricas tienen un porcentaje mucho mayor de su presupuesto subsidiado por el gobierno federal. Aproximadamente un 43% del presupuesto de las provincias metropolitanas es subsidiado por el gobierno federal, la mayor parte a través del mecanismo de coparticipación federal. Por otro lado, el 78% de los gastos de las provincias no metropolitanas fueron financiados por el gobierno federal, en donde los fondos discrecionales representaron cerca del 18% del total, comparado con un 7% en la región metropolitana²¹².

Tabla 4. Gastos federales y empleo público en las provincias

Provincia	Empleados públicos como % del empleo total 1990	% de presupuesto provincial financiado por el gobierno federal 1994	Total de transferencias federales 1990 (millones US\$)	Total de transferencias federales 1995 (millones US\$)	ATN 1990 (millones US\$)	ATN 1995 (millones US\$)
Capital Federal	16,16	6,16				
Buenos Aires	14,96	46,04	1.292	3.544	164	290
Córdoba	16,45	55,16	514	1.007	63	68
Mendoza	17,97	58,57	306	611	25	37
Santa Fe	16,67	52,28	989	2.031	104	97
Región metropolitana (promedio)	16,44	43,64	775	1.798	89	123
Catamarca	38,28	90,88	198	339	53	30
Corrientes	23,28	85,71	260	501	65	70
Chaco	18,47	87,97	311	596	69	70
Chubut	25,18	79,98	182	395	40	99
Entre Ríos	21,76	70,74	306	638	58	62
Formosa	26,06	92,44	235	497	53	99

²¹¹ Ver los informes del World Bank (1993 y 1996) que citáramos anteriormente. En 1992 el gobierno de Menem transfirió las funciones de educación y salud a las provincias, lo cual incrementó los costos operativos de estas provincias y, por tanto, canceló parte de los beneficios del mayor flujo de recursos. Sin embargo, el incremento de los recursos participados a las provincias fue el doble que aquel representado por el incremento de gastos transferidos a las provincias (Sawers, 226).

²¹² Casi 70% del gasto público es destinado a salarios del sector público en las provincias periféricas, comparado con 55% en provincias metropolitanas (Sawers, 246).

Jujuy	27,11	74,46	303	392	153	54
La Pampa	20,56	62,59	124	302	21	67
La Rioja	40,05	84,04	172	530	51	259
Misiones	14,43	82,35	220	468	52	72
Neuquén	28,57	68,55	359	608	66	123
Río Negro	21,43	66,16	289	401	111	74
Salta	22,41	71,14	271	535	34	64
San Juan	22,91	82,97	214	449	41	64
San Luis	21,62	76,19	159	321	41	56
Santa Cruz	45,45	76,3	224	426	43	97
Sigo. del Estero	21,98	85,63	243	548	43	89
Tierra del Fuego	32,76	71,58	90	236	33	92
Tucumán	22,38	76,42	323	613	62	58
Periferia (promedio)	26,04	78,22	235	463	57	84

*La Capital Federal no era una provincia y, por tanto, no participaba del programa de coparticipación federal.

Fuente: valores de 1990, INDEC (1991); valores de 1994, Ministerio de Economía (1995); valores de desempleo, INDEC (1995); valores electorales calculados de información proporcionada por el Ministerio de Interior.

Tabla 5: Transferencias del gobierno federal, desempleo y votos

	Transferencias federales por habitantes 1995	Electores necesarios para elegir un representante provincial como proporción de la media nacional (1=promedio nacional)	Porcentaje de crecimiento de los ATN 1990-1995	Crecimiento absoluto del desempleo (en unidades porcentuales del desempleo abierto) 1989-1995	Porcentaje de voto peronista 1995	Cambio en el voto peronista a presidente 1989-1995
Ciudad de Bs. As.				9,10	41,5	5,2
Buenos Aires	282	1,75	76	12,6	51,8	1,9
Córdoba	363	1,74	7	6,4	48,2	3,6
Mendoza	432	1,53	48	2,4	52	9,9
Santa Fe	725	1,75	-7	6,5	46,8	-4,80
Región Metropolitana (promedio)	451	1,69	31%	7,4	48,4	3,16
Catamarca	1.282	0,52	-43	2	52,3	-3,6
Corrientes	709	1,16	0	7,2	46	3,9
Chaco	1.105	0,66	147	4,1	56,8	5,1
Chubut	629	1,14	8	2,9	57	14,4
Entre Ríos	625	1,19	7	2,8	46,2	-5,4
Formosa	1.247	0,9	87	-3,8	49,5	-8,5
Jujuy	765	0,75	-64	5,6	44,2	1,1
La Pampa	1.161	0,56	220	2,3	50,3	-1,2
La Rioja	2.401	0,44	407	5,2	76,1	9,5
Misiones	593	1	38	3,5	49,5	-3,2

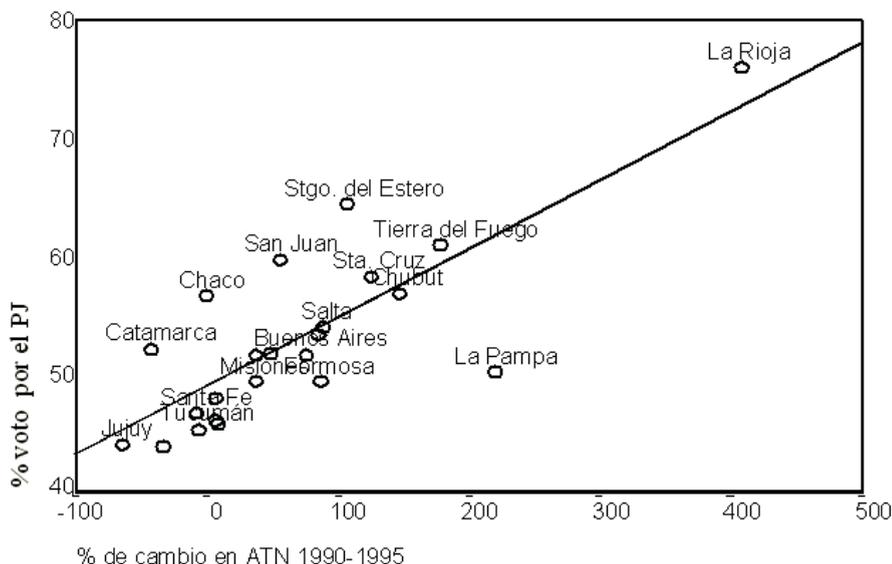
Neuquén	1.563	1,18	86	8,1	53,5	14,3
Río Negro	791	0,85	-33	3,7	44	-3,2
Salta	617	1,14	88	10,6	54,1	12,9
San Juan	849	0,88	56	5,2	59,8	11,4
San Luis	1.120	0,6	37	3,2	51,7	5,4
Santa Cruz	2.665	0,35	126	2,4	58,4	3,7
Stgo. del Estero	815	0,95	107	0	64,6	-0,3
Tierra del Fuego	3.402	0,15	179	-0,2	61,1	18,4
Tucumán	536	1,42	-6	7,3	45,5	4,2
Periferia (promedio)	1.204	0,83	76%	3,79	53,37	7,63

Los datos presentados también permiten evaluar la dimensión política del gasto federal en las provincias durante el gobierno de Menem, y la mayor utilidad política por cada dólar gastado por el gobierno en sus electores de “bajo mantenimiento” en el interior del país. En términos absolutos, las transferencias que el gobierno federal realizó a las provincias metropolitanas excedieron con creces los fondos destinados a las provincias periféricas (tabla 4). Sin embargo, el gasto por habitante (tabla 5) muestra cuán mayores son los recursos recibidos por la población de las provincias periféricas. También muestran los mayores dividendos políticos que el gobierno recibe por mayores recursos enviados a estas áreas. El gobierno federal gasta por habitante en la periferia tres veces lo que gasta por habitante en la región metropolitana. Estas cifras también sugieren que el impacto político de este gasto en la coalición legislativa del partido de gobierno se ve magnificado por el menor número de votos requeridos para elegir un representante del Congreso en la periferia. Mas aún, si observamos las transferencias de fondos más politizadas, las transferencias de fondos discrecionales, vemos cómo existe una marcada inclinación a incrementar los fondos destinados a gobernaciones peronistas durante este período. Las transferencias de fondos discrecionales se incrementaron tanto en la región metropolitana como en la periférica; sin embargo, en la periferia estas transferencias crecieron dos veces la tasa de crecimiento de la región metropolitana.

La tabla 5 y la figura 1 iluminan los beneficios políticos de los subsidios dados a los gobiernos provinciales. Las provincias periféricas, menos costosas pero más subsidiadas, experimentaron un incremento del desempleo menor a aquellas provincias metropolitanas que fueron menos subsidiadas (tabla 5, columna 4). Además, como sugiere la figura 1, es visible una fuerte relación entre el crecimiento en los fondos discrecionales asignados a las provincias y el rendimiento electoral del peronismo en las elecciones de 1995²¹³.

Figura 1: Transferencia de fondos discrecionales y votos recibidos por el peronismo, elección presidencial, 1995

R = .793



Es decir, empleo público y financiamiento federal ayudaron a sostener las estructuras clientelares que por generaciones garantizaron estabilidad política en la periferia. La fórmula peronista para construir soporte político en los primeros años de la reforma se sirvió, por tanto, de dos lógicas distintas. En las regiones metropolitanas, de alto mantenimiento, el peronismo perdió el apoyo político de importantes sectores que tradicionalmente lo han apoyado. Pero, a su vez, ganó a través del control de la inflación y la estabilidad económica el apoyo político de sectores tradicionalmente antiperonistas, como fueron sectores gerenciales y de clases altas y medias altas. Las ganancias de las políticas de estabilidad económica fueron cosechadas, pero los costos sociales de dichas políticas imprimieron un aire de incertidumbre sobre los prospectos electorales del peronismo. Esta imagen turbulenta contrastaba con la más calma situación

²¹³ Esta relación también se puede observar en el rendimiento electoral del peronismo en las elecciones a diputados y senadores en 1995. La correlación entre el crecimiento de los fondos discrecionales y los votos obtenidos por el peronismo para la Honorable Cámara de Diputados fue de .5. Usamos la categoría de fondos discrecionales como variable independiente, en lugar de gasto público total, no porque el gasto público total se encuentre menos politizado, sino porque los fondos discrecionales permiten observar la inclinación política coyuntural en el gasto del gobierno nacional.

de la políticamente estratégica periferia, donde las ganancias de mayor estabilidad económica no fueron acompañadas de los costos asociados al desmantelamiento de las economías locales financiadas por el gobierno nacional. Estabilidad de precios además de patronazgo para los electores de bajo mantenimiento en la periferia fue una combinación clave para asegurar la gobernabilidad política de las reformas económicas. Los costos económicos de este proceso de reforma fueron, a partir de esta estrategia, más que compensados por el pago en apoyo político recibido por las sobrerrepresentadas bases electorales de la periferia, en el marco de gobiernos provinciales altamente dependientes de los fondos federales.

Empleo público y elecciones: variaciones regionales

¿Cuáles fueron las claves regionales del rendimiento electoral peronista en el período de reformas económicas de 1989 a 1995? Para testear nuestra hipótesis de que el escalonamiento de las reformas económicas facilitó la victoria electoral del peronismo en 1995, realizamos dos análisis que examinaron el impacto electoral del empleo público, controlado por otras variables socioeconómicas. El primer análisis realizado lo constituyó un conjunto de regresiones lineales de múltiples variables (OLS) que midieron el impacto de variables socioeconómicas seleccionadas en el rendimiento electoral del peronismo a nivel departamental, tanto en la región metropolitana como en la periferia. El segundo análisis consistió en un grupo de regresiones logísticas que estimaron la probabilidad de que el peronismo obtuviera mayoría propia en un departamento electoral -50% del voto o más- en elecciones presidenciales y legislativas, dada la diversa composición socioeconómica del electorado de dicho departamento²¹⁴.

Existen en la Argentina 521 departamentos electorales en 23 provincias y una Ciudad Autónoma. Al mover la unidad de análisis del nivel provincial al departamental pudimos multiplicar el número de casos y, por tanto, reducir las distorsiones inherentes a todo análisis ecológico²¹⁵. La base de datos que

²¹⁴ En promedio, esto es realmente más de lo que requeriría el peronismo para lograr mayoría en el Congreso, dada la sobrerrepresentación regional de la periferia y el significativo peso de los partidos provinciales en los comicios locales. Tal cual fue mencionado, el grueso de aquellos partidos supo ser aliado del menemismo y sustentó la reelección del presidente en 1995.

²¹⁵ Nuestra justificación del uso de datos ecológicos es doble. Primero, como es costumbre, la disponibilidad de estos datos es un factor importante. Que nosotros sepamos, no existen encuestas que permitan estimar las orientaciones políticas de diversos grupos socioeconómicos en áreas rurales. Asimismo, no se encuentra disponible información sistemática en el ámbito de pueblos y ciudades pequeñas. Como dijera Juan Manuel Villar (1995), esas áreas constituyen "el lado oscuro de la luna" para la comunidad de encuestadores argentinos. Segundo, la lógica del argumento avanzado en este artículo puede ser expresada como un "estudio contextual", en el cual el rendimiento electoral del peronismo a nivel departamental es, de hecho, nuestra unidad de análisis. Nuestro propósito en esta sección es, por tanto, mostrar cómo diferentes contextos regionales delimitan las coaliciones electorales del peronismo, un propósito para el cual los datos ecológicos son apropiados. Para trazar las discusiones recientes en materia de análisis ecológicos ver Achen y Shively (1995) y King (1997).

utilizamos fue construida con información socio-económica del Censo de 1991 realizado por el INDEC, y de información electoral provista por la Dirección Nacional de Estadísticas Electorales.

Tanto la regresión linear-OLS (variable dependiente: p) como la regresión logística (variable dependiente: $\text{Prob}(p)$), tienen la forma:

$$p, \text{Prob}(p) = b_0 + \text{PSE } X_1 + U X_2 + R X_3 + \text{MG } X_4 + \text{IL } X_5 + \text{ST } X_6 + e$$

Donde

p = *Porcentaje de votos peronistas*, y en la regresión logística, $\text{Prob}(p)$ = *Probabilidad de que el peronismo obtenga un 50% de los votos o más*.

PSE = *Empleados públicos* como porcentaje de la población económicamente activa.

U = *Nivel de urbanización*, estimado por un índice de 5 puntos²¹⁶.

R = *Jubilados o pensionados* como porcentaje de la población económicamente activa.

MG = *Patrones* como porcentaje de la población económicamente activa.

IL = *Analfabetos*, como porcentaje de la población mayor de 10 años.

ST = *Estudiantes mayores de 14 años matriculados en escuelas secundarias o de educación superior* como porcentaje de la población económicamente activa.

Los resultados de las regresiones presentados en la tabla 6 muestran la variación en el rendimiento electoral de estos grupos socioeconómicos en regiones metropolitanas y periféricas. Como es posible observar, las variables socioeconómicas introducidas se comportan de modo distinto de acuerdo con su ubicación regional. Nuestras expectativas de que la coalición que apoyó al peronismo en la región metropolitana fuese distinta a aquella de la región periférica son también apoyadas por los resultados. Los contextos regionales son, claramente, importantes.

De particular relevancia a nuestro argumento es el rendimiento de la variable "sector público". Su impacto es positivo y estadísticamente significativo solamente en los departamentos de la periferia, mientras que es negativo (aun cuando no significativo) en los departamentos metropolitanos²¹⁷. El sector público, por tanto, impulsó las posibilidades electorales del peronismo en la periferia mientras que, en el mejor de los

²¹⁶ Los valores del índice son 0 = población < 25.000; 1 = población de 25.000 a 50.000; 2 = población de 50.000 a 75.000; 3 = población de 75.000 a 100.000; 4 = población > 100.000

²¹⁷ Ha sido, incluso, negativo y significativo en análisis que incluían sólo departamentos de las principales áreas urbanas de Buenos Aires, Rosario y Córdoba. Sin embargo, para lograr consistencia, nos limitamos a presentar el análisis de lo que fue ya definido como "región metropolitana", lo cual abarca departamentos urbanos y rurales e incluye a la provincia de Mendoza.

casos, no ayudó al rendimiento de la coalición metropolitana. También es interesante resaltar el impacto de la variable urbanización que, contrariamente al comportamiento de otras variables en el análisis, se comportó del mismo modo en las distintas regiones. Los resultados exhiben definitivamente un claro sesgo rural del voto peronista tanto en regiones metropolitanas como periféricas. Esto es consistente con la experiencia histórica del peronismo²¹⁸ e ilumina el modo en que los efectos electorales de la reforma del Estado fueran más costosos en la región metropolitana. En un período en el cual la reforma del Estado desarticuló las bases electorales peronistas en las provincias metropolitanas, el mayor porcentaje de población rural en la periferia garantizó un alto nivel de estabilidad electoral²¹⁹.

Tabla 6: El impacto electoral regional de algunas variables socioeconómicas selectas

Variables independientes	1995 Elección presidencial (Metro) OLS	1995 Elección presidencial (Periferia) OLS	1995 Elección diputados (Metro) OLS	1995 Elección diputados (Periferia) OLS	1995 Elección diputados (Metro) Logit	1995 Elección diputados (Periferia) Logit
Empleo público (PSF)	-.006 (.085)	.358*** (.062)	.002 (.096)	.354*** (.072)	7.820*** -2.402	1.643* (2.39)
Urbanización (U)	-1.851*** (.352)	-1.357** (.579)	-2.244*** (.397)	-1.472** (.670)	-.024 (.0374)	.043*** (.0145)
Jubilados (R)	-1.107*** (.163)	.252 (.203)	-1.069*** (.184)	.533** (.235)	-.231*** (.0771)	.045 (.0458)
Patrón (MG)	-.426* (.216)	-1.360*** (.234)	-.320*** (.244)	-.801*** (.271)	-.041 (.0984)	-.105** (.0517)
Analfabetos (II.)	-1.384*** (.255)	-.231* (.134)	-1.811*** (.134)	-.385** (.155)	-.234 (.1801)	-.254*** (.0596)
Estudiantes terciarios (ST)	-.265 (.375)	-2.136*** (.242)	-.831* (.423)	2.176*** (.280)	-.562*** (.1523)	-.059*** (.0279)

²¹⁸ Ha sido, incluso, negativo y significativo en análisis que incluían sólo departamentos de las principales áreas urbanas de Buenos Aires, Rosario y Córdoba. Sin embargo, para lograr consistencia, nos limitamos a presentar el análisis de lo que fue ya definido como "región metropolitana", lo cual abarca departamentos urbanos y rurales e incluye a la provincia de Mendoza.

²¹⁹ A De acuerdo a los datos del censo de 1991, casi un tercio de la población en las provincias periféricas vive en áreas rurales (definidas aquí como departamentos de menos de 25.000 habitantes). En contraste, el promedio para las provincias metropolitanas es de 5%.

probabilidades de obtener mayoría propia aumentan de modo significativo cuanto mayor es el tamaño del sector público (en áreas urbanas y rurales). El contexto regional ideal para el peronismo, en tiempos de reforma económica, era el de departamentos rurales con altos niveles de empleo público en la periferia. Por el contrario, el peor escenario posible era el de áreas metropolitanas altamente urbanizadas con altos niveles de empleo público.

Tabla 7: Probabilidad de que el peronismo obtenga mayoría absoluta dados distintos niveles de empleo público y urbanización: metro y periferia, elecciones legislativas, 1995

	Urbanización			
	Baja		Alta	
	Metro Áreas rurales	Periferia Áreas rurales	Metro Áreas urbanas	Periferia Áreas urbanas
Pequeño	53,67%	37,26%	13,45%	10,22%
Sector público				
Grande	50,16%	61,43%	10,69%	18,76%

Nota: Alto/Bajo definido como una desviación estándar por arriba o por abajo del valor promedio para todos los departamentos. Los resultados estimados utilizando los resultados del modelo de la tabla 6 y modificando los valores de las variables independientes de interés.

Dados estos resultados, la importancia de un escalonamiento de las reformas económicas como forma de garantizar su viabilidad política aparece con toda claridad. Someter a la base electoral metropolitana de alto mantenimiento a los rigores de la reforma del Estado y el mercado mientras se mantienen los subsidios a la base electoral de bajo mantenimiento de la periferia, que permitió mantener electoralmente viable la reforma económica. Fue también importante para sostener la cohesión política del peronismo durante este período. La desestabilización potencial de las bases electorales metropolitanas del peronismo fue balanceada con el mantenimiento del patronazgo estatal de redes clientelares de organización política en las regiones económicamente pobres pero políticamente valiosas de la periferia. La turbulencia en la metrópolis fue políticamente costeable por la continuidad de las estructuras políticas de la periferia.

Conclusión

Este estudio provee un número de hipótesis sobre la economía política del federalismo y su impacto en las políticas públicas. En las sociedades federales políticamente organizadas, la sobrerrepresentación produce una superposición desequilibrada entre la distribución territorial de recursos políticos y la distribución territorial de recursos económicos. Ello puede tener un impacto independiente en las políticas públicas resultantes. En el caso argentino, esta sobrerrepresentación brindó al peronismo nuevas alternativas para facilitar la viabilidad política de su programa de reformas.

El federalismo es un sistema que compensa las asimetrías de poder regional. Compensa a las regiones con poco poder económico y baja densidad demográfica dándoles mayor peso en el gobierno nacional. Estas asimetrías, estructuralmente determinadas, son por tanto compensadas institucionalmente. En términos materiales esto significa que las regiones sobrerrepresentadas tienen la capacidad para desviar políticamente recursos económicos hacia ellas, que no llegarían por los mecanismos habituales de operación de los mercados. En efecto, podemos esperar que las regiones sobrerrepresentadas atraigan un porcentaje de gasto federal desproporcionado respecto de su población.

El impacto que tiene esta sobrerrepresentación en el diseño de las políticas públicas puede ser entendido a la luz de las coaliciones electorales que acabamos de describir. Todos los gobiernos, ya sean federales o unitarios, utilizan el gasto para comprar, en mayor o menor medida, sus votantes. Lo que vemos en este trabajo es cómo el federalismo potencia el impacto de ese gasto político. Los sistemas federales, a través del mecanismo de sobrerrepresentación territorial, crean bolsones potenciales de electores de bajo costo (*low maintenance constituencies*) que pueden ser cruciales para la construcción de una coalición de apoyo a la reforma electoral. Cuando la inversión económica requerida por cada unidad de apoyo político de un territorio sobrerrepresentado es mucho menor que la inversión requerida en un territorio subrepresentado, la dinámica de selección entre bases electorales “de alto mantenimiento” y “de bajo mantenimiento” se vuelve crucial en la elaboración de políticas públicas.

En la Argentina, la diferenciación económica regional protegió a las regiones periféricas de gran parte de los costos que resultaron de la reestructuración en las economías metropolitanas. Asimismo, el pequeño tamaño de las economías periféricas, altamente dependientes, permitió sostener relativamente estable el gasto público en la región.

Este artículo también resalta la importancia de los partidos políticos. Varios autores han destacado la importancia de los partidos para llevar a cabo reformas económicas exitosas (Remmer 1991; Haggard y Kaufman 1994).

Mientras que estos autores han destacado el rol del sistema político (p.ej.: fragmentación, competencia, etc.), este estudio sugiere prestar atención a la dinámica partidaria en distintos niveles, particularmente las bases sociales de los partidos de gobierno y las redes organizativas en las que descansan la movilización de sus bases y el control de sus electorados. Dada la masiva presión internacional sobre los países en vías de desarrollo para realizar reformas de mercado, experimentos de reforma están siendo llevados a cabo por partidos de gobierno apoyados en distintas coaliciones sociales. Deberíamos esperar variaciones en las reformas económicas resultantes de acuerdo con las coaliciones sociales que le han dado su apoyo. En relación a este tópico podríamos preguntar: ¿qué impacto han tenido estas reformas en electorados con distinto peso político? ¿Tiene el partido de gobierno bases electorales de alto mantenimiento cuando implementa la reforma económica, o tiene el partido vínculos organizativos con bases electorales de bajo mantenimiento cuyo apoyo político puede ser comprado a un precio que es compatible con los objetivos de reforma?

Este estudio también propone que es necesario repensar la importancia del clientelismo y el gasto público para explicar la viabilidad política de las reformas económicas. Aun cuando existe la creencia convencional de que en la reforma económica hay una incompatibilidad entre el clientelismo y la racionalidad de la reformas de mercado, este estudio sugiere que el clientelismo es integral a la racionalidad política de las reformas. En su estudio sobre la política económica heterodoxa en Turquía, John Waterbury (1992) destacó la importancia del gasto público en la construcción de una coalición pro exportadora. El giro hacia reformas ortodoxas en gran parte del mundo no ha significado, sin embargo, la desaparición del clientelismo político, sino su adaptación a requerimientos fiscales más estrictos. Aun en los casos más ortodoxos de reformas económicas, uno puede esperar que existan electorados cuyo apoyo político puede ser comprado a un precio accesible, particularmente si el partido reformista posee lazos organizativos con dichos electorados. Clientelismo, patronazgo y otras formas “no modernas” de intermediación política pueden ser, por tanto, cruciales para aquellas elites interesadas en traer a sus fronteras, reforma de mercado mediante, la “modernidad”.

CAPÍTULO 8

Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal*

Tulia G. Falletti

* El trabajo de campo para este artículo ha sido financiado con una beca de investigación para disertación internacional (IDRF) del Social Science Research Council de los Estados Unidos, y con una beca de investigación de postgrado (Graduate Research Grant) del Graduate School de Northwestern University. Agradezco la colaboración que me prestaron Inés Aguerrondo, María del Carmen Feijóo y Silvia de Senén González durante mi trabajo de campo en Argentina, como así también a Mariano Tommasi del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) y a la Fundación Gobierno y Sociedad que me dieron afiliación institucional durante el tiempo de mi investigación en Buenos Aires.

1.Introducción

“Una vez que la centralización administrativa ha durado por un tiempo, si el mismo poder que la fundó quisiera luego destruirla, es siempre incapaz de lograrlo.”

(Alexis de Tocqueville, “Political Effects of Administrative Decentralization”, en Schleifer, 1980: 137).

Si Alexis de Tocqueville resucitara y viajara al sur del Río Grande, se sorprendería de ver que no sólo procesos de descentralización administrativa, sino también política y fiscal están teniendo lugar en América Latina después de décadas de estados centralizados y gobiernos nacionales fuertes. Más aún, se sorprendería de ver que en muchos casos son precisamente los gobiernos centrales —previos artífices de la centralización administrativa, fiscal, y política— quienes han iniciado las políticas de descentralización. Como dicen Willis, Garman y Haggard, “la creciente descentralización de gobierno es uno de los eventos políticos y de economía política más importantes de América Latina en las dos últimas décadas” (1999: 7). Hoy en día, todos los países sudamericanos eligen a sus autoridades locales, y el 60% de ellos elige a las autoridades del nivel intermedio.²²¹ En la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay y Perú, el porcentaje de recursos recolectados por los gobiernos subnacionales se incrementó de un promedio de 14,2% del total recaudado en 1980, a 15,9% en 1990 y 17,6% en 1997. Del mismo modo, el porcentaje del gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales en estos países se incrementó de un promedio de 15,7% del total del gasto en 1980, a 19,4% en 1990, y 22,4% en 1997²²². Argentina, Chile, Colombia, México y Venezuela, entre otros países, que hasta las décadas de 1970 y 1980 administraban sus sistemas de salud, educación y bienestar social a nivel del Estado central, han transferido o están transfiriendo la administración y provisión de dichos servicios a los niveles provincial o estatal y municipal, en procesos que no han estado carentes de conflictos, avances y retrocesos.

Dada la importancia del proceso de descentralización de gobierno —vale decir, el conjunto de políticas que devuelve capacidades, responsabilidades y autonomía a los gobiernos subnacionales, y que se desarrolla en tres áreas:

²²¹ "Autoridades intermedias" son aquellas de los estados, provincias, regiones o departamentos, vale decir las autoridades del o de los niveles que median entre los niveles central y local.

"Gobiernos subnacionales", en cambio, incluye a ambos, el nivel local y el nivel intermedio de gobierno.

²²² Datos tomados de: The World Bank (1999) World Development Report 1999/2000, Washington D.C.: The World Bank, e International Monetary Fund (1998 y 1999), Government Finance Statistic Yearbook, Washington D.C.: IMF.

de administración de servicios sociales, de finanzas públicas y de reforma política— tanto la literatura académica como la orientada al diseño de políticas públicas están prestando creciente atención a las causas, consecuencias y características de estas reformas en América Latina. Pero si bien la literatura sobre descentralización está creciendo rápidamente, es llamativa la precaria o ausente conceptualización de las relaciones intergubernamentales en el estudio de este proceso. La literatura de ciencia política, por ejemplo, se ha enfocado casi exclusivamente en la relación entre los poderes ejecutivos y legislativos nacionales, o en las características del sistema político, pero ha dejado de lado el rol de los gobernadores o de las instituciones que regulan las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. En países federales, especialmente, las relaciones intergubernamentales adquieren fundamental importancia para la descentralización. Se puede decir —citando al ex senador y gobernador de los Estados Unidos Edmund Muskie— que las relaciones entre presidentes, gobernadores e intendentes constituyen la “cuarta rama” o la “rama oculta del gobierno” (en Wright, Deil, 1978: p. 5). Al estudio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y de sus interrelaciones, debemos agregar el estudio de las relaciones intergubernamentales, en especial si se trata de un país federal y si procuramos entender las causas, consecuencias y/o características del proceso de descentralización.

Analizando el proceso de descentralización de la educación en la Argentina, el presente artículo busca complementar la literatura existente respondiendo a la siguiente pregunta: *¿cómo afectan las instituciones del sistema federal al proceso de descentralización?* Respondiendo a esta pregunta procuro mostrar la importancia que tuvieron las relaciones intergubernamentales y las instituciones del federalismo en las negociaciones sobre transferencia de escuelas secundarias en 1992, y en las consecuencias que la descentralización de esta porción del gasto social está teniendo para el balance de poder entre los poderes ejecutivos nacional y provinciales.

Al estudiar el impacto del federalismo en el proceso de descentralización propongo mover el eje del análisis de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo a las relaciones intergubernamentales, y más específicamente a las relaciones entre presidentes y gobernadores. *Mi argumento es que el federalismo impacta de dos formas el proceso de descentralización. Por un lado, el federalismo ayuda a legitimar el proceso descentralizador.* Este fenómeno que puede parecer obvio fue, sin embargo, el que permitió la aceptación por parte de los gobiernos provinciales de la transferencia de escuelas sin la correspondiente transferencia de los recursos necesarios para solventarlas. *Por otro lado, el federalismo imprime*

características particulares al proceso de descentralización. En lo coyuntural, la *legislatura nacional perdió relevancia* frente al papel clave de los gobernadores en las negociaciones sobre descentralización. Pero más aún, el federalismo generó una consecuencia de largo plazo. *Brindó el andamiaje institucional que permitió el aprendizaje y coordinación entre provincias*, de forma tal que éstas ahora pueden vetar más fácilmente las decisiones impulsadas desde el centro. Así, aunque la descentralización de servicios en la Argentina -tanto en su primera fase durante los años 70 como en su segunda fase a comienzos de los 90- se haya llevado a cabo por razones meramente fiscales, o de balance de las cuentas públicas, en el contexto de un régimen democrático de gobierno el federalismo permitió que a través de la descentralización del gasto las provincias capitalizaran poder político, aún sin la correspondiente descentralización de los recursos.

2. Breve reseña de la literatura de ciencia política sobre descentralización

A grandes rasgos, podemos ordenar la literatura sobre descentralización en tres grupos: (a) aquellos trabajos que procuran explicar sus consecuencias y de aquí se derivan argumentos tanto a favor como en contra de la descentralización, (b) los que procuran explicar —con un interés más académico— las causas de la descentralización, y (c) los trabajos que intentan dar cuenta de las características de estos procesos —estudiándolos en general desde una perspectiva comparativa—.

En cuanto a sus consecuencias, el proceso de descentralización tiene defensores y críticos. En el contexto del proceso de transición democrática que experimentó la mayoría de los países de la América Latina en la década del 80, los defensores de la descentralización, apoyándose en las teorías de la representatividad de los gobiernos locales y del federalismo fiscal, vieron en la descentralización la posibilidad de incrementar la representatividad política de los gobiernos subnacionales y la eficiencia de los sistemas fiscales. Ya Alexis de Tocqueville, en la primera mitad del siglo XIX, enfatizaba las ventajas del sistema de gobiernos locales de los Estados Unidos basado “en el municipio, donde la acción legislativa y gubernamental está más próxima a los gobernados.” (de Tocqueville, 1985: 46). Siguiendo esta línea argumental (que el mejor sistema de gobierno es el que se encuentra más próximo a los representados) científicos sociales latinoamericanos propusieron una agenda de descentralización que fortaleciera la vida municipal y estatal o provincial (Borja y otros, 1989; Cabrero de Mendoza, 1995, y García del Castillo, 1999). Los defensores de la descentralización también se basaron en la teoría del federalismo fiscal para proponer la delegación de las atribuciones de recaudación y ejecución del gasto a los

niveles subnacionales. Ya en 1956 el economista Charles Tiebout había modelado las ventajas de un sistema de impuestos que recolectara y gastara en el nivel más bajo posible, lo que él llamó el “principio de subsidiariedad.” De acuerdo con este modelo el mejor conocimiento de las preferencias y gustos locales, y la competencia entre jurisdicciones que crea un sistema fiscal descentralizado resultan en una mayor eficiencia del sistema en su conjunto. Esta teoría fue particularmente enarbolada por los organismos internacionales a partir de comienzos de la década de 1990, que propusieron reformas de los sistemas fiscales latinoamericanos que tendieran a una mayor descentralización del gasto y de la recaudación (IDB, 1994. Ver también Oates, 1972, 1977 y 1993; Bennett, 1990, y Shah, 1994; y en cuanto a la aplicación del federalismo fiscal en América Latina: FIEL, 1993, y Wiesner Durán, 1992 y 1995). Así, las coaliciones sociales y políticas que apoyaron las políticas de descentralización en América Latina fueron muy amplias. Sin embargo, también surgieron voces críticas, en especial por parte de los sindicatos nacionales que vieron en la descentralización de servicios una amenaza a sus niveles de afiliación y poder de negociación (Murillo, 1999). Recientes trabajos académicos también resaltaron los efectos negativos que puede crear la descentralización de autoridad cuando se realiza hacia elites tradicionales y jefes locales, tales como mayor clientelismo, prebendalismo, aumento de los déficits subnacionales, aumento del tamaño de la administración pública en el nivel local y de la brecha entre recaudación y gasto (Kraemer, 1997; Stein, 1998; Fox y Aranda, 1996; Cornelius, 1999).

En cuanto a las causas de la descentralización, la literatura de ciencia política ha conceptualizado a la descentralización como una función de los incentivos de los sistemas electorales, o de las características de los sistemas de partidos. Desde una perspectiva de acción estratégica de los actores políticos, Kathleen O’Neill (1998 y 2000) argumenta que la descentralización política se llevó a cabo en situaciones en que quienes estaban a cargo del nivel central de gobierno vieron en la descentralización política (más específicamente en la elección directa de gobernadores e intendentes) una posibilidad de perpetuar su poder, ya que para ellos era posible ganar las elecciones en el nivel local pero su permanencia en el poder era amenazada si las elecciones se realizaban sólo en el nivel nacional. Según la autora, así se explica la descentralización política en Bolivia, Ecuador, y Colombia. Michael Penfold-Becerra (1999), de manera similar que O’Neill, argumenta que la descentralización política en Venezuela y Colombia fue resultado de los incentivos institucionales de los sistemas electorales de esos países. Cabe señalar que si bien estas explicaciones resultan sumamente iluminadoras en los casos analizados por estos dos autores, no se aplican a otros casos, como México y Argentina por ejemplo. En estos países tuvieron lugar reformas del

sistema político que condujeron a la elección directa del intendente de sus ciudades capitales, pero tanto en Buenos Aires como en la ciudad de México fueron los partidos de la oposición los que ganaron esas elecciones luego de la descentralización política, y no los partidos a cargo del nivel federal de gobierno. Desde una perspectiva que combina la explicación de cálculo estratégico de los actores con las características de crisis del sistema político, Merilee Grindle (2000) también busca explicar la decisión de los poderes centrales de descentralizar autoridad política en cinco experiencias recientes en Latinoamérica. En esta explicación, como en las anteriormente mencionadas, es llamativa la poca atención que se presta al rol de los actores políticos de los niveles subnacionales de gobierno. En cambio, es la lógica de competencia partidaria la que domina en todos estos argumentos, y si bien esta lógica es importante para explicar la descentralización política, debe ser complementada con el rol que desempeñaron los actores de los distintos niveles de gobierno (federal o central, provincial o estatal y municipal) en tanto representantes de los intereses de su provincia, estado o departamento, y no meramente como portavoces de los intereses de sus partidos políticos. Por otra parte, también es importante indagar en las dimensiones fiscal y administrativa de los procesos de descentralización que tuvieron lugar en América Latina, y no sólo en las reformas que condujeron a la elección directa de las autoridades políticas del nivel subnacional.

Finalmente, encontramos la literatura que procura explicar el grado de descentralización como una función del tipo de gobierno, que puede ser dividido o unificado, o del sistema de partidos. Ya en 1964 William Riker argumentó que el grado de descentralización de un sistema federal de gobierno dependía del nivel de centralización o descentralización de su sistema de partidos políticos. En un reciente artículo comparativo, Willis, Garman y Haggard (1999) argumentan que el grado de descentralización fiscal depende de las relaciones de reciprocidad y dependencia entre candidatos dentro de los partidos políticos. Ellos argumentan que “cuanto más grande sea la sensibilidad política de los políticos del nivel central hacia los resultados del nivel subnacional, mayor es la probabilidad de que el sistema [fiscal] sea más descentralizado.” (1999: 9). El trabajo de estos tres autores, como también el de Ken Eaton (1998), que analiza la descentralización en Argentina y Filipinas, se centran en la relación de dependencia, reciprocidad y lealtades que se genera entre el ejecutivo nacional y los representantes de las provincias en la legislatura. Los autores sostienen que, como estos representantes en la legislatura dependen del ejecutivo nacional para mantenerse en el poder (dada la existencia de listas sábana y por las características del proceso de nominación de candidatos), ellos son poco proclives a la descentralización del poder.

Vemos así que la literatura de ciencia política que busca explicar las causas, consecuencias y características de los procesos de descentralización se centra fundamentalmente en los sistemas electorales o de partidos políticos, llamando la atención a la ausencia de trabajos que conceptualicen el impacto que tiene la forma constitucional de gobierno (federal o unitaria) sobre los procesos de descentralización. Mas aún, los trabajos de ciencia política han procurado explicar de forma casi exclusiva el nivel de descentralización fiscal (medido como porcentaje de recaudación y ejecución del gasto en los niveles subnacionales) o el origen de las medidas de descentralización política (o dicho de otra manera, la aceptación por parte del nivel central de la elección directa de gobernadores o intendentes), pero dentro de la literatura de ciencia política faltan trabajos que analicen las características de los procesos de transferencia de servicios sociales, tales como educación, salud o programas de bienestar social, a pesar de la significancia de estos servicios en la composición del gasto social²²³. En la Argentina, por ejemplo, más del 50% del gasto público en sectores sociales (una vez descontado el gasto en previsión social) se destina a educación²²⁴.

Este artículo busca complementar la literatura existente sobre descentralización en América Latina en dos formas. Por un lado, prestando especial atención a las relaciones intergubernamentales y las instituciones federales en los orígenes y evolución de los procesos de descentralización, y por otro lado analizando un caso de descentralización administrativa que ha llevado a reforzar el poder de los actores políticos del nivel subnacional de gobierno.

3. Trayectoria del proceso de descentralización en la Argentina

Las trayectorias de las reformas de descentralización en América Latina variaron significativamente de un país a otro. En algunos países, en especial aquellos que ya contaban con la elección directa de las autoridades subnacionales (como fue el caso en tres de los cuatro países federales de la región, Argentina, México y Brasil), el énfasis se puso en políticas fiscales de descentralización (en especial de descentralización del gasto social). En otros países, los que no contaban con la elección popular de sus autoridades

²²³ Existen trabajos en el área de administración pública que analizan estos procesos, pero tienden a ser muy orientados hacia el diseño o implementación de políticas y enfocados en las particularidades del proceso, sin analizar las consecuencias de estas reformas para las relaciones políticas entre niveles de gobierno.

²²⁴ En la Argentina, en 1996, el gasto público consolidado en sectores sociales -que constituía el 7,46% del Producto Bruto Interno- se componía de la siguiente manera según función: Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología: 50,59%; Salud: 22,63%; Agua Potable y Alcantarillado: 1,52%; Vivienda y Urbanismo: 5,12%; Promoción y Asistencia social: 8,65%; Trabajo: 1,61%; Otros servicios urbanos: 9,88% (Secretaría de Programación Económica y Regional, 1999: 54).

subnacionales, el proceso de descentralización comenzó como un proceso de reforma política que luego derivó en la descentralización —más gradual— de funciones administrativas y fiscales (tales fueron los casos de Colombia y Venezuela, por ejemplo).

En la Argentina, un país federal donde las autoridades subnacionales son elegidas por voto popular según lo establece la constitución nacional de 1853, después de la transición a la democracia en 1983, el proceso de descentralización estuvo signado por las reformas fiscales y de administración de los servicios sociales. En cuanto a la transferencia de servicios sociales, la ley más importante de este período fue sancionada el 6 de diciembre de 1991 (ley 24049) y transfirió los servicios educativos que dependían del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y del Consejo Nacional de Educación Técnica a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires²²⁵. Conforme a una planilla anexa a esta ley también se transfirieron hospitales, programas alimentarios y asistenciales para la minoridad que estaban a cargo del nivel federal. La transferencia de servicios a las provincias se produjo en una coyuntura en que dadas las leyes que regulaban el sistema de distribución de impuestos entre Nación y provincias (Ley de Coparticipación Federal 23548), las provincias se vieron favorecidas por un incremento en la recaudación de impuestos coparticipables²²⁶. Como consecuencia del aumento de la recaudación, el total de los recursos provinciales prácticamente se duplicó entre 1990 y 1992.²²⁷ En esta coyuntura, el gobierno nacional vio la oportunidad propicia para descentralizar más responsabilidad de gasto a las provincias, y si bien el proceso de descentralización de servicios no tuvo grandes resistencias corporativas, sí tuvo que ser negociado con los gobernadores de las provincias.

En cuanto a las reformas fiscales, con la vuelta a la democracia las provincias pudieron reclamar una compensación por el gasto social que había sido descentralizado durante la dictadura militar entre 1976 y 1978. Entre 1984 y 1988, las transferencias de recursos del gobierno central a las provincias crecieron significativamente. Si bien se trataba de transferencias altamente discrecionales, ya que se negociaban de forma bilateral con el gobierno nacional, debido a que entre 1984 y 1988 no existió marco legal que regulara

²²⁵ La reforma constitucional de 1994 otorgó autonomía política a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que pasó a llamarse Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Desde la reforma de la constitución, los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires eligen al intendente y miembros de la legislatura local por voto popular directo.

²²⁶ La coparticipación neta pasó de 4.810 millones de pesos en 1990 a 6.904 millones en 1991 y 8.846 millones en 1992 (Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias, 1994: 15).

²²⁷ El total de recursos provinciales de las 24 jurisdicciones pasó de 11.820 millones de pesos en 1990 a 22.011 millones en 1992 (Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias, 1994: 17).

las relaciones fiscales entre Nación y provincias, las provincias en conjunto recibieron más recursos que durante el período de la dictadura militar e incluso superaron los niveles de transferencias que recibían a comienzos de los años 70. Entre 1982 y 1988, el porcentaje de recursos transferidos a las provincias prácticamente se duplicó. Mientras que al final del período de la dictadura, en 1982, las provincias recibían el 32,6% del total de los impuestos recaudados por la Nación, en 1988 las provincias recibían prácticamente el 60% de lo recaudado (FIEL, 1993). En enero de 1988 se sancionó la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23548), que regula la recaudación y distribución de recursos entre el nivel federal y provincial de gobierno. Esta ley constituyó un avance en el proceso de descentralización fiscal en la Argentina ya que institucionalizó el alto nivel de distribución primaria de impuestos entre la Nación y las provincias que se había alcanzado entonces²²⁸. Pero las reformas fiscales que siguieron a la sanción de esta ley y que modificaron la distribución primaria o las atribuciones de recaudación de los distintos niveles de gobierno, en verdad tendieron a centralizar más que a descentralizar poder y recursos. Así, a comienzos de los 90, llamativamente las mismas circunstancias de coyuntura económica que permitieron la transferencia de gran parte del gasto social a las provincias (actualmente sólo queda bajo la órbita del gobierno central parte del sistema de previsión social y las universidades) fueron las que permitieron reformas fiscales que tendieron a centralizar la distribución o a quitar capacidades de recaudación a las provincias. El Pacto Fiscal de 1992 redujo la distribución primaria de impuestos coparticipables en un 15%, mientras que el Pacto para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de 1993 intentó eliminar el impuesto de ingresos brutos, principal fuente de recursos propios de las provincias.

Las reformas en la distribución y recaudación de los recursos es la contracara de la descentralización del gasto, y de allí su importancia. Paradójicamente, a comienzos de los 90 en la Argentina se produjo la descentralización del gasto (la mayor parte del cual corresponde a servicios de educación) con una centralización de la recaudación. Si bien el efecto redistributivo de esta centralización no se hizo sentir inicialmente debido al aumento de la recaudación, resulta intrigante saber cómo fue posible para el gobierno central descentralizar el gasto y a la vez centralizar recursos. Como mostraré en los siguientes apartados, mi argumento es que la existencia de instituciones federales y la negociación del poder ejecutivo nacional con los gobernadores facilitó un proceso por el cual se descentralizó el gasto a la vez que se centralizaron los recursos de origen provincial.

²²⁸ ElSegún la ley 23548, las provincias reciben el 57,66% del total de fondos a distribuir entre Nación y provincias, mientras que conforme a la anterior ley de coparticipación de 1973 las provincias recibían el 50%.

4. La constitución federal. Legitimación de la descentralización del gasto

Una definición minimalista del federalismo sostiene que la característica definitoria de un sistema federal es la garantía constitucional de independencia de los gobiernos subnacionales. Así, un sistema federal tiene por lo menos dos niveles de gobierno, con sus respectivos derechos y obligaciones garantizados constitucionalmente. En este “sistema ciertos asuntos son de competencia exclusiva de las unidades locales —cantones, estados, provincias— y están constitucionalmente más allá de la autoridad del gobierno nacional, mientras que otros asuntos están constitucionalmente fuera del área de autoridad de las unidades subnacionales.” (Dahl, 1986: 114, traducción propia) En este sentido, federalismo puede definirse como una *pluralidad de centros autónomos y coordinados*.

La constitución federal de 1853 adjudicó a las provincias la responsabilidad de la educación primaria, como así también la administración de la justicia y el régimen de municipios. El artículo 5° de la constitución dice:

“Cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.” (Constitución de la Confederación Argentina, Santa Fe, Paraná, 1994)

¿Por qué se estableció en la constitución de 1853 que la educación primaria era una responsabilidad de las provincias? Esta garantía constitucional fue el reconocimiento por derecho de la forma en que habían evolucionado las escuelas de hecho. Desde 1810, la educación pública había estado exclusivamente auspiciada por el esfuerzo local de cada provincia. Pero más que tratarse de una iniciativa provincial o de la expresión de la autonomía de las provincias, el desarrollo de las escuelas a nivel local fue resultado de la ausencia de un gobierno o plan nacional de educación. En 1910, un informe del Consejo Nacional de Educación, refiriéndose a la segunda mitad de siglo XIX, decía:

“La escuela era federal, es decir local, porque la fuerza de las cosas la ataba al suelo en que vivía imponiéndole precarias condiciones de existencia; y no porque se tuviera respecto a ella un criterio de autonomía provincial que estorbara la acción del gobierno general de la Nación, en los años en que lo hubo de hecho y de derecho. Si la Nación hubiera contado con los recursos suficientes, con leyes protectoras de la educación, con un criterio general de la enseñanza, con hombres de empeño capaces de querer

llevar a la práctica un alto ideal educacional, ninguna provincia le hubiera opuesto inconvenientes políticos, de orden unitario o federal, y la escuela habría recibido el impulso que recién le pudo ser dado en el período 1870-1875.” (Ramos, Juan P. 1910: 110).

En verdad, contando con pocos recursos y con una población en aumento, las provincias necesitaron de la ayuda económica de la Nación para solventar sus escuelas prácticamente desde los orígenes de la federación. Se realizaron algunas transferencias aisladas de recursos en 1857 y en 1867, hasta que en 1871 se sancionó la ley de subvenciones por la cual la Nación remitía recursos a las provincias para la construcción de escuelas, la adquisición de mobiliario, libros y útiles, y para el pago de sueldos a los maestros. La ley de subvenciones fue muy controvertida y criticada, ya fuera porque se consideraba una injerencia del gobierno nacional en las provincias, o porque se desconfiaba de la utilización que se hacía de los recursos, que una vez en las provincias generalmente se desviaban hacia otros fines. Para paliar esta situación, y a la vez solventar a las escuelas primarias, en 1905 se sancionó la ley 4874, denominada ley Láinez por haber sido el senador Manuel Láinez quien la propuso. Esta ley permitió la creación de escuelas nacionales en las provincias que así lo solicitaran al gobierno nacional. Esta ley también fue muy controvertida e incluso interpretada como un “fracaso del federalismo escolar”²²⁹. En la sesión del 29 de septiembre de 1905 de discusión de la ley, el diputado Carbó decía:

“...ninguna provincia que tenga su sistema escolar perfectamente establecido, ninguna provincia que tenga el debido respeto y la debida estimación por las autoridades escolares, que tenga confianza en ellas, ha de delegar esta facultad preciosa de dirigir la educación primaria por sus propias autoridades, sin consentir la intromisión de autoridades extrañas”
(en Rivarola y Danadi, 1961: 60).

Sin embargo las provincias conformaron a la ley Láinez y desde comienzos de siglo se desarrolló un sistema paralelo de escuelas provinciales y nacionales. Las escuelas nacionales, o como se las dio en llamar “escuelas Láinez”; “tenían maestros con mayores remuneraciones que los provinciales y los sueldos se pagaban más o menos con puntualidad; de ahí que los maestros que vivían en las provincias preferían serlo de escuelas nacionales. Agréguese todavía que están en ellas menos expuestos a los vaivenes de la política.” (Rivarola y Danadi, 1961: 70). El sistema de educación primaria evolucionó así durante el siglo XX con un sistema paralelo de escuelas nacionales y provinciales en cada jurisdicción.

²²⁹ Así la describía el especialista en educación y miembro de la Academia Nacional de Educación, Alfredo Van Gelderen, en una entrevista realizada en Buenos Aires el 31 de enero de 2001.

Entre 1956 y 1976 se produjeron varios intentos fallidos o parciales de transferir las escuelas nacionales primarias a las provincias, tratando que “las provincias asuman la totalidad de las funciones que legalmente les corresponde en materia educativa” (Ministerio de Cultura y Educación, 1980, tomo I: 40)²³⁰. En 1978, por causas que no eran de naturaleza educativa, sino de balance de las cuentas públicas, la dictadura militar (1976-1983) apeló al artículo 5° de la Constitución Nacional para descentralizar las escuelas primarias. En la V Asamblea Extraordinaria del Consejo Federal de Educación, en noviembre de 1977, el entonces ministro de Cultura y Educación del gobierno de facto, Juan J. Catalán, decía:

“Transferir las escuelas significa dar un paso en el mejoramiento de la educación y significa restituir a las provincias una facultad histórica acordada por la Constitución de 1853.” **(Ministerio de Cultura y Educación, 1980, tomo I: 62).**

Y el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio del año 1978 decía:

“Frente a ingresos que en términos reales crecen sustancialmente se instrumentó una política de transferencia de servicios a las provincias. El caso más importante lo constituye la transferencia de 6.564 establecimientos primarios que cuentan con 64.619 cargos docentes y auxiliares, con una población escolar de 897.400 alumnos y un costo aproximado en \$207.000 millones...” *“Con estas transferencias no sólo se ha pretendido aliviar el gasto público del Estado Nacional, sino que fundamentalmente se ha querido que las provincias sean simplemente responsables por los aspectos administrativos que se desenvuelven en su jurisdicción, como corresponde que sea dentro de una concepción auténticamente federal del país.”* **(Ministerio de Cultura y Educación, 1980, tomo I: 85).**

La constitución federal sirvió así para legitimar la transferencia de escuelas primarias y preprimarias dependientes del Consejo Nacional de Educación. Si bien la apelación a la constitución federal no fue tan relevante en el período de la dictadura militar, lo cierto es que las provincias se opusieron (en la medida en que podían) a la forma en que se realizó la transferencia pero no al concepto de que la transferencia materializaba uno de sus derechos constitucionales. En verdad, el tema de la transferencia de escuelas venía discutiéndose en el seno del Consejo Federal de Educación (CFE) con representantes de las provincias desde 1976, y de donde surgió una propuesta en julio de 1978. Sin embargo, el proyecto del Poder Ejecutivo Nacional (plasmado en las leyes 21809 y 21810 de transferencia de escuelas

²³⁰ En 1976 se habían transferido la totalidad de los servicios de educación primaria a las provincias de Santa Cruz y La Rioja, y parcialmente a Buenos Aires y Río Negro.

primarias) no tomó en cuenta los reclamos de las provincias (tales como gradualidad y acompañamiento de recursos), imponiendo su proyecto con algunas modificaciones técnicas realizadas por la Comisión de Asesoramiento Legal (subcomisión número 3 de educación). Tal fue así que - en contra de los intereses de las provincias- la transferencia de escuelas primarias y preprimarias dependientes de la Nación se realizó “a través de un único acto jurídico administrativo, de carácter simultáneo e inmediato” y se “optó porque las jurisdicciones autofinanciaran” la transferencia (Ministerio de Cultura y Educación, 1980, tomo I: 44). Pero tal como reconoce un informe de evaluación de la transferencia realizado por el mismo gobierno militar un par de años después del traspaso de las escuelas, “el Poder Ejecutivo Nacional debía articular su política en forma persuasiva, firme y consecuente para hacer efectiva esta nueva ‘asignación autoritaria de valores’ ya que se corría el riesgo de caer en una nebulosa burocrática en la que se esfumara el objetivo” (Ministerio de Cultura y Educación, 1980, tomo II: 227). De allí que en los actos para la reglamentación de la transferencia se pusiera el énfasis en la responsabilidad federal de las provincias. La resolución número 20 del Comité Ejecutivo del CFE del 16 de junio de 1978 decía: “destacar el espíritu federalista de la nueva ley de transferencia (...) las autoridades educativas de todo el país, conscientes de la convocatoria que las congrega, en un acto de reafirmación del federalismo y de confianza en el papel trascendente de la educación en el futuro de grandeza de la nación suscriben la declaración de Santiago del Estero” (Ministerio de Cultura y Educación, 1980, tomo II: 250). Esta resolución rubricó “políticamente” el traspaso de las escuelas primarias y preprimarias a las provincias.

El mismo argumento de federalismo verdadero sirvió para un nuevo ajuste de las cuentas públicas en 1992. Esta vez se transfirieron las escuelas del nivel secundario dependientes de la Nación. Ya en 1990 el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación había elaborado un proyecto de transferencia de escuelas del nivel medio a las provincias. En dicho proyecto se lee:

“con el objetivo final de dar vida cierta al tan ansiado sistema federal de educación... un paso lógico es la descentralización en el manejo de los servicios educativos posibilitando la conducción directa e inmediata por parte de las respectivas jurisdicciones políticas.”

Y luego continúa:

“Mucho se habla de federalismo, de su sistematización, de sus beneficios, pero faltan los actos concretos que cooperen con su articulación efectiva. En este caso, además de cumplir con claros preceptos constitucionales, el enorme significado del mensaje educativo necesita cumplir con otro de sus mandatos como lo es el de ser la palanca del cambio” (proyecto del

Poder Ejecutivo del 7 de Febrero de 1990 al Congreso de la Nación)²³¹.

Estos antecedentes se combinaron con una coyuntura muy particular a fines de 1991. En 1991 la recaudación había aumentado significativamente, y con ella los recursos coparticipados que eran transferidos a las provincias. Sin embargo, las arcas nacionales se vieron afectadas de manera negativa por la eliminación del “impuesto inflacionario” —consecuencia de la ley de convertibilidad— y por la disminución o eliminación de tasas de aduana. Fue así como el poder ejecutivo nacional prácticamente impuso el proyecto de descentralización educativa o transferencia de las escuelas secundarias que dependían de la Nación a las provincias, y al hacerlo apeló —nuevamente— a los principios del federalismo.

El impacto del federalismo en la modalidad de la descentralización de educación en la Argentina

La estructura federal argentina no sólo hizo más fácil la legitimación de la transferencia de escuelas y la descentralización administrativa tanto en períodos de gobiernos autoritarios como constitucionales, sino que además tuvo un impacto en la forma en que se negoció la descentralización, en especial durante el período democrático, donde la construcción de coaliciones y consensos con los actores políticos subnacionales —a diferencia del período dictatorial— fue esencial para el éxito del traspaso de escuelas y las reformas educativas que le siguieron.

Los gobernadores tuvieron un rol importante en la negociación de la transferencia de las escuelas, mientras que los ministros de Educación provinciales y el Consejo Federal de Educación adquirieron gran relevancia en la definición de las reformas educativas que siguieron a las transferencias.

5.a. Negociación con los gobernadores: convenios de transferencia de escuelas

La transferencia de las escuelas secundarias a las provincias se introdujo en el proyecto de ley de presupuesto para el año 1992 que el ejecutivo nacional envió al Congreso Nacional a fines de 1991. Desde entonces las negociaciones comenzaron con los gobernadores de las provincias que,

²³¹ EUno de los secretarios del entonces ministro de Educación Antonio Salonia, Luis A. Barry, fue principal artífice de este proyecto de ley. Entrevistas a Luis A. Barry, secretario de Educación (1989-1992), Buenos Aires, 30 de noviembre y 4 de diciembre de 2000, y a Antonio Salonia, ministro de Educación (1989-1992), Buenos Aires, 15 de diciembre de 2000.

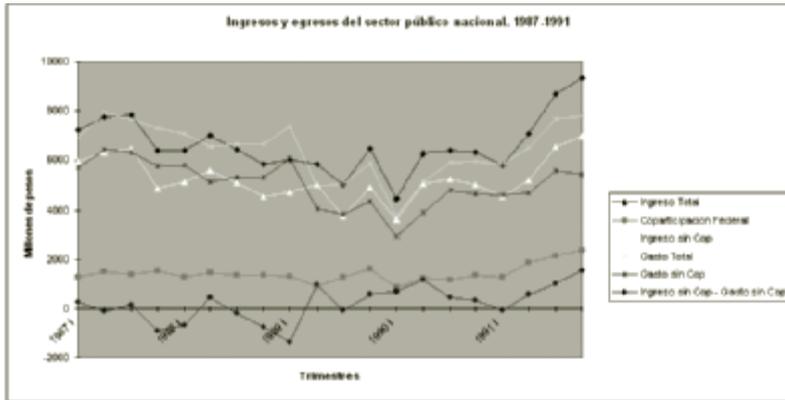
²³² Esto se expresa en los artículos 14 y 15 de la ley 24049. El monto total de los servicios transferidos por esta ley (que incluían servicios de educación, planes de alimentación infantil, hospitales y programas de minoridad y familia) era de 1.213 millones de pesos, de los cuales 890 millones correspondían a las transferencias del sector de educación y cultura.

aceptando la idea de la transferencia, no obstante querían asegurarse de que los recursos también serían transferidos²³². Las negociaciones entre los ministerios de Economía, de Interior y de Educación con los gobernadores tuvieron lugar en el último trimestre de 1991. La posición de los ministerios nacionales, en especial del ministerio de Economía, era que las provincias podían afrontar el gasto de las escuelas transferidas, ya que la recaudación había experimentado un fabuloso incremento durante 1991. Los siguientes son los datos que el Ministerio de Economía nacional presentaba a los gobernadores en estas negociaciones:

Trimestre	Ingreso total	Coparticipacion federal	Ingreso sin cop.	Gasto total	Gasto sin cop.	Ingreso sin cop. - gasto sin cop.
1987	7.223	1.253	5.970	6.947	5.694	276
	7.787	1.482	6.305	7.927	6.445	-140
	7.838	1.365	6.473	7.703	6.338	135
	6.387	1.509	4.878	7.304	5.795	-917
1988	6.383	1.259	5.124	7.091	5.832	-708
	7.017	1.437	5.580	6.854	5.117	463
	6.442	1.343	5.099	6.656	5.313	-214
	5.666	1.336	4.332	6.649	5.313	-781
1989	6.037	1.313	4.724	7.395	6.062	-1.358
	5.874	873	5.001	4.939	4.066	935
	5.006	1.250	3.756	5.073	3.823	-68
	6.483	1.601	4.882	5.912	4.311	571
1990	4.429	821	3.608	3.743	2.822	686
	6.286	1.213	5.073	5.129	3.916	1.157
	6.407	1.194	5.253	5.951	4.797	456
	6.337	1.330	5.007	5.961	4.651	356
1991	5.803	1.272	4.531	5.867	4.595	-64
	7.080	1.856	5.224	6.620	4.664	560
	8.699	2.132	6.567	7.718	5.586	981
	9.357	2.387	6.970	7.824	5.437	1.533

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por el Dr. Luis A. Barry, Secretario de Educación (1989-1992), Ministerio de Cultura y Educación.

²³² La transferencia de las escuelas solucionaba algunos problemas a los gobernadores. Muchas de las escuelas nacionales, por ejemplo, estaban desatendidas por el gobierno central, y los problemas que allí se presentaban finalmente debían ser resueltos por la provincia. Con la transferencia se solucionaba este problema. Entrevistas a José Octavio Bordón, gobernador de Mendoza 1987-1991, en Buenos Aires, 12 de febrero de 2001, y a Eduardo César Angeloz, gobernador de Córdoba 1983-1989 y 1989-1995, en Buenos Aires, 19 de diciembre de 2000.



Basado en estos datos, los gobernadores aceptaron financiar la transferencia con recursos de la coparticipación (esto es, con recursos provinciales) siempre y cuando el gobierno nacional garantizara cubrir de forma automática el costo mensual de los servicios transferidos, toda vez que el nivel de impuestos total recaudado no alcanzara al promedio mensual de lo recaudado en el período abril-diciembre 1991²³³. Así, tras un breve debate en el Congreso Nacional, la ley de transferencia de servicios educativos (ley 24049) fue sancionada el 6 de diciembre de 1991. Pero esta ley constituyó sólo el marco general de la transferencia. El artículo 2° de la ley establecía que los requisitos específicos de las transferencias se establecerían mediante convenios a celebrarse entre el Poder Ejecutivo Nacional y cada una de las jurisdicciones en los que se acordaría toda otra cuestión no prevista en la ley de acuerdo con las particularidades de cada jurisdicción.

La ley de transferencia constituyó, así, sólo el comienzo de una larga serie de negociaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales que concluiría recién dos años más tarde, en diciembre de 1993, con la firma del último convenio de transferencia entre el gobierno nacional y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde. En otras palabras, dada la naturaleza federal del gobierno argentino, la ley sancionada por el Congreso Nacional abrió una etapa de negociaciones bilaterales con los gobernadores.

²³³ Esto se expresa en los artículos 14 y 15 de la ley 24049. El monto total de los servicios transferidos por esta ley (que incluían servicios de educación, planes de alimentación infantil, hospitales y programas de minoridad y familia) era de 1.213 millones de pesos, de los cuales 890 millones correspondían a las transferencias del sector de educación y cultura.

Fueron los gobernadores los que firmaron los convenios que establecían en qué términos se transfería el personal (qué se haría con sus obras sociales, jubilaciones, salarios, etc.), y en qué condiciones se transferían los bienes muebles e inmuebles. Fueron también los gobernadores quienes negociaron recursos por fuera de la ley para aplicar al mejoramiento de los edificios de las escuelas transferidas. También en estos convenios se establecía la transferencia del financiamiento para las escuelas privadas, se acordaba sobre el otorgamiento de títulos y certificados, sobre aspectos pedagógicos, etcétera. Todos estos aspectos fueron negociados con cada uno de los gobernadores y sus equipos provinciales. No sorpresivamente el primer convenio que se firmó fue con la provincia de La Rioja, de donde el presidente Carlos Saúl Menem era originario. Un grupo de administradores gubernamentales que trabajaron en el Ministerio de Educación de la Nación confeccionó un convenio modelo que sirvió de base para las negociaciones con cada provincia, pero luego se discutían cada una de las cláusulas y se atendían a las especificidades de cada provincia. En todos los convenios se formaron comisiones bilaterales para el seguimiento de la reforma. En estas comisiones los representantes del gobierno nacional tuvieron una ventaja respecto de los representantes de las jurisdicciones, ya que ellos pudieron trabajar con varias provincias a la vez, capitalizando la experiencia de negociación con una provincia y aplicándola a otras²³⁴. El cuadro 2 resume algunas características de los convenios.

²³⁴ Entrevistas a Leticia Sarabia, en Buenos Aires, 14 de diciembre de 2000; a Marcelo Seijas, en Buenos Aires, 15 de diciembre de 2000. Ambos fueron administradores gubernamentales que formaron parte de las comisiones bilaterales como representantes del gobierno central frente a las provincias en las negociaciones de los convenios de transferencias de escuelas. Leticia Sarabia participó como representante del Ministerio de Educación de la Nación en las comisiones de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, Neuquén, San Juan, San Luis y Tucumán. Marcelo Seijas formó parte de las comisiones de Prov. de Buenos Aires, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero.

Provincia	Firma conv.	Rep. nac.	Rep. pcia.	Fecha transf.	Pagos adic.	Res. 23/05/94	Res. 08/06/94	Res. 09/02/95	Total pagos
La Rioja	16-Ene-92	Salonia	Arnaudo	01-Mar-92	0	392	353	0	745
San Juan	15-Feb-92	Salonia	Escobar	01-Mar-92	500	255	229	255	1.239
MCBA	19-Feb-92	Salonia	Grosso	01-Jul-92	0	0	0	1.000	1.000
Mendoza	28-Feb-92	Salonia	Gabrieli	01-Jul-92	0	606	0	500	1.106
San Luis	03-Mar-92	Salonia	Saá	01-Abr-92	0	307	176	486	969
Neuquén	10-Jul-92	Salonia	Sobisch	01-Ago-92	0	340	0	724	1.064
Misiones	21-Ago-92	Salonia	Puerta	01-Ene-93	0	515	0	447	962
Chaco	03-Sep-92	Salonia	Taugrenas	01-Ene-93	0	615	0	654	1.269
Jujuy	19-Oct-92	Salonia	Dominguez	01-Ene-93	0	397	0	526	923
Río Negro	27-Oct-92	Salonia	Massaccesi	01-Dic-92	0	0	0	0	0
Chubut	29-Oct-92	Salonia	Maestro	01-Ene-93	0	0	0	555	555
La Pampa	29-Oct-92	Salonia	Baladrón (vicegob.)	01-Ene-93	2.000	0	0	500	2.500
Tucumán	12-Nov-92	Salonia	Ortega	01-Dic-92	0	450	0	509	959
Córdoba	01-Dic-92	Salonia	Angeloz	01-Ene-93	0	0	469	1.290	1.759
Tierra del Fuego	14-Dic-92	Rodriguez	Estabillo	01-Ene-93	0	380	0	800	1.180
Santiago del Estero	16-Dic-92	Rodriguez	Mujica	01-Ene-93	0	820	0	1.112	1.932
Entre Ríos	18-Dic-92	Rodriguez	Moine	01-Ene-93	0	1.200	0	500	1.700
Catamarca	21-Dic-92	Rodriguez	Castillo	01-Ene-93	5.200	631	0	836	6.667
Santa Fe	29-Dic-92	Rodriguez	Reutemann	01-Feb-93	30.000	720	0	845	31.565
Corrientes	30-Dic-92	Rodriguez	Bello, interv.	01-Ene-93	9.500	1.116	176	878	11.670
Formosa	30-Dic-92	Rodriguez	Insrán (vicegob.)	01-Ene-93	4.000	296	176	0	4.472
Salta	25-Ene-93	Rodriguez	Ulloa	01-Mar-93	0	960	0	1.298	2.258
Santa Cruz	16-Mar-93	Rodriguez	Kirchner	01-May-93	0	0	0	500	500
Buenos Aires	30-Dic-93	Rodriguez	Duhalde	01-Ene-94	90.900	0	0	0	90.900

Fuente: elaboración propia en base a documentos del Ministerio de Cultura y Educación, República Argentina

Como puede verse, 13 provincias firmaron antes de noviembre de 1992 (a un año de la sanción de la ley) y 11 lo hicieron después. La provincia de Buenos Aires fue la última en firmar, probablemente debido a la envergadura de la transferencia. El 33% del total de las escuelas transferidas correspondían a la provincia de Buenos Aires. Quizás fue también la demora en firmar lo que permitió a la provincia negociar la transferencia adicional de casi 91 millones de pesos (según se estableció en el artículo 15 del convenio de transferencia) que fueron pagados en siete cuotas por el gobierno nacional entre 1994 y 2000. Este artículo hacía cumplir el compromiso asumido por la nación en la ley 24049 (artículos 18 y 19) de continuar o finalizar las obras de mejoramiento de inmuebles transferidos y de reparar los edificios transferidos cuyo estado de conservación afectara el desenvolvimiento de los servicios educativos. Lo interesante es que fueron sólo las provincias que más tarde firmaron (Catamarca, Santa Fe, Corrientes y Formosa) las que lograron el otorgamiento de fondos para el mejoramiento de edificios públicos en actas complementarias a los convenios. El resto de las provincias —con la excepción de La Pampa, que había recibido 2 millones por acta complementaria, y San Juan, que recibió 530.000 pesos por una resolución de octubre de 1993- comenzaron a recibir fondos para el mejoramiento edilicio conforme a resoluciones del Ministerio de Cultura y Educación posteriores a la firma de los convenios, como se puede ver en el cuadro 2.

5.b. El Consejo Federal de Cultura y Educación y las consecuencias (no queridas) de la descentralización educativa

Otro organismo federal que ya desde la firma de los convenios, y sobre todo después de la sanción de la Ley Federal de Educación de 1993, fue adquiriendo creciente relevancia fue el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE). Todos los convenios de transferencia de escuelas, con excepción de los firmados con la provincia de Córdoba y con la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, incluyeron un artículo según el cual se otorgaba al CFCyE la facultad de vigilar que la Nación asumiera el compromiso de delegar a cada provincia la totalidad de los fondos fijados en la ley de transferencia.

El Consejo está presidido por el ministro de Educación de la Nación y lo conforman los ministros de Educación de las provincias. El Consejo se reúne en dos asambleas ordinarias anuales (que se realizan fuera de la ciudad de Buenos Aires) y en asambleas extraordinarias que pueden ser convocadas por el ministro de Educación de la Nación, por el comité ejecutivo o por un tercio de los miembros del Consejo.

El CFCyE se creó en 1979 (ley 22047), producto de la fusión de dos

Consejos anteriores, el de Cultura y el de Educación. El Consejo Federal de Educación había sido creado en 1972 (ley 19682), institucionalizando las reuniones periódicas que desde 1969 habían tenido lugar entre el ministro de Educación de la Nación y los ministros de Educación de las provincias. El artículo 1° de la ley de creación del Consejo Federal de Cultura y Educación (ley 22047) establece que el objetivo del Consejo será:

“planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política cultural educativa que requiera el país y que comprometan la acción conjunta de la Nación, las Provincias, el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires...”

Con el retorno a la democracia, el Poder Ejecutivo Nacional decretó respecto del CFCyE que éste:

“...tiene exclusivamente competencia para planificar y coordinar las políticas establecidas en las distintas jurisdicciones constitucionales, determinando cursos de acción conjunta, respetando las jurisdicciones institucionales de la Nación, Provincias, Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” (Artículo 1°, decreto 943 del 29 de marzo de 1984).

La última modificación en lo que hace al objetivo y naturaleza del CFCyE se encuentra en el artículo 54, capítulo II (Del Consejo Federal de Cultura y Educación) del Título X (Gobierno y Administración) de la Ley Federal de Educación (ley 24195) sancionada el 14 de abril de 1993:

“El Consejo Federal de Cultura y Educación es el ámbito de coordinación y concertación del Sistema Nacional de Educación y está presidido por el ministro nacional del área e integrado por el responsable de la conducción educativa de cada jurisdicción y un representante del Consejo Interuniversitario Nacional”

Como vemos, a través de las sucesivas transformaciones normativas que tuvieron lugar desde la creación del Consejo en 1973 hasta 1993, el Consejo ha conservado siempre su carácter de institución para la coordinación entre la Nación y las provincias. Sin embargo, como mostraré a continuación, una vez que se produjo la transferencia de las escuelas este organismo federal sirvió fundamentalmente para la coordinación de la acción entre los actores subnacionales más que para la coordinación vertical entre Nación y provincias. Más aún, a través del CFCyE las provincias pudieron poner límites al accionar y las políticas educativas del nivel nacional.

En el contexto de un proceso descentralizador de la educación, el federalismo brindó a los gobiernos subnacionales una instancia de coordinación y aprendizaje. En verdad, ya desde la época de la dictadura militar se insistía en la importancia del CFCyE como espacio de discusión y

definición de políticas educativas:

"...con el surgimiento de la cuestión [de la transferencia de escuelas primarias] aparece también un nuevo 'espacio' y un nuevo modelo de tratamiento de la misma que se extenderá hasta su conclusión. El centro del proceso de discusiones, toma de decisiones y definición del problema es el Consejo Federal de Educación a través de sus asambleas ordinarias y extraordinarias" (Ministerio de Cultura y Educación, 1980, tomo I: 42).

Sin embargo, esta aseveración parece haber sido más retórica que real durante el período dictatorial. Tal como nota Eduardo Slomiansky al estudiar el funcionamiento del CFCyE desde su creación hasta 1988,

"los gobiernos de facto han utilizado el organismo federal como medio para la imposición en las diferentes jurisdicciones de las medidas de política educativa emanadas del poder central. (...) Este mecanismo ha sido recientemente denominado como 'federalismo autoritario' y, en el seno del Consejo se manifiesta como el cumplimiento de una serie de requisitos formales (...) por ejemplo, la realización de asambleas, la elección de autoridades, la existencia de debates, de informes de subcomisiones y hasta de votaciones, para el logro de 'acuerdos' que simplemente reflejan la voluntad del poder de facto central" (Slomiansky, 1989: 114).

Un ejemplo de la utilización maniquea del CFCyE por parte del ejecutivo nacional que describe Slomiansky lo constituye la forma en que se realizó la transferencia de las escuelas primarias a las provincias en 1978. A pesar de que el tema de la transferencia había sido tratado en sucesivas reuniones del CFCyE entre 1976 y 1978, la forma en que se realizó la transferencia no tomó en absoluto en cuenta las sugerencias del Consejo respecto de la gradualidad en el proceso de transferencia y sobre el financiamiento con recursos genuinos de la Nación. En cambio, en la VI Asamblea Extraordinaria del CFCyE del 19 julio de 1978 se impuso la posición del gobierno nacional de realizar la transferencia de una sola vez y con recursos de las provincias (Declaración de Santiago del Estero)^{235 236}.

En el contexto de un régimen democrático de gobierno, y sobre todo después de que las provincias se hicieran cargo de las escuelas primarias y

²³⁵ El tema de la transferencia había sido tratado en III Asamblea Extraordinaria del CFE en Capital Federal del 10 de mayo de 1976; V Asamblea Ordinaria del CFE en San Miguel de Tucumán, Tucumán, del 15 al 17 de setiembre de 1976; IV Asamblea Extraordinaria del CFE en La Plata, Pcia. de Buenos Aires, en diciembre de 1976; en la VI Asamblea Ordinaria del CFE en Posadas, Misiones, del 30 y 31 de marzo y 1° de abril de 1977. Las recomendaciones de esas asambleas eran contrarias a lo convenido en la VI Asamblea Extraordinaria del 19 de julio de 1978, de donde surgió la Declaración de Santiago del Estero de apoyo a la transferencia de escuelas en la forma impulsada por el gobierno nacional.

²³⁶ Para un análisis de la transferencia de escuelas primarias véase Kisilevsky, 1990 y 1998.

secundarias (actualmente denominadas de educación básica y polimodal), el “cumplimiento de los requisitos formales” en el seno del CFCyE condujo a que éste adquiriera realmente un nuevo rol como espacio de discusión, negociación, construcción de consensos y aprendizaje horizontal entre los representantes de las distintas jurisdicciones.

Un ejemplo del nuevo rol e importancia que adquirió el CFCyE desde comienzos de los 90 lo constituye el proceso de negociaciones en torno a la aplicación de las reformas sancionadas en la Ley Federal de Educación. Según Inés Aguerrondo, subsecretaria de Programación Educativa (1994-1999),

“El CFCyE (...) se constituyó en el espacio de negociaciones y decisiones sobre los aspectos específicos de la transformación educativa. Esto permitió reducir la conflictividad potencial de los cambios propuestos por esta ley, así como incorporar al proceso de decisión la diversidad de situaciones de las provincias” (Aguerrondo, 2000: 4).

El proceso de concertación para la aplicación de la Ley Federal de Educación incluyó cuatro instancias: el trabajo técnico, las consultas federales, las consultas nacionales y finalmente acuerdos federales. Una vez elaborada una propuesta por el Ministerio de Educación y revisada por una comisión asesora de composición heterogénea, esta propuesta era presentada a las provincias en las reuniones del Consejo Federal. Luego los representantes de las provincias discutían las propuestas con sus equipos técnicos provinciales, representantes de la administración educativa provincial y directores de escuelas, de donde surgía una nueva versión de la propuesta. Esta versión de reforma se discutía luego en reuniones regionales de ministros, y de estas instancias salía la siguiente versión del documento que era presentado ante el Consejo Federal. Allí se aprobaba la propuesta con la siguiente fórmula: “habilitada para la consulta nacional”. La propuesta pasaba entonces a las universidades, sindicatos docentes y no docentes, iglesias y demás actores de la sociedad civil interesados en la educación. La propuesta resultante era puesta nuevamente a consideración del CFCyE para su aprobación²³⁷. Este proceso podía durar de cuatro a cinco meses (Aguerrondo, 2000: 4-6). Según Aguerrondo:

“Se fue delineando así un modo de accionar en el cual el protagonismo para la propuesta estuvo del lado de la instancia nacional siendo el rol provincial de reacción activa. Otra consecuencia de este procedimiento fue que el espacio del CFCyE, en sus Asambleas de Ministros, no se constituyó en escenario de discusiones y negociaciones, ya que las instancias anteriores eran el espacio adecuado para ello” (Aguerrondo, 2000: 6).

²³⁷ “Si bien las propuestas sufrieron serias modificaciones como parte de la consulta federal, no ocurrió lo mismo en el caso de las consultas nacionales. Pocos fueron los casos en que los actores nacionales demostraron serio compromiso colaborando de manera efectiva” (Aguerrondo, 2000: 6).

Esta visión coincide con la de la ministra de Educación Susana Decibe (1996-1999), quien dijo que “las reuniones del Consejo eran puramente formales ya que los acuerdos se alcanzaban antes de las reuniones”²³⁸.

Ya sea que los acuerdos se alcanzaran antes o durante las reuniones del Consejo, lo cierto es que las administraciones políticas y burocráticas provinciales fueron adquiriendo mayor influencia en el diseño de políticas de reforma. Desde comienzos de los 90 la periodicidad de las reuniones del Consejo, el número de resoluciones producidas en cada reunión ha ido en aumento, como se puede apreciar en el cuadro 3.

Año	Reuniones	Resoluciones	Res. por reun.
1990	3	9	3
1991	1	1	1
1992	5	13	2,6
1993	4	10	2,5
1994	3	4	1,33
1995	3	10	3,33
1996	5	8	1,6
1997	4	15	3,75
1998	5	20	4
1999	7	33	4,71
2000	4	21	5,25
Totales	44	144	3,01(prom.)

Fuente: elaboración propia en base a datos del Consejo Federal de Cultura y Educación, Ministerio de Cultura y Educación, República Argentina.

Por otra parte, los miembros del CFCyE aprendieron también de la interacción con otros ministros de Educación en las reuniones del Consejo. Analizando las transcripciones de algunas de las reuniones del Consejo se nota, por ejemplo, que ministros provinciales tales como Luis Roldán, de la provincia de La Pampa, o Graciela Giannettasio, de la provincia de Buenos Aires, funcionaron frecuentemente como diseñadores de la agenda de las reuniones o lograban consensos para sus mociones y propuestas²³⁹.

La importancia que van adquiriendo los ministros provinciales dentro del Consejo, como así también los poderes ejecutivos provinciales en general, en especial luego de la descentralización de servicios que tuvo lugar en 1992, puede también apreciarse en las declaraciones de algunos gobernadores y ministros provinciales en contra de la existencia de ministerios nacionales, y en particular en contra del Ministerio de Educación nacional, que se

²³⁸ Entrevista a Susana Decibe, Buenos Aires, 7 de febrero de 2001.

²³⁹ Véanse por ejemplo las sesiones correspondientes a las Asambleas número 39 y 45

considera un “ministerio sin escuelas”. Así, en la Asamblea número 45 del CFCyE celebrada en la ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires, el 5 de junio de 2000, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf, decía:

“...tenemos un gran afecto y respeto por Juan Llach [entonces ministro de Educación de la Nación], creemos que podemos trabajar muchas cosas en común, por más que yo sea de los que piensen sinceramente que llegará un momento no lejano en que habrá que suprimir el Ministerio que hoy tiene Llach porque, en realidad, ya que la educación la damos las provincias, me parece que en el futuro habrá que llegar a que conduzca la educación un Consejo Federal de Ministros de las provincias. También pienso que hay que terminar alguna vez con el Ministerio de Salud porque también la salud la damos las provincias” (acta de la 45 Asamblea Extraordinaria del CFCyE, 2000: 40).

Es decir, independientemente de la racionalidad fiscal inmediata que estuvo detrás de la transferencia de las escuelas secundarias en 1992-1993, el federalismo potenció la autoridad de los gobernadores y facilitó su coordinación. El aprendizaje y coordinación que facilitan instituciones federales tales como el CFCyE tienen incluso el potencial de poner en jaque las políticas e iniciativas impulsadas por el poder central. Es así como puede interpretarse el fracaso del Pacto Federal Educativo II en septiembre de 2000. Cuando habiéndose vencido el Pacto Federal Educativo 1, firmado el 11 de septiembre de 1994, el ministro de Educación Juan José Llach intentó firmar un nuevo pacto, la falta de apoyo de los gobiernos provinciales bloqueó dicho proyecto y condujo en última instancia a la renuncia del ministro.

En la última reunión del CFCyE anterior a septiembre de 2000 y a la renuncia de Llach, el apoyo condicional de las provincias ya empezaba a notarse. El ministro de Educación de la provincia de Buenos Aires, José Octavio Bordón, decía:

“Quiero decirle [a Llach] porque lo he conversado con muchos de mis colegas que valoramos muchísimo su decisión de acompañar y de liderar nuestro deseo de que hubiera un nuevo Pacto Federal Educativo, esto nos parece muy importante en términos de la continuidad pero algo más que ahí yo asumo personalmente pero sé que no estoy solo porque lo hablé con varios, que realmente usted se haya jugado a un documento que nos lleva a un fuerte debate y yo coincido en muchas cosas, en otras ya le expresé en esta reunión y privadamente mis diferencias pero yo valoro muchísimo que usted ha traído un documento realmente para debatir, realmente para que el consenso no sea fácil y cuando lo logramos realmente sea importante” (acta de la 45 Asamblea Extraordinaria del CFCyE, 2000: 46).

Por diferencias ideológicas dentro del gobierno, e incluso dentro del ministerio de Educación, y por la falta de apoyo político de los gobernadores para apoyar las reformas que quería incluir en el Pacto Federal Educativo II, Juan José Llach renunció al ministerio de Educación el 29 de septiembre de 2000. Desde la presentación de la propuesta del Pacto en la Asamblea Extraordinaria del CFCyE en junio de 2000, la falta de apoyo de los gobernadores a las iniciativas de política educativa del ministerio nacional se tradujo en la imposibilidad de convocar a nuevas reuniones por parte del ministerio nacional, el bloqueo del pacto y la renuncia finalmente del ministro de Educación.

En resumen, el poder que han ido adquiriendo los ministros provinciales en el seno del CFCyE después de la transferencia de los sistemas educativos y de la delegación de funciones a este consejo (a través de la Ley Federal de Educación) puede ser la consecuencia no querida de un proceso de descentralización del gasto que se impuso desde arriba (en dos etapas, en 1978 y 1992) para balancear las cuentas nacionales, pero que dada la estructura federal de gobierno los poderes subnacionales supieron aprovechar para capitalizar poder político.

6. Conclusiones

El federalismo como principio legitimador de la transferencia de escuelas nacionales a las provincias sirvió para justificar el traspaso de responsabilidades sin recursos. No obstante, una vez que las escuelas estuvieron en manos de los gobiernos provinciales, el federalismo sirvió también para proveer a las provincias de instituciones dentro de la rama ejecutiva del gobierno que les permitieron defender sus intereses frente a los de la Nación. A través de instituciones como el CFCyE, el federalismo facilita la coordinación de los intereses de los gobernadores. En países unitarios, en cambio, donde la descentralización tiende a realizarse hacia el nivel municipal, la multiplicación de los actores subnacionales impone un problema grave a la coordinación de su acción. En la Argentina, en cambio, la coordinación de 24 jurisdicciones es más fácil, como así también la construcción de mayorías con poder de veto de políticas nacionales.

El gobierno nacional tiene todavía un gran poder para “comprar” apoyos y construir coaliciones, ya que recauda la mayor parte de los recursos provinciales y las provincias dependen también de otras fuentes de recursos que administra o “facilita” el gobierno nacional (planes especiales de financiamiento, acceso a créditos, etc.). Es de esperar, sin embargo, que en la medida en que las provincias grandes ganen mayor autonomía en la recaudación de sus impuestos y en la medida en que continúen aprendiendo sobre cómo administrar los servicios sociales transferidos, estas provincias

tendrán gracias a la estructura federal de gobierno más poder para negociar *vis-à-vis* con el gobierno nacional. Dado este escenario, la Nación deberá seguir confiando en la sobrerrepresentación de las provincias pequeñas (ver Gibson, Calvo y Falleti, 1999) para garantizar mecanismos redistribuidores que hagan más homogéneo el impacto de la descentralización desde el punto de vista de los resultados.

Referencias.

DOCUMENTOS OFICIALES Y LEYES

Constitución de la Confederación Argentina, Santa Fe, Paraná, 1994.

Convenios de transferencia de servicios educativos nacionales a las provincias, y actas complementarias, 24 jurisdicciones, 1992 y 1993.

Ley de transferencia de servicios educativos, N° 24049.

Ley Federal de Educación, N° 24195.

Ministerio de Cultura y Educación (1980), *Evaluación de la Transferencia*, Tomos I y II, Buenos Aires: Secretaría de Estado de Educación, Dirección Nacional de Investigación, Experimentación y Perfeccionamiento Educativo.

Ministerio de Educación y Justicia (1988) Consejo Federal de Cultura y Educación. Ley N° 22047 creación del CFCyE, decreto N° 943/84, Buenos Aires.

Ramos, Juan P. (inspector general de provincias) (1910), *Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina, 1810-1910*, Tomo I, Buenos Aires: Jacobo Peuser, Consejo Nacional de Educación en la conmemoración del centenario de 1810, proyectado por el Presidente del Consejo Nacional de Educación, Dr. José María Ramos Mejía.

Resoluciones del Ministerio de Cultura y Educación del 5 de octubre de 1993, 23 de mayo de 1994, 8 de junio de 1994 y 9 de febrero de 1995.

Secretaría de Programación Económica y Regional (1999), *Caracterización y evolución del gasto público social. Período 1980-1997*, Buenos Aires: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Dirección de Gastos Consolidados.

Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias (1994), *Cambios estructurales en la relación Nación provincias*, Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda.

CAPÍTULO 9

Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias

Horacio Cao y Roxana Rubins

Introducción

El trabajo que se presenta a continuación tiene como objetivo mostrar los cambios que se han producido en los últimos años en el plano fiscal, funcional y administrativo en la relación entre la administración pública nacional y las administraciones públicas provinciales de la República Argentina, así como algunas cuestiones teóricas implicadas en estas variaciones.

En principio, muchas de las mutaciones experimentadas por el Estado nacional y los Estados provinciales pueden considerarse un subproducto de los procesos de reforma del Estado operados en los 90, los que a la vez son acompañados por modificaciones en las estructuras políticas, sociales y económicas operadas en los territorios provinciales, y por lo tanto en el ámbito nacional.

En estas páginas, entonces, se describirá esta evolución, y posteriormente se detallarán algunas de las consecuencias sobre las administraciones públicas de estos resultados diferenciales.

El trabajo se estructura sobre dos capítulos. En el primero de ellos se desarrolla una descripción de la situación fiscal y administrativa de las provincias y la Nación. Se inicia con la transcripción de algunos datos globales, y este punto concluye con un análisis acerca de la forma en que se han distribuido las funciones entre estas dos jurisdicciones.

En el otro capítulo se analiza la situación desde la perspectiva del Estado. En este sentido, se sostiene que el fin de la etapa del Estado interventor ha impactado de manera distinta en los dos niveles jurisdiccionales estudiados. Para terminar se reseñan las principales conclusiones alcanzadas.

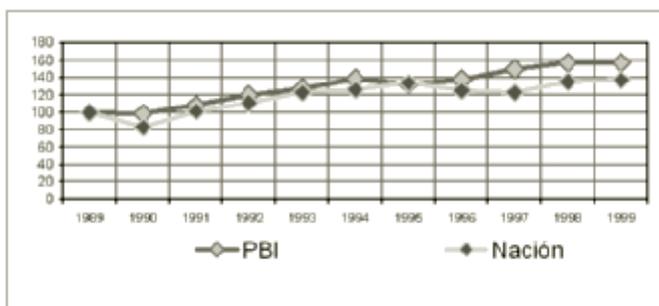
1. Una descripción de la situación de la Nación y las provincias 1989 – 1999²⁴⁰. El plano fiscal, funcional, administrativo.

LA JURISDICCIÓN NACIONAL

Los gastos del Presupuesto Nacional han aumentado, en pesos constantes desde \$35,9 mil millones en el año 1989 a \$49,3 mil millones presupuestados para el año 1999, representando esta variación un incremento en pesos constantes del 37,2%.

²⁴⁰ Salvo que expresamente se sostenga lo contrario, la información que se transcribe en los cuadros fue tomada de Jefatura de Gabinete de Ministros (1999).

Cuadro 1. Evolución en números índice del Gasto Nacional y del PBI 1989 -1999*



*Expresado en números índice, base 1989 = 100

Este incremento en las erogaciones se produjo en un contexto de fuerte crecimiento del Producto Bruto Interno²⁴¹. En efecto, el crecimiento de casi el 52% del PBI hace que la participación de las erogaciones del Gobierno Central en 1999 se haya reducido respecto de las de 1989.

Esta reducción es aún mayor si se consideran los gastos que realizaba el Estado nacional por la vía de financiamiento del Banco Central al Gobierno. Este guarismo llegó a ser del orden de 20 puntos del PBI, lo que sumado a los 18 puntos de PBI presupuestarios, elevan el gasto a un 38% del PBI frente a un 15% actual. A partir de la convertibilidad se eliminó este gasto conocido como cuasifiscal.

Estos cambios en el gasto son el reflejo de la concentración del Estado nacional en las clásicas funciones del ejercicio de la soberanía exclusiva (relaciones exteriores, Fuerzas Armadas, etc.) y las que se relacionan con el sostén de equilibrios macroeconómicos básicos.

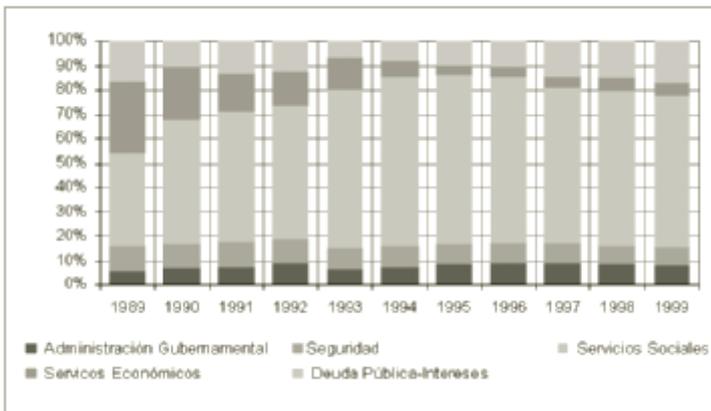
En este sentido, el crecimiento en términos absolutos del gasto público tiene que ver con el incremento de la participación relativa del gasto social. En efecto, en el año 1989, el gasto en Servicios Sociales representaba un 37,6% del total, mientras que para el presupuesto de 1999 aumenta su participación a 61,6% del total. Paralelamente, en ese mismo tiempo, los Servicios Económicos redujeron su participación de un 29,4% a sólo un 5,2% del gasto total, debido a las políticas de privatizaciones que

²⁴¹ La reciente revaluación del valor del PBI (denominado ahora PIB), que ha sido cuantificado en precios de 1993 en lugar de en precios de 1986, modifica sólo tangencialmente estas conclusiones, así como la profundización durante el año 2000 del ciclo recesivo iniciado sobre fines de 1999.

hicieron desaparecer el gasto para cubrir el déficit de las empresas públicas²⁴².

Dentro del gasto en Servicios Sociales, cobra un principal protagonismo el peso de las Jubilaciones y Pensiones. Éstas se han visto incrementadas por la cantidad de beneficiarios y por su monto, a la vez que el nuevo sistema de capitalización genera una merma en los aportes al sistema. También es importante el incremento en el Presupuesto de las partidas para el pago de los intereses de la deuda pública, que ha pasado de \$5.700 a \$8.300 millones, o casi el 20% del total del gasto nacional en el presupuesto del año 2000.

Cuadro 2. Composición del Gasto Nacional por finalidad. En %



Del análisis del Presupuesto Nacional para el año 1999 surge claramente la escasa flexibilidad de la aplicación del gasto. En efecto, casi el 75% de las erogaciones está compuesto por gastos en jubilaciones y pensiones, servicios de la deuda, Poder Legislativo, Poder Judicial, universidades⁸¹, etcétera. Del 25% restante, la mitad corresponde a gastos en personal, lo cual da una idea clara del poco margen de movimiento que tiene el PEN en la modificación de la estructura del gasto.

²⁴² El que actualmente se cuantifica -en general- como subsidios a las empresas privatizadas, apareciendo como "Transferencias al sector Privado para financiar gastos corrientes o de capital" en la Jurisdicción "Obligaciones a cargo del Tesoro".

²⁴³ La modificación en la cuantía de las erogaciones queda librada a decisiones políticas de tal magnitud que sólo son factibles ante "terremotos" que ningún gobierno podría enfrentar con facilidad y que generan desajustes en cadena (por ejemplo: disminuir el impacto de las jubilaciones y salarios públicos mediante una devaluación llevaría a incrementar rápidamente el importe de las erogaciones en concepto de deuda pública, nominada casi exclusivamente en moneda extranjera, etc.).

Cuadro 3: Composición del Presupuesto Nacional 1999.
En millones de \$ corrientes

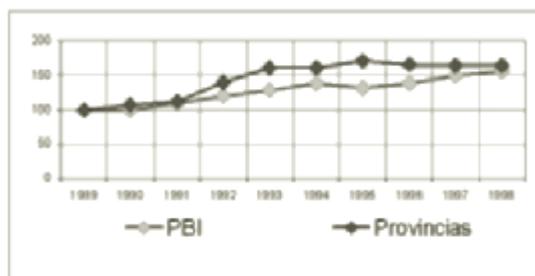
CONCEPTO	\$
Poder Legislativo	427,80
Poder Judicial	657,26
Ministerio Público	141,78
Poder Ejecutivo	48.148,37
Seguridad social	16.751,98
Transf. a universidades nacionales	1.813,86
Transf. a provincias y municipios	4.646,68
Transf. a privados (Ss. económicos)	408,35
Intereses deuda	8.304,30
Pago planta de personal	6.630,22
Gastos en ministerios y secretarías	6.592,98
TOTAL GASTO NACIONAL	49.375,19

Fuente: Presupuesto Nacional

1.2. Las jurisdicciones provinciales

Analicemos ahora el gasto de las provincias. Rápidamente puede observarse un crecimiento muy importante, de más del 60%, en el período 1989 – 1998. Si bien a las provincias les fueron transferidas tareas adicionales en este período (como por ejemplo, la transferencia de escuelas secundarias), el incremento del gasto fue mucho más allá que un mecánico traslado del costo de estas nuevas funciones.

Cuadro 4: Evolución en números índice del Gasto Provincial y del PBI 1989 – 1999 / Expresado en número índice, base 1989 = 100



Las jurisdicciones provinciales han concentrado bajo su responsabilidad la gestión principal de varias funciones básicas para el desarrollo de la sociedad. Cuatro de las más importantes -salud, educación, seguridad y bienestar social- justifican más del 60% del gasto.

Cuadro 5: Composición del gasto provincial por finalidad. En %

CONCEPTO	%
Cultura y educación	27,6
Administración gubernamental	25,8
Salud	12,6
Bienestar social	11,3
Servicios económicos	10,9
Seguridad	8,5
Intereses de la deuda	3,3
Ciencia y tecnología	0,1
TOTAL	100,0

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias - MEyOySP

Haciendo un análisis desagregado de estas funciones, puede decirse que durante la presente década el sistema educativo ha ocupado un lugar central dentro de la agenda política, fiscal y administrativa de los estados provinciales, dado el nivel de recursos aplicados y la alta conflictividad verificada.

Este sistema concentra toda la oferta educativa pública (exceptuando el nivel universitario) y es el encargado del seguimiento y subsidio de la oferta privada; tiene a su cargo los niveles preprimario, primario, secundario, terciario no universitario y de educación especial.

El sistema de salud es otro elemento vital de las administraciones de las provincias. En él, la tarea que demanda mayor esfuerzo es el gerenciamiento de la red de efectores (Hospitales Regionales, Hospitales Zonales, Efectores de menor complejidad). Paralelas a esta estructura existen áreas de planificación del sistema y de desarrollo de programas de prevención. Las urgencias por las que pasan la red de efectores y las presiones de los diferentes actores sociales involucrados en el sistema hacen que estas últimas áreas tengan un desarrollo mucho menor que el aconsejable.

Bajo un espacio similar al de salud, pero trabajado bajo una lógica diferente se encuentran los organismos dedicados al desarrollo social. Estos organismos se dedican a la implementación de programas sociales, muchas veces financiados desde la órbita nacional. En reiteradas oportunidades se ha denunciado la ineficacia, el clientelismo, la corrupción en que se desarrollan esas tareas²⁴⁴.

El sistema de seguridad también ocupa un lugar importante en la estructura organizativa provincial. Luego de algunos años en que este sector pasó casi desapercibido, diferentes hechos relacionados con violaciones a los derechos humanos y con la incapacidad de las policías provinciales para frenar el incremento de los índices de delictuosidad, hacen que se estén analizando políticas de profunda reforma y fortalecimiento institucional para las policías provinciales.

Desde el punto de vista del análisis organizacional cada una de estas funciones tiene sus especificidades, las que deben considerarse a la hora de estudiar y/u operar sobre cada uno de estos subsistemas. En este trabajo solamente se quieren hacer notar sus niveles de complejidad, y realizar una primera aproximación a la forma que juegan dentro del sistema global de las administraciones provinciales.

1.3. La distribución de funciones Nación/provincias

Para completar esta sucinta descripción es importante citar los procesos de reformulación en la distribución de tareas entre la Nación y las provincias. En el tema que nos ocupa es de resaltar la tendencia hacia lo que se ha dado en llamar federalismo “cooperativo” o “coordinado”. De esta manera, cada nivel jurisdiccional, en lugar de competir con el otro en tareas similares, se especializa en la producción de alguna porción de la función. Así, el nivel nacional se especializa en el planeamiento, producción de políticas y financiamiento del segmento al que se aboque, y los niveles subnacionales garantizan la prestación o provisión del bien o servicio del que se trate y la definición del nivel adecuado de oferta y calidad.

En el sector educación, por ejemplo, la Nación se reserva la conducción estratégica del sistema y apoyos puntuales en segmentos específicos (v.g. el plan de escuelas prioritarias, heredero del plan social educativo, ejecutado en forma parcialmente descentralizada); las provincias, la gestión de la prestación del servicio educativo, y la jurisdicción municipal, el apoyo al mantenimiento de la infraestructura edilicia y a la población escolar de

²⁴⁴ Un solo ejemplo al respecto: durante los últimos 20 años el Estado nacional transfirió cerca de U\$S20.000 millones para construir 511.790 viviendas, a un promedio de 39.100 dólares por vivienda, licitándose las mismas por 12.300 cada una. Por su parte, el valor de mercado rara vez supera los \$5.000 (El Cronista Comercial 09/11/95 y Clarín 18/12/95).

menores recursos. Esto en un marco muy flexible en donde los roles tienen muchas variaciones de acuerdo a arreglos específicos (especialmente en el área de las relaciones provincias-municipios).

El órgano coordinador de este sistema es el Comité Federal de Cultura y Educación (COFEC), cuyo presidente es el ministro de Educación nacional y del que son miembros todos los ministros de Educación provinciales. El COFEC elige un secretario permanente por consenso de todos sus miembros. Si bien esta institución tiene muchos años de trabajo, recién en la última década ha dejado de tener una existencia simbólica, para ser una caja de resonancia de los problemas clave del sector. Por ejemplo, la aprobación de los contenidos básicos comunes de la enseñanza polimodal pudo ser aprobada recién cuando el COFEC dio un dictamen favorable al proyecto nacional.

Órganos de coordinación similares se observan en los sectores Salud, Seguridad, Obras y Servicios Públicos, Desarrollo de la Economía, Función Pública, etcétera.

En resumen, el Estado nacional, en relación con las provincias, concentra las siguientes funciones:

- acciones de transferencia de recursos para ejecutar políticas que demandan cierta racionalidad administrativa.
- acciones de conducción estratégica de sistemas. Principalmente a través de acciones de coordinación con las provincias y tareas de planificación global.
- acciones de apoyos puntuales en segmentos específicos, que la mayoría de las veces se cogestionan con los organismos ejecutantes de las provincias y municipios.

Por su parte las provincias, proceso de descentralización mediante, han quedado a cargo de funciones en donde hay una relación más estrecha entre el gobierno y la población. En estos casos, por un mejor conocimiento de las necesidades locales y por la posibilidad de un mayor control, teóricamente²⁴⁵ estos servicios pueden ser gerenciados en forma más satisfactoria.

En este marco, y dadas las características del proceso de acumulación, tiende a profundizarse una especialización en la gestión de funciones “sociales”. Estas funciones tienen desarrollado un modelo de gestión que, bajo una cierta inercia de demanda social, es difícil de orientar hacia ofertas adaptables (en volumen y complejidad) por la capacidad organizativa de los diferentes estados provinciales.

Dicho de otro modo, las incumbencias en las que se han especializado las provincias exigen un gran esfuerzo organizacional y fiscal, requiriendo

²⁴⁵ Una visión crítica acerca del cumplimiento parcial de este precepto puede verse en Rubins/Cao (1997)

acciones vinculadas con la calidad de las prestaciones, la eficiencia, la gestión de recursos humanos y materiales, etc. Algunos aparatos administrativos y fiscales (en particular los correspondientes a los de las provincias de menor desarrollo relativo) tienen graves dificultades para seguir este tren.

2. Cambios en el Estado y su impacto en las administraciones públicas de la Nación y las provincias

2.1. CRISIS DEL ESTADO INTERVENTOR²⁴⁶

En la etapa del Estado interventor (circa 1930–1975), los análisis de la administración pública remarcaban su condición de caja de resonancia de los conflictos políticos, en donde pugnaban por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimían cuestiones socialmente problematizadas. Muy esquemáticamente, su operación tenía dos tipos de objetivos, no necesariamente contrapuestos:

- Elevar los niveles de gobernabilidad, tarea a la que se abocaba especialmente en las etapas democráticas.
- Disciplinar la protesta social, de forma tal de permitir la implementación de una propuesta tecnocrática, especialmente en las etapas dictatoriales.

Los cambios acaecidos en la Argentina, que se inician con la crisis mundial de mediados de los 70 y que terminan de tomar un rumbo cierto a partir de la administración Menem, modifican esta situación.

En la larga agonía del Estado interventor se genera un escenario en donde se reduce a puntos insostenibles la producción de la administración pública: es la contracara administrativa de la hiperinflación. El Estado, ante los cambios en el panorama político, fiscal, económico y social, ya no puede resolver los conflictos que introyecta.

Pons (1984) considera que las modalidades de organización del Estado reflejan los intereses permanentes al momento de organizarlo, teniendo una inercia que “supera al período de su constitución”, dificultando las adaptaciones a los cambios que se producen en la sociedad.

El aparato burocrático del Estado, organizado según los parámetros del Estado interventor, dejó de ser eficaz para resolver las más mínimas demandas, pues su organización había dejado de corresponderse con la realidad del país.

2.2. Las recomendaciones de política fiscal de los bancos internacionales

Los distintos manuales de finanzas públicas reseñan características particulares que, encarnadas en los bienes o servicios públicos, generan la

²⁴⁶ Este acápite fue realizado sobre la base de Oszlak (1980)

obligación de un tratamiento específico tanto para su provisión como para su financiamiento. La recomendación universal que subyace al tratamiento presupuestario de los bienes o servicios públicos es el principio del beneficio (que paguen quienes los utilizan) y, por ende, la descentralización en la gestión de la provisión para los bienes cuyo consumo es “local”, y la centralización en los bienes o servicios de uso “nacional”, es decir, muy pocos.

Esto es conveniente pues la naturaleza no rival (Musgrave, 1992 ; Stiglitz, 1992) del consumo de estos bienes específicos impide relacionar las preferencias de los consumidores con la oferta presupuestaria de estos bienes, a menos que el nivel en el que se decide la provisión genere mecanismos de seudomercado (por ejemplo, referéndums) que vinculen los costos de la provisión de los mismos con la revelación de las preferencias de los consumidores.

Como, por otro lado, en países con finanzas multijurisdiccionales (países federales, como el nuestro) las preferencias pueden diferir de comunidad en comunidad, se acude al supuesto de que mientras más próximos estén los potenciales consumidores a los decisores respecto de la oferta de bienes o servicios públicos, más adecuada será la oferta de los mismos a las reales preferencias de los usuarios.

De la universalidad de la validez de las propuestas que fundan la descentralización, como única política “científica” relacionada con la eficiencia en la provisión de bienes o servicios públicos, se desprende el financiamiento de los programas de reforma del Estado que profundizan este enfoque. En la Argentina, en la India, en la ex Unión Soviética, en Bosnia o en Sudáfrica. De esta precondition “científica”, también, surge el nuevo perfil del “federalismo cooperativo” que remodela el espacio nacional desde el comienzo de las políticas de reforma del Estado.

2.3. El nuevo Estado nacional

Con la crisis del Estado interventor comenzaron a desarrollarse acciones tendientes a la reestructuración del Estado nacional. Si bien pueden observarse algunos puntos de contacto con estrategias desarrolladas en períodos anteriores, la diferencia fundamental tiene que ver con que el Estado nacional de los 90 se retira de franjas que antes intentaba disciplinar. Ya no introyecta los conflictos, sino que apoya selectivamente algunos segmentos y actores sociales, dejando que formas mercantiles –no necesariamente competitivas - regulen buena parte de la dinámica social²⁴⁷.

De esta manera, bajo el paraguas de haber superado la crisis de hegemonía que se sostuvo durante buena parte del Estado interventor, se pasa a la reforma de la administración pública, desarrollándose políticas que tiendan a elevar su productividad.

El nuevo modelo que se pretende implementar –el que, siguiendo a Falcao Martins (1997), llamaremos “Modalidad Gerencial”- se caracteriza por la racionalización en el desarrollo de las actividades, en la aplicación de tecnologías de punta, en la puesta en práctica del principio de subsidiariedad del Estado (teorizado in extenso por los organismos de crédito multilaterales), y en el intento de acercar a la esfera del sector público herramientas del *management* privado.

Su implementación ha tenido diferente impacto, según las áreas de actuación a la que fueron aplicados. Es que, como dice Evers (1989), “el grado de modernidad de un órgano de estado, sus métodos específicos, hasta la ideología... se diferencian según el aspecto de la vida social al cual se dirigen”. De esta manera, por ejemplo, el Ministerio de Economía concentró personal calificado, tecnología moderna y recursos de todo tipo que permitieron recuperar de manera importante su capacidad de trabajo. El Ministerio de Salud, por citar un caso, no siguió un derrotero similar.

Si bien a primera vista en la Modalidad Gerencial tendría como preocupación central la productividad, independientemente de otros factores que estarían “dados” (la vieja dicotomía política/administración), no puede separarse este paradigma de una serie de factores que lo acompañan indisolublemente.

En primer lugar, la Modalidad Gerencial parte de tomar como datos de la realidad, y no como una situación a cuestionar, la correlación de fuerzas económicas y políticas emanadas de los procesos de concentración y ajuste iniciados en 1975. En segundo lugar, tiende a ser desvalorizado todo lo que no es actuación en esferas mercantilizadas de la economía y la sociedad. Por último, el ingreso masivo de las condiciones de eficiencia como medida de los méritos de la función pública produce la aplicación de criterios de rentabilidad aun en las áreas más “sociales” (Campioni, 1997).

Si se utilizan herramientas de estudio del estilo “Costo/Beneficio” en la aplicación de políticas sociales, las políticas universales sólo pueden resultar en beneficios negativos. Esto está implícito en el aumento exponencial de los costos que la difusión de políticas universales genera -por ejemplo, en lugares territorialmente dispersos, con usuarios difícilmente cuantificables, subutilización de instalaciones, etc.- y la minimización de los beneficios en algunas poblaciones sobre las cuales es arduo aplicar las políticas²⁴⁸.

²⁴⁷ Esto no significa un estado ausente. Como bien aclara Rofman (1998), “no es cierto que en la Argentina, tras el desguace del Estado interventor, se haya llegado a un sector público ‘mínimo y ausente’ (...) Por el contrario, lo que se hizo del Estado fue convertirlo en una herramienta destinada a favorecer plenamente a un segmento social, altamente concentrado, con el cual se articuló una alianza que perdura hasta nuestros días. El Estado, en lugar de estar ausente, estuvo omnipresente para defender intereses concretos”.

Una última cuestión a destacar. *Pari passu* con el despliegue de la Modalidad Gerencial se observa una cierta recuperación de la capacidad autónoma del Estado en la toma de decisiones, acompañada por el incremento de habilidades técnicas de gestión para su puesta en práctica (Campione, 1997). Otro autor también resalta que, sobre todo a partir del Plan de Convertibilidad, la aplicación de remedios tecnocráticos unida a la disciplina social permite que se eleve de manera notoria el nivel de productividad del Estado (Palermo/Novaro, 1995).

2.4. Paradigma gerencial y provincias

La situación descrita en el apartado anterior no se repitió en el nivel provincial. Si bien la realidad muestra muchas situaciones diferenciales, tanto entre provincias como hacia dentro de cada administración, existe un cierto consenso en diagnosticar que, por diferentes motivos, estos aparatos administrativos han sufrido pocos cambios en comparación con los que se produjeron en el nivel nacional.

La razón que justifica esta diferencia con lo ocurrido con la Nación tiene que ver con el lugar que ocuparon en los procesos de ajuste estructural de la última década. Así puede decirse que, como contracara del profundo ajuste que realiza el nivel federal, los niveles subnacionales desarrollan una política expansiva. Esta situación tiene la lógica de permitir el refugio en el Estado provincial de sectores sociales y ramas económicas que sin su apoyo verían peligrar su continuidad (y pondrían en juego la paz social y la estabilidad política)²⁴⁹.

Buena parte del financiamiento de este incremento en el gasto provincial se produce por transferencias que tienen origen en el nivel federal. Muchas de las transferencias efectuadas desde la Nación tienen origen en impuestos que deberían cobrar las provincias, pues constitucionalmente les están reservados, y que mediante mecanismos de coparticipación federal son recaudados por la Nación y redistribuidos, principalmente, hacia las mismas.

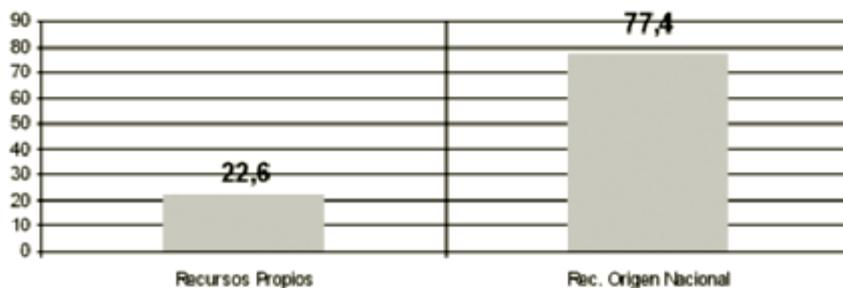
Las transferencias de origen federal generan una situación de falta de "Correspondencia Fiscal". Este concepto hace referencia a la relación entre la jurisdicción que cobra los tributos y aquella que realiza los gastos. Esta situación, que atraviesa a todas las jurisdicciones, es más crítica en las provincias de menor desarrollo relativo. Considerando 19 de las 24 jurisdicciones, casi el 80% de los recursos proviene de la esfera nacional.

²⁴⁸ Por ejemplo, supongamos un programa de salud pública universal (como el intento, en su definición inicial, del Seguro Nacional de Salud de Aldo Neri). En sectores poblacionales de nula utilización del seguro, por ejemplo, población que puede pagar un sistema de salud prepago, individualmente el Seguro de Salud es puro costo.

²⁴⁹ Este esquema se desarrolla en extenso en Cao/Rubins (1998).

Cuadro 6. Recursos provinciales por origen. 19 jurisdicciones²⁵⁰

En %



Esto es así, como lo señalan diferentes autores²⁵¹, pues si es la misma unidad la que recauda los recursos que la que realiza los gastos se promueve un mayor compromiso en el cobro de impuestos (pues alimentan gastos propios) y mayor responsabilidad en el gasto, pues se utilizan recursos escasos que son difíciles de conseguir. El análisis es también válido a la inversa; es esperable que en el caso de que no exista correspondencia fiscal habrá menor energía aplicada al cobro de impuestos y mayor irresponsabilidad en la utilización de recursos que son recaudados por otra jurisdicción²⁵².

El incremento de los ingresos y la falta de correspondencia fiscal han sido los elementos centrales que permitieron a las provincias sostener un esquema de administración pública similar al que existía en la etapa del Estado interventor.

En este escenario las políticas públicas tienen un *feedback* casi instantáneo, incorporando de lleno en la administración pública las tensiones que se desarrollan en la sociedad civil. La naturaleza del juego político hace que la orientación resultante de las políticas públicas sea función de un complejo juego de fuerzas entre intereses y corporaciones privadas, organizaciones burocráticas, gobiernos municipales, partidos políticos, sindicatos, parlamento y gobierno provincial.

En su punto más crítico, acciones rutinarias tales como el nombramiento de agentes de mínima categoría, funcionamiento de procesos internos, liberación de pagos por parte de la Secretaría de Hacienda, etcétera, se realizan bajo el marco de negociaciones en el micro y macro escenario político-social. En esta instancia se produce una licuación de la estructura procesal de la organización, que pasa a representar en cada paso el equilibrio de las fuerzas sociales que ha

²⁵⁰ No se consideran las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

²⁵¹ Al respecto ver, por ejemplo, Porto (1998)

²⁵² En el caso argentino, para la correspondencia fiscal no sólo son relevantes las transferencias intergubernamentales sino también las transferencias interregionales

incorporado. Como ya dijimos, muestra una suerte de contracara administrativa de la hiperinflación.

Todavía es prematuro para determinar a ciencia cierta cuál será el derrotero de las administraciones provinciales. La propia dinámica del ajuste ha llevado a avances incipientes²⁵³ de la Modalidad Gerencial, pero está por verse si la gobernabilidad provincial permite el pleno despliegue de sus consecuencias. Lo que sí es seguro es que la situación actual encierra un equilibrio inestable que de alguna manera se superará en el corto plazo.

Conclusiones

Como se planteaba en la introducción, se ha pasado revista a los principales indicadores fiscales y funcionales administrativos de la Nación y las provincias, observándose una importante divergencia de los mismos a partir del inicio de la década.

En un sentido similar, el análisis de la situación del Estado nos marca que ha habido una importante evolución en varias de sus características centrales en lo que hace al Estado nacional, cambios que todavía no han ocurrido en las provincias.

En el análisis organizacional esto marca un vuelco importante a tener en cuenta. La “competencia” entre jurisdicciones del modelo estadounidense permitía la utilización de buena parte del instrumental de análisis en forma indistinta en ambas jurisdicciones, que ya no es posible.

En resumen, así como parece haber concluido la larga agonía del Estado de Bienestar, también aparece el surgimiento de una nueva modalidad de administración: la Modalidad Gerencial. Esta modalidad, que despliega la idea de elevar sustancialmente la eficacia y eficiencia del sector público, está indisolublemente acompañada por una desvalorización de los espacios no mercantiles y por la falta de reconocimiento de la posición diferencial de los distintos grupos que conforman la sociedad.

Dentro de una situación caracterizada por la heterogeneidad, en las provincias existe una situación en donde todavía tiene vigencia la modalidad introyectiva de gerenciamiento que era paradigmática en los momentos democráticos del Estado de Bienestar. Esto fue posible pues las modalidades de ajuste en el ámbito federal dejaron a las provincias como refugio de segmentos sociales y económicos y brindaron financiamiento extra a tal efecto.

Sin embargo, y dado el momento histórico que se vive, esta situación no puede perdurar indefinidamente, viviéndose una etapa de carácter transicional en las administraciones provinciales.

²⁵³ Inducidas por la Nación, y bajo la lógica de restringir la posibilidad de que los desequilibrios fiscales de las provincias impacten en la esfera nacional; estos avances se dieron especialmente alrededor del área de hacienda.

CAPÍTULO 10

Y usted, ¿por quién dice que votó?: una agenda de investigación sobre los mecanismos electorales de control político

Juan Manuel Abal Medina (h) y Ernesto Calvo

* Los autores agradecen la colaboración de Josep Colomer. También agradecemos a Catalina Smulovitz, Ernesto Cabrera y Juan Pablo Micozzi por discusiones y sugerencias.

Introducción

Cuenta una vieja historia que un carnicero alemán, mortificado por la violencia de la Alemania nazi de los años 30, se colgó de una viga con un cartel que decía “yo voté por él”. Casi setenta años después, una multitud de cartas eran enviadas a la corte electoral en Palm Beach por cientos de votantes que, error mediante, facilitaron la elección de un presidente republicano. Estos dos ejemplos muestran que no siempre queremos lo que votamos, como anunció dramáticamente el carnicero en su cartel, y no siempre votamos lo que queremos, como escribieron en sus cartas los enojados votantes de Florida.

Estos ejemplos muestran también dos distintas dimensiones problemáticas de la representación democrática: (i) es difícil anticipar *ex ante* la política futura de nuestros representantes (Manin, Przeworski y Stokes, 1999) y (ii) entre lo que votamos y lo que elegimos se encuentran siempre instituciones, reglas y procedimientos que afectan sustantivamente el resultado de los comicios (Arrow, 1951; Riker, 1982)²⁵⁴. A pesar de ello, sigue existiendo la creencia difundida de que las elecciones constituyen un buen mecanismo de sanción para *purgar* a aquellos políticos que no hacen lo que la gente quiere y premiar a aquellos que sí lo hacen. La lógica es simple: aun cuando no es cierto que las elecciones obligan a los representantes a actuar en el mejor beneficio de sus votantes, aquellos que no lo hacen pierden. Y, si bien los ciudadanos votan *ex ante* por sus representantes, éstos tienen que honrar su mandato para seguir en su puesto en el futuro.

Que estos políticos puedan perder, sin embargo, constituye una pregunta empírica antes que una propiedad de los sistemas democráticos. Sabemos que los sistemas electorales no procesan de modo neutral las preferencias de los votantes ni dan a todos los candidatos las mismas posibilidades de acceder a cargos políticos. Por tanto, la posibilidad de que los candidatos pierdan no es sólo una función de cuán bien se comporten una vez elegidos, sino de cuán sensibles son los sistemas electorales para permitir que cambios en las preferencias de los votantes se traduzcan realmente en un recambio de representantes. Bajo el sistema de lista completa previo a la Ley Sáenz Peña, por ejemplo, suficientes votantes tienen que optar por un nuevo partido para que el conjunto de los legisladores de su provincia sea remplazado. Es la elección de un *comité presidencial*, antes que una cámara de diputados, lo que la lista completa produce. La elección proporcional por lista cerrada, en cambio, permite a los electores calibrar mejor el balance global de poder político en la Cámara. Es decir, les permite a los votantes

²⁵⁴ La literatura en este tópico es extremadamente vasta. Arrow (1951), por su forma más general, y Riker (1982), por su aplicación a los sistemas electorales federales, constituyen dos buenos ejemplos.

enviar señales más claras a los partidos políticos sobre lo que quieren o no, aumentando o reduciendo la cantidad de escaños que los partidos tienen en las Cámaras.

Recientes críticas a la lista sábana²⁵⁵, sin embargo, han puesto sobre la mesa el hecho de que el voto por lista completa y bloqueada le da mucho poder a los partidos y poco poder a los votantes para sancionar o premiar a aquellos políticos que hacen lo que los votantes quieren. Dejando a un lado la discusión normativa de si una mayor o menor proximidad de los votantes con los candidatos es buena²⁵⁶, lo cierto es que si las elecciones son un sistema de control político de los representantes, los procedimientos y mecanismos por medio de los cuales estos políticos *ponen sus puestos en riesgo* es crucial para medir si efectivamente las elecciones son un mecanismo de monitoreo (*accountability*) electoral.

En este artículo proponemos una forma de modelizar y medir la capacidad de monitoreo político que producen los distintos sistemas electorales en tanto transmiten, con mayor o menor claridad, las señales (preferencias) de los distintos electorados. Luego estimamos la capacidad de monitoreo electoral de distintos sistemas electorales nacionales y provinciales, analizando algunas de sus consecuencias.

Más allá de la proporcionalidad y el número de partidos

Durante años, la literatura especializada se limitó a estudiar los aspectos más mecánicos de los sistemas electorales, en particular, el impacto que estos sistemas tenían en el número de partidos políticos o el nivel de proporcionalidad/desproporcionalidad legislativa que resultaba de la utilización de distintas fórmulas y magnitudes de distrito en los distintos países. Gran parte de los trabajos en este campo asumieron que “el principal requerimiento de la democracia representativa es la representación justa, y que la representación sólo es justa cuando es proporcional” (Sartori, 1994:87). Esta idea dio lugar hace ya varias décadas a la elaboración de indicadores para medir la proporcionalidad de un sistema electoral y estudiar comparativamente los sistemas democráticos. Desde el conocido índice de desproporcionalidad o de desviación de la proporcionalidad propuesto por Loosemore y Hanby (1971), pasando por los índices de Rae (1971) o de

²⁵⁵ En la Argentina, se denomina coloquialmente lista sábana a la lista partidaria cerrada y bloqueada, donde no se permite al votante alterar el orden de los candidatos. Históricamente, este término hacía referencia a una estructura de la papeleta indivisible, que contenía los candidatos a todos los cargos en juego.

²⁵⁶ A partir de la crisis de representación que afecta la legitimidad de los partidos políticos, se ha instalado la percepción de que una mayor proximidad entre votantes y electores sería deseable. Sin embargo, como veremos más adelante, muchas veces se soslayan los potenciales efectos clientelares que esta proximidad podría provocar.

mínimos cuadrados de Gallagher (1991), la proporcionalidad ocupó un lugar central en los debates sobre sistemas electorales.

Como resultado, un extraño consenso surgió en la disciplina que, más allá de que se lo considere un criterio válido a la hora de juzgar un sistema electoral, la proporcionalidad se constituyó en el criterio dominante a ser medido. Incluso investigadores críticos de los sistemas proporcionales (Lardeyret, 1993, y Quade, 1993) apoyaron sus argumentos en estos mismos indicadores o, alternativamente, en ejemplos históricos, para mostrar las limitaciones de sistemas menos mayoritarios²⁵⁷.

En años recientes, sin embargo, varias nuevas agendas sobre sistemas electorales han sido propuestas, tratando de analizar otras dimensiones políticamente sustantivas de los sistemas electorales que anteriormente no habían sido tomadas en cuenta²⁵⁸. En particular, Fearon (1999) y Ferejohn (1999) mostraron en trabajos recientes cómo el supuesto de un mayor control de los políticos por parte del electorado descansa crucialmente en cómo son recibidas y procesadas electoralmente las señales que envían los votantes. Consistente con los análisis de Manin, Przeworski y Stokes (1999), tanto Fearon como Ferejohn se dedicaron a analizar cómo las elecciones transmiten al mismo tiempo señales retrospectivas (elegir en base a acciones pasadas de gobierno) y prospectivas (elegir en base a agendas futuras) que son pasibles de interpretación (y manipulación) por parte de los políticos. Si las elecciones son mecanismos de control político, cuanto mayor es el ruido (*white noise*) en la señal política que envían los votantes, menor es la capacidad de sancionar o premiar a aquellos políticos que se ajustan o no a las preferencias de sus votantes.

El eje de la explicación propuesta por Fearon (1999) y Ferejohn (1999), sin embargo, estaba en las disímiles preferencias que pueden guiar el voto de los electores antes que en los disímiles mecanismos que transmiten esta

²⁵⁷ Los críticos de los sistemas proporcionales señalan que un buen gobierno debe ser responsable (*responsive*), es decir que debe responder, ser sensible o dar respuestas a los intereses de la ciudadanía. La idea es que al final de su mandato los gobiernos deben poder ser controlados por el electorado, que puede no reelegirlo si ese es su deseo. Como señala Norris, "en un sistema competitivo de dos partidos un pequeño cambio electoral es suficiente para llevar a la oposición al gobierno" (Norris, 1997:305). Asimismo a nivel local los sistemas de magnitud reducida, especial pero no únicamente los uninominales, le brindan a los ciudadanos una voz (*voice*) en los asuntos públicos, ya que el representante debe estar siempre atento a sus deseos.

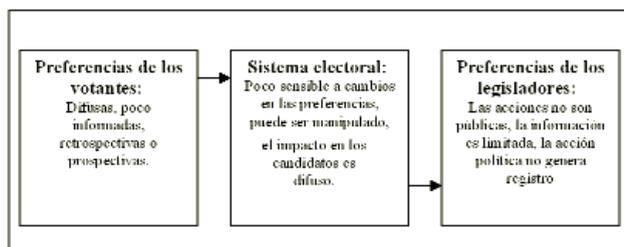
²⁵⁸ Entre estas nuevas agendas de investigación son de destacar en particular los nuevos análisis sobre posicionamiento político bajo distintos formatos electorales (Cox, 1991; Maggar, Samuels y Roseblum, 1999) y sobre el impacto distributivo de distintos sistemas electorales (Fiorina, 1994; Austin-Smith y Banks, 1988; Boix, 1997). En este volumen presentamos algunas de estas líneas de investigación incluyendo las propiedades territoriales de los sistemas electorales (Snyder y Samuels, Cabrera), el impacto distributivo de los sistemas electorales en procesos de reforma (Gibson y Calvo, Cao y Falletti), los efectos de arrastre entre arenas electorales (Mark Jones).

señal. Es decir, su preocupación estaba enfocada en explicar cómo electorados que deciden votar a sus candidatos por razones sustantivamente distintas (prospectiva y retrospectiva) reducen la capacidad de monitoreo electoral de los sistemas democráticos. En este trabajo, en cambio, proponemos mirar las limitaciones del control político electoral a partir de estudiar el impacto que tienen los sistemas electorales en la transmisión de las preferencias de estos votantes.

El monitoreo electoral

- El *monitoreo electoral* hace referencia a la capacidad de control que tienen los ciudadanos sobre sus representantes a través del voto. En palabras de Norris, “al final de su mandato, los gobiernos siguen siendo *accountable* a los electores, que pueden echarlos si así lo quieren”²⁵⁹ (Norris, 1997:304). Así, la capacidad de monitoreo electoral significa que el votante tiene la capacidad de conocer e identificar al candidato por el que sufraga y la posibilidad de controlarlo mediante el ejercicio de su voto. Como muestra la figura 1, existen al menos tres dimensiones problemáticas que conectan el voto y el representante:
- *las preferencias expresadas por el voto son ambiguas*. Distintos electorados deciden cómo elegir a sus representantes bajo distintos marcos normativos. Es decir, algunos electorados votan por amor, otros por despecho, algunos porque el candidato parece “tan buena persona”, porque la agenda es realmente buena o porque lo que “hizo en otros años es francamente imperdonable”. Los distintos marcos normativos que construyen las preferencias de los votantes en términos de agendas, antecedentes, carisma, tradición partidaria, etc., tornan difusa y problemática la interpretación de lo que la gente quiere. Éste es el aspecto más desarrollado por Ferejohn (1999) y Fearon (1999).

Figura 1: Problemas de monitoreo electoral



²⁵⁹ La traducción es nuestra.

- *el sistema electoral trasmite estas preferencias pobremente.* Aun si los votantes utilizan un mismo marco normativo de preferencias, el sistema electoral puede ser poco sensible a los cambios en las preferencias de este electorado. Por ejemplo, el sistema electoral puede garantizar que *todos* los representantes de un partido pierdan (ganen) su cargo si su partido resulta derrotado (victorioso) en las urnas; el representante puede ser también elegido indirectamente; la nominación de candidatos está a cargo del partido y, por tanto, hacer lo que el partido quiere es más importante que hacer cosas que son requeridas por los votantes. Los mecanismos electorales, en este sentido, pueden otorgar bajos incentivos a los candidatos para ajustarse a las preferencias de sus votantes.
- *las acciones y preferencias de los legisladores, una vez elegidos, son poco accesibles a los votantes.* La falta de información pública, de acceso a los registros de votaciones o la existencia de numerosos ámbitos de decisión “reservados” permiten que una buena imagen, antes que la fidelidad a las preferencias de sus electores, sean los que garantizan la reelección de los candidatos (Stokes, 1999).

El análisis que realizamos a continuación está enfocado sobre el punto ii. Es decir, sobre el modo en que los sistemas electorales procesan las preferencias de los votantes para cumplir el ideal democrático de que candidato que no cumple es un candidato que pierde.

Vale sin embargo una aclaración preliminar. Existe una discusión teórica que reconoce una larga tradición respecto de si los representantes deben responder a sus electores directamente o a través de sus partidos. Desde cada una de estas dos perspectivas, nuestra evaluación de la capacidad de los sistemas electorales para inducir un sistema político más permeable a las preferencias de los ciudadanos cambia considerablemente. Un sistema centrado alrededor de los candidatos, se argumenta, incrementa las presiones clientelares y dificulta la gobernabilidad legislativa en las cámaras. Un sistema centrado alrededor de los partidos, por otro lado, produce representantes extremadamente permeables a las internas de sus partidos, antes que a los votantes, pero más disciplinados. Por definición, sin embargo, los partidos no son gobierno ni existen razones por las cuales sus programas y estrategias deban ser monitoreados por el electorado en su conjunto. Debido a ello, nuestro análisis parte del supuesto normativo de que la capacidad del electorado de premiar o sancionar electoralmente a su o sus representantes, antes que al partido en su conjunto, debe ser considerada como el punto de partida de cualquier descripción de *accountability* electoral. Ello implica también tomar seriamente en consideración que los mismos mecanismos que pueden permitir candidatos más permeables a las preferencias de sus electores pueden conducir a candidatos sometidos a fuertes presiones clientelares.

Una medida de *accountability* electoral

Para que los votos ciudadanos puedan *forzar* a sus representantes a seguir una determinada política, el sistema electoral tiene que tener ciertas propiedades: (i) el voto tiene que ser eficaz –los candidatos tienen que saber que los electores pueden dejarlos afuera de la política-. Por ejemplo, en una lista sábana, los primeros candidatos saben que entran y los últimos candidatos saben que quedan afuera. Para ser reelecto, por tanto, lo importante es no estar en el área gris de las candidaturas²⁶⁰. (ii) El voto tiene que ser preciso –los electores tienen que poder distinguir con su voto a distintos candidatos de un partido-. Ello implica que los electores conocen a sus representantes²⁶¹. Y (iii) el voto tiene que ser representativo –los candidatos elegidos no pueden cultivar una pequeña clientela del electorado de su distrito para ser elegido-. Muchos sistemas electorales son compatibles en distinta medida con estos tres principios, pero ninguno que nosotros conozcamos satisface los tres simultáneamente²⁶².

La fórmula que presentamos para medir el monitoreo (*accountability*) electoral se asienta en estas tres dimensiones, estimando la relación que existe entre el número de escaños que se distribuyen en un distrito, la cantidad de partidos que obtuvieron estos escaños y el porcentaje de votantes que votaron a los partidos que obtuvieron escaños.

²⁶⁰ Todo aquel que conozca la estructura de nominación de cargos en las listas sábanas de los distritos grandes en la Argentina sabe que ganar o perder depende de la posición en donde lo ubica el partido.

²⁶¹ Tratando un problema diferente, Tullock (1969:26) sostiene que, de ser muy alto el número de individuos que ejercen las funciones de gobierno, es poco probable que el ciudadano promedio pueda incluso conocer el nombre de sus gobernantes y ejercer alguna supervisión sobre ellos. Para entender la relevancia del problema, supongamos una elección de RP en un único distrito de una magnitud alta, supongamos asimismo un pluripartidismo. En promedio, cada lista colocará a varios legisladores: ¿cuántos de ellos pueden ser conocidos por sus votantes?, ¿los tres o cuatro primeros de cada lista partidaria? Supóngase el número que se quiera, el resultado será el mismo: la asamblea está formada por una mayoría de individuos desconocidos por los ciudadanos, es decir, representantes "invisibles". Independientemente de las intenciones de estos representantes, es poco probable que el camino más indicado para lograr mantenerse en la Cámara sea apelar a la ciudadanía; más bien deberán complacer a quien los coloca en la lista RP para volver a ocupar en ella un lugar aceptable en las siguientes elecciones. Y si suponemos, asimismo, que las listas partidarias se conforman mediante procedimientos de elección interna en los partidos, es probable que individuos que controlen clientelas políticas ("caciques" o "punteros") con procedimientos más o menos corruptos, consigan ocupar esos lugares casi invisibles para la opinión pública a cambio de los votos que aportan a la lista en el procedimiento de selección interna del partido. Suponiendo incluso que un representante invisible por determinada cuestión negativa, una denuncia de corrupción o un escándalo, por ejemplo, se vuelve conocido, el poder del votante particular para castigarlo se torna sumamente difuso, ya que para no votarlo deberá dejar de votar por todos los otros candidatos absteniéndose de votar por el partido de su preferencia.

²⁶² El primer y segundo principio parecieran estar en conflicto con el tercero. Muchos mecanismos electorales fuertemente clientelares son consistentes con (i) y (ii).

Ec.1

En la ecuación 1, *ae* [accountability electoral] mide la capacidad de monitoreo del sistema electoral por parte de los votantes, la cual es computada para el conjunto de los distritos electorales *d*. El parámetro *s* describe el número total de escaños; *n* es el número de partidos que consiguieron escaños en el distrito²⁶³ y *w* es el porcentaje de ciudadanos que votaron a los partidos que consiguieron escaños en ese distrito. El parámetro *p* pondera el impacto que tiene cada distrito *i* en la legislatura y será explicado en mayor detalle más adelante.

Intuitivamente, la ecuación 1 asume que la capacidad de monitoreo aumenta conforme aumenta también el número de electores *w* que efectivamente eligieron candidatos *n* (el punto *ii* mencionado en la página anterior), conforme aumenta el número de partidos *n* que ubicaron legisladores en la cámara en relación con el número de escaños a distribuir *s* (el punto *i* en la página anterior), y cuanto menor es el número de escaños en el distrito (el punto *iii* en la página anterior).

Para cada distrito *d*, el valor del *accountability* electoral tiene un máximo de 1, donde todos los electores votaron por primeros candidatos que fueron elegidos, y un mínimo de 0, donde los electores no afectan las probabilidades de elección de candidatos particulares. El promedio de todos los distritos nos daría una aproximación correcta al grado de monitoreo electoral de una cámara de representantes si todos los distritos eligen el mismo número de representantes. Pero, dado que en la mayoría de los casos los sistemas electorales eligen sus candidatos en distritos de variada magnitud efectiva, utilizamos un parámetro *p_i* que pondera el número de cargos que elige el distrito *d_i* en el total de la cámara.

El índice da un valor máximo de 1, que corresponde al máximo de monitoreo electoral, es decir, el monitoreo perfecto donde todos los representantes son votados por sus electores, y todos los electores votaron candidatos que ingresaron a la cámara.

El supuesto que empleamos es que cuanto mayor sea la cantidad de partidos que consiguen representación, mayor será el conocimiento que cada votante individual tendrá de los representantes que eligió. De acuerdo con nuestro primer supuesto de que los primeros cargos de una lista, especialmente el primero que la encabeza, son los más visibles o conocidos por los que votan a esa lista, es de esperar que, por ejemplo, en un distrito donde se eligen diez cargos, si ocho partidos consiguen representantes sus votantes los conocerán más que si sólo obtienen cargos dos partidos. Y, en el caso de que en un distrito se elijan tantos representantes de un partido como

²⁶³ Por tanto, *s*, *n*, *w* y *p* deben ser indexados por el departamento *i*. Para simplificar la notación indicamos tan sólo el parámetro.

la magnitud de ese distrito, es decir, el caso en el que en un distrito de magnitud 3 obtengan los cargos 3 partidos, por ejemplo, la visibilidad es casi siempre mayor a la de un distrito uninominal²⁶⁴. Esto último muestra que el monitoreo no es sólo una propiedad de magnitudes chicas sino de magnitudes que se acomodan en mayor o menor medida a distintos sistemas de partidos.

La aplicación del índice

La aplicación del índice es bastante sencilla y basta con conocer los resultados electorales a nivel de los distritos. En el caso de los sistemas de magnitudes uniformes (uninominales, binominales, etc.) donde n es igual para todos los distritos, la ponderación (p) es una constante y el cómputo puede prescindir de ella. Por tanto, simplemente se suman los porcentajes de votantes ganadores (w) de todos los distritos y se lo divide por el número total de escaños (s). En sistemas de distrito plurinominales de magnitud variable, en cambio, luego de computar $(n*w)/s$ para cada distrito se debe sacar el promedio de ae de todos los distritos ponderados por p ²⁶⁵.

En el cuadro 1 analizamos nuestro índice en varios casos para ejemplificar el uso del índice. Así comparamos sistemas electorales nacionales y subnacionales de diverso tipo.

Cuadro 1. Visibilidad y sistema electoral

Casos	Visibilidad y sistema electoral				Sistema electoral
	Año	ac	s	d	
Holanda	1998	0,058	150	1	RP de distrito único
Ciudad de Buenos Aires	1997	0,061	60	1	RP de distrito único
Israel	1999	0,150	120	1	RP de distrito único
Ciudad de México	1997	0,306	66	41	Híbrido compensatorio (40 distritos uninominales y un distrito plurinominal de RP)
Argentina*	1983/1999	0,316	127	24	Distritos plurinominales de magnitud variable y RP
Provincia de Buenos Aires (DN)	1983/1999	0,089	35	1	RP de distrito único
La Pampa (DN)	1983/1999	0,647	2/3	1	RP de distrito único
La Rioja (DN)	1983/1999	0,609	2/3	1	RP de distrito único
Gran Bretaña	1997	0,525	659	659	Distritos uninominales
Chile	1997	0,580	120	60	Distritos binominales
Estados Unidos	1998	0,680	435	435	Distritos uninominales

* Ponderado por la magnitud efectiva de los distritos.

DN: Diputados Nacionales.

²⁶⁴ Por ser el número de votantes ganadores, W , mayor.

²⁶⁵ Esta ponderación puede ser implementada sin mayores problemas en sistemas electorales mixtos, híbridos, o proporcional personalizados (multi-tiers).

Como puede apreciarse en el cuadro 1, la capacidad de monitoreo electoral es muy baja en sistemas electorales de distrito único de magnitud muy alta. Sin embargo, no hay una relación lineal entre la magnitud del distrito y el monitoreo electoral. El Parlamento de Holanda obtiene un valor casi idéntico al de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de Buenos Aires a pesar de que esta última tiene una magnitud inferior a la mitad del primer caso. La capacidad de monitoreo del 15% de Israel es superior a la de Buenos Aires aunque su magnitud sea más del doble.

El sistema de distritos plurinominales y RP de Argentina obtiene un valor del 31,6%, superior al 30,5% de la Ciudad de México, a pesar de que el sistema de esta última es básicamente uninominal. Ello se debe a que en un sistema de partidos de tres partidos, los distritos uninominales usualmente no permiten la representación de la mayoría de los votantes en cada distrito. Es importante tomar esto en consideración, dado que en sistemas electorales de más de dos partidos, los distritos uninominales pueden darle la victoria a partidos que cultivan minorías clientelares y no a partidos que tienen una mayoría en su distrito.

Las diferencias de monitoreo al interior de la Argentina se vuelven notorias cuando comparamos la elección de diputados nacionales en la Provincia de Buenos Aires y La Pampa. En Buenos Aires, la alta magnitud de distrito y la menor proporción de electores que votaron a representantes que entraron en la Cámara da un índice de monitoreo electoral muy bajo, de tan sólo 8,95%. En contraste, La Pampa tiene un índice de 64% y la Rioja cercano al 60%, similar a los distritos uninominales mostrado en EE.UU. Una rápida mirada a la relación entre Buenos Aires y La Rioja, por tanto, nos muestra que mayor monitoreo electoral puede implicar mejor representación o mayor clientelismo. En otras palabras, que los electores estén cerca de los representantes no implica virtuosidad en la representación.

Como puede observarse en el cuadro 2, existe una relación inversa entre la visibilidad y la proporcionalidad de un sistema. Esto se debe al distinto impacto que tiene la magnitud de distrito en ambas estimaciones. Cuanto menor es la magnitud de distrito, mayor el sesgo mayoritario y, por tanto, la desproporcionalidad del sistema electoral. Pero a su vez, cuanto menor es la magnitud, mayor es la capacidad de monitoreo de los votantes sobre candidatos particulares. Sin embargo, nuevamente la relación no es directa, el caso de la Argentina ilustra lo anterior, ya que combina una visibilidad media con una desproporcionalidad moderada, mientras que la Ciudad de Buenos Aires obtiene peores resultados en los dos índices. Con esto queda claro que la visibilidad, tal como la definimos, no es simplemente la contracara de la proporcionalidad.

Cuadro 2. Visibilidad y desproporcionalidad

	Visibilidad	Desproporcionalidad	Sistema electoral
Holanda	0,058	2,9	RP de distrito único
Ciudad de Buenos Aires	0,061	8,4	RP de distrito único
Israel	0,150	4,1	RP de distrito único
Ciudad de México	0,306	13,8	Híbrido compensatorio (40 distritos uninominales y un distrito plurinominal de RP)
Argentina	0,316	7,6	Distritos plurinominales de magnitud variable y RP
Gran Bretaña	0,525	20,7	Distritos uninominales
Chile	0,580	22,85	Distritos binominales
Estados Unidos	0,680	1,79 ¹	Distritos uninominales

La capacidad de monitoreo electoral varía por tanto de acuerdo con el marco institucional que regule los procesos electorales en un país aun cuando, como ya afirmamos, el resultado de este monitoreo no necesariamente produce un ciclo democrático virtuoso. Un análisis más detallado de las provincias argentinas nos brinda un ejemplo más claro sobre este problema.

Utilizando datos distritales, utilizamos la ecuación 1 para estimar la capacidad de monitoreo electoral en las legislaturas provinciales en la Argentina. La tabla 3 muestra nuestras estimaciones que, claramente, indican que en provincias como La Rioja, Salta o San Luis, la capacidad de los electores de decidir el futuro de políticos particulares es notoriamente más alto que en provincias como Buenos Aires o Capital Federal¹⁰⁶. Este resultado puede aparecer paradójico bajo la presunción de que las elecciones constituyen efectivamente un mecanismo de control político. Pero como afirmamos al inicio de este artículo, las elecciones sirven como un mecanismo de control político en la medida en que los candidatos pueden arriesgar sus cargos si no actúan con arreglo al mejor interés de sus electores.

Cuadro 3. Monitoreo Electoral en algunas legislaturas provinciales

Catamarca	1997	.14	21 ^b	1	RP de distrito único
Chaco	1997	.18	16 ^b	1	RP de distrito único
Corrientes	1997	.307	13 ^b	1	RP de distrito único
Formosa	1997	.129	15 ^b	1	RP de distrito único
Jujuy	1997	.117	24 ^b	1	RP de distrito único
La Rioja	1997	.709	15	13 ^a	Mayoritario de magnitud variable
Mendoza	1997	.470	24 ^b	4	RP D'Hont en distritos de mediana magnitud efectiva
Misiones	1997	.091	20	1	RP de distrito único
Santiago del Estero	1997	.124	23	1 ^c	RP de distrito único (actualmente mixto)
Salta	1997	.547	18 ^b	8 ^a	Mayoritario de magnitud variable
San Luis	1997	.465	22 ^b	5 ^a	Mixto

a. La Legislatura se renueva en aproximadamente la mitad de los distritos.

b. Renovación parcial en cada distrito.

c. El sistema electoral ha cambiado desde 1997 a nivel de distritos.

DN: Diputados Nacionales.

Si bien los electores pueden obtener beneficios de un buen gobierno, los buenos gobiernos, como las buenas cosechas, son más difíciles de predecir que las transferencias presupuestarias.

Tal y como lo mostró Barry Ames (1995) en su análisis sobre la lista desbloqueada en Brasil, combinar un voto personalizado con atribuciones legislativas en materia presupuestaria puede constituir un fuerte incentivo al desarrollo de relaciones clientelares.

Conclusiones: representación, monitoreo y clientelismo

Existe la creencia difundida de que las elecciones constituyen un mecanismo imperfecto de control político de los representantes por parte de los electores. Este supuesto está basado en la presunción de que a los políticos les interesa ganar las elecciones (monitoreo) y que los votantes envían señales limitadas y esporádicas (imperfecto). En la crítica rousseauiana, los votantes se sienten libres porque votan de tanto en tanto pero entre cada elección permanecen esclavos. Esos períodos de esclavitud deberían ser menos tortuosos si, en vista de que pueden perder en un futuro próximo, los representantes se ajustaran a los deseos y preferencias de sus electores.

Este argumento común en la teoría democrática, sin embargo, no ha sido integrado con la literatura sobre sistemas electorales que ha mostrado que no sólo el voto, sino también la forma en que se cuentan estos votos, son relevantes para explicar la representación democrática. La capacidad de

elegir representantes que pueden ser disciplinados mediante el voto no puede, en este sentido, dejar de tomar en cuenta el impacto que tienen los sistemas electorales al mediar entre representantes y representados. En este capítulo proponemos una medida para estimar la capacidad de los sistemas electorales para disciplinar a los candidatos de acuerdo con las preferencias de los votantes.

Sin embargo, educar a los representantes¹⁰⁶ haciéndolos más permeables a las preferencias de sus votantes puede implicar mejor representación o más clientelismo. Y si bien un sistema electoral puede generar incentivos para que los representantes tomen en cuenta (o moldeen) las preferencias de los votantes, las instituciones no electorales de control democrático son cruciales para garantizar, no la proximidad, sino el uso democrático de los recursos políticos que tienen a su disposición los representantes.

Este artículo no sólo propone que los sistemas electorales sirven en distinta medida al control democrático sino, principalmente, que es posible y relevante medir la capacidad de monitoreo electoral que los distintos sistemas electorales producen. En consonancia con los otros capítulos contenidos en este volumen, por tanto, proponemos en este artículo que los argumentos teóricos más interesantes no sólo indican relaciones sino que también ajustan su intensidad a las instituciones y procedimientos que regulan la lucha política democrática para construir argumentos político-sociales que describen los procesos políticos en mayor detalle.

²⁶⁶ Lo cual es decididamente tan sustantivo como educar a los representados.

Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel, (1995), "La 'normalización' del sistema partidario argentino", en Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer, eds., *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Achen, Christopher y Shively Phillips, (1995), *Cross-Level Inference*, Chicago, University of Chicago Press.

Acuña, Carlos, (2000). "Reforma política y políticas públicas", Seminario sobre Reforma Política, Ministerio de Interior, Rosario.

—, (1996), "Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales", en Carlos Acuña, ed., *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión.

—, (1994). "Politics and Economics in the Argentina of the Nineties (Or Why The Future No Longer Is What It Used To Be)", en William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra, eds., *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, Transaction Publishers.

Aguerrondo, Inés, (2000), "Transformación educativa en la Argentina (1993-1999). Una mirada desde la formación docente inicial", monografía.

Alesina, Alberto, y Howard Rosenthal, (1995), *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ames, Barry, (1987), *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

—, (1994), "The Reverse Coattail Effect: Local Party Organizations in the 1989 Brazilian Presidential Election", *American Political Science Review*, p.88: N° 1.

—, (1995), *Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation*.

Backstorm, C. H., (1982), "The practice and effect of redistricting", en *Political Geography Quarterly*, vol. 1, N°4, pp. 351-359.

Backstorm, C. H.; L. Robins, C. Eller, (1978), "Issues in gerrymandering: an explanatory measure of partisan gerrymandering applied to Minnesota", en *Minnesota Law Review* 62, pp.1121-1157.

Balinski, Michael y H. Peyton Young, (1982), *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Conn., Yale University Press.

Bennett, Robert, ed. (1990), *Decentralization, Local Governments, and Markets*, Oxford, Clarendon Press.

- Bingham Powell, G., (1982), *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*, Cambridge, Harvard University Press.
- Black, J., (1997), *Maps and Politics*, Chicago, University Chicago Press.
- Blondel, Jean, (1969), *An Introduction To Comparative Government*, New York, Praeger.
- Borja, Jordi; Teresa Valdés; Hernán Pozo y Eduardo Morales, (1989), *Descentralización del estado: Movimiento social y gestión local*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Botana, Natalio y Ana Mustapic, (1998), "La reforma constitucional frente al régimen político argentino", CEDES.
- Botana, Natalio, (1987), "Argentina: El debate constitucional" *Vuelta*.
—, (1991), "El Censo Nacional de 1991 y la representación electoral", *La Nación*, martes 28 de mayo de 1991.
- Bourdieu, P., (1980), "L'identité et la représentation: éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région", en *Actes de la Recherche dans Sciences Sociales*, N° 35.
- Brey, P., (1998), "Space-shaping technologies and the geographical disembedding of place".
- Cabrera, Ernesto, y María Victoria Murillo, (1994), "The 1993 Argentine Elections", *Electoral Studies* 13, 2 .
—, (1991), "Proporcionalidad y Desproporcionalidad en la Elección de Diputados Nacionales", *Desarrollo Económico*, vol. 31 N° 122, Buenos Aires, julio-setiembre.
- Cabrera, Ernesto, (1992), "La Cuestión de la Proporcionalidad y las Elecciones legislativas en la República Argentina", *Revista Mexicana de Sociología* año 54, N°4, octubre-diciembre.
—, (1998), "The Political Consequences of Electoral Laws in Argentina" Tesis de Doctorado. Pittsburgh.
- Cabrero Mendoza, Enrique, ed., (1998), *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Angel Porrúa.
- Calvo, Ernesto y Juan Abal Medina (h), (2000), "Institutional Gamblers: Majoritarian Representation and Party Switching Incentives in Mexico's

Hybrid System”, en prensa en *Electoral Studies*.

Cantón, Darío y Raúl Jorrot, (1995), “Los cambios 1993-1994 en el voto de la Capital Federal: un estudio con datos agregados”, en Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer, eds., *Política y Sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Catterberg, Edgardo, (1985), “La elección del 30 de Octubre de 1983: el surgimiento de una nueva convergencia electoral”, *Desarrollo Económico* 25, N° 98, pp. 259-270.

Cavarozzi, Marcelo, (1986), “Political Cycles in Argentina since 1955”, en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Witehead, *Transitions form Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

—, (1988), *Peronismo y radicalismo: transiciones y perspectivas*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Cavarozzi, Marcelo y María Grossi, (1992), “Argentine Parties under Alfonsín: From Democratic Reinvention to Political Decline and Hyperinflation”, en Edward Epstein, ed., *The New Argentina Democracy: the Search for a Successful Formula*. Westport, CT, Praegar.

Collier, Ruth y David Collier, (1991), *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press.

Converse, P., (1966), “The concept of a normal vote”, en Campbell, A., ed., *Elections and the political order*, New York, Wiley.

—, (1969), “Of time and partisan stability” en *Comparative Political Studies* 2, pp 139-71.

Corbacho, Alejandro, (1988), “Elecciones y Representación”, Documento de Trabajo N°102 Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

—, (1995), “Modelos de Mayoría y de Consenso. Reformas Constitucionales en la Democracia Argentina 1984-1994”, trabajo presentado en LASA

Cornelius, Wayne, Ann Craig y Jonathan Fox, eds., (1994), “Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy”, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego, University of California.

Cornelius, Wayne, ed., (1999), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, CA, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Cox, Gary y Jonathan Katz, (1999), "The Reapportionment Revolution and Bias in U.S. Congressional Elections", *American Journal of Political Science* 43, pp. 812-841.

Cox, Gary y Octavio Amorin Neto, (1997), "Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties", *American Journal of Political Science* 41, pp. 149-174.

Cox, Gary, (1997), *Making Votes Count*, Cambridge, Cambridge University Press.

Dahl, Robert, (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Conn., Yale University Press.

—, (1986), "Federalism and the Democratic Process", in *Democracy, Liberty and Equality*, Oslo, Norwegian University Press.

De Luca, Miguel, M. I. Tula y M. Jones, (2000), "The evolution of candidate nomination procedures in Argentine political parties", *LASA*, Estados Unidos.

De Riz, Liliana, y Catalina Smulovitz, (1991), "Instituciones y Dinámica política. El presidencialismo argentino", en Dieter Nohlen y Liliana De Riz, ed., *Reforma Institucional y Cambio Político*, Buenos Aires, CEDES-Legasa.

De Riz, Liliana, (1990a), "Argentina: el comportamiento electoral durante la transición democrática", *CEDES*, 41.

—, (1990b), "El Debate sobre la Reforma Electoral en la Argentina", *CEDES* 73.

De Riz, Liliana, Ana Mustapic, Mateo Goretti, y Mónica Panosyan, (1986), *El Parlamento hoy*, Buenos Aires, CEDES.

De Riz, Liliana y Gerardo Adrogué, (1990), *Democracia y Elecciones en la Argentina*, Buenos Aires, CEDES

De Tocqueville, Alexis, (1985), *Democracia en América*, Buenos Aires, Sudamericana.

Diaz-Cayeros, Alberto, (1996), "Federal Resource Allocation under a Dominant Party: Regional Financial Transfers in Mexico", trabajo preparado para la reunión de la American Political Science Association, San Francisco.

Dixon, R. G., (1982), "Fair criteria and producers for establishing legislative districts" en Grofman, B.; A. Lijphart; R. MacKay; H. Scarrow, eds., *Representation and redistricting issues*, Lexington, Lexington Books.

Domínguez, Jorge y James McCann, (1995), "Shaping Mexico's Electoral Arena: The Construction of Partisan Cleavages in the 1988 and 1991 National Elections", *American Political Science Review*, 89, pp. 34-48.

Duverger, Maurice, (1954), *Political Parties: Their Organization and Activities in the Modern State*, New York, Wiley.

Eagles, M. R.; S. Katz; D. Mark, (1999), "GIS and Redistricting: Emergent Technologies, Social Geography, and Political Sensibilities", en *Social Science Computer Review*, *Symposium on GIS and Redistricting*, Vol. 17, N° 1, Spring (electronic journal).

Eagles, M. R.; S. Katz; D. Mark, (2000), "Controversies in political redistricting. GIS, geography, and society", en *Political Geography*, Vol. 19, N°1, pp. 135-139. (electronic journal).

Eaton, Kent, (1996), "Party, Province, and Coparticipación: Tax Reform in Argentina", trabajo preparado para el Meeting of the American Political Science Association, San Francisco.

—, (1998), "Political Obstacles to Decentralization in Argentina and the Philippines", artículo presentado en LASA, Chicago, setiembre.

Escolar, M., (1996), "Fabricación de identidades y neocorporativismo territorial. Desafíos políticos ante la reforma institucional del estado urbano de la Ciudad de Buenos Aires", en Herzer, comp., *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*, Buenos Aires, ed. CBC/CEA-Programa Ciudad/AECI.

--, (1996a), *Crítica do discurso geográfico*, San Pablo, Hucitec.

--, (1998), "Lugar, acontecimiento y Realismo Filosófico. El problema de la teoría del espacio y el tiempo", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, N° 32, pp. 71-96.

Etchemendy, Sebastián, (1995), "¿Límites al decisionismo? El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral: 1983-1994", en Ricardo Sidicaro y Jorge Mayers, eds., *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Fernández, Arturo, (1993), *Las nuevas relaciones entre sindicatos y partidos políticos*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Ferreira Rubio, Delia; Giordano Echegoyen, G. y Orlandi, H., (1990), "Consideraciones acerca de la ampliación de la llamada 'Ley de lemas' en la Argentina y sus efectos negativos", *La Ley* N° 48, Buenos Aires.

Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti, (1996), "Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)"; *Desarrollo Económico* 36, N° 141, pp. 443-474.

FIEL, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, (1993), *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en Argentina*, Buenos Aires, FIEL.

Fiorina, Morris, (1992), *Divided Government*, New York, MacMillan.

Fox, Jonathan y Josefina Aranda, (1996), *Decentralization and Rural Development in Mexico*, La Jolla, CA, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Fox, Jonathan, (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico"; *World Politics* 46, pp.151-84.

Fraga, Rosendo, (1995), *Argentina en las urnas, 1916-1994*, Buenos Aires, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

Fry, Vanessa e Iain McLean, (1991), "A Note on Rose's Proportionality Index"; *Electoral Studies* 10, pp. 52-9.

Fuertes, Flavio, (2000), *Ni mayoritario ni proporcional: nuevos sistemas electorales. Los casos de Santa Cruz, Río Negro y Santiago del Estero*.

Gallagher, Michael, (1991), "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems"; *Electoral Studies* 10, pp. 33-51.

Garand, James y Parent T. Waine, (1991), "Representation, Swing, and Bias in U.S. Presidential Elections, 1872-1988"; *American Journal of Political Science* 35, pp.1011-1031.

Geddes, Barbara, (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

Gelman, Andrew y Gary King, (1994), "A Unified Method of Evaluating Electoral Systems and Redistricting Plans"; *American Journal of Political Science* 38, pp. 514-554.

Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre, (1996), "La política de liberalización económica en la administración de Menem"; *Desarrollo Económico* 36, N°143, pp. 733-768.

Gervasoni, Carlos, (1997), "La sustentabilidad electoral de los programas de estabilización y reforma estructural: los casos de Argentina y Perú", trabajo presentado en el XX International Congress of the Latin American Studies Association, Guadalajara, México, abril 17-19, 1997.

—, (1998), "Estructura y evolución de las coaliciones electorales en la Argentina: 1989 y 1995", manuscrito no publicado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Católica Argentina.

Gibson, Edward, Ernesto Calvo y Tulia Falletti, (1999), "Federalismo Redistributivo: Sobrerrepresentación Territorial y Transferencia de Ingresos en el Hemisferio Occidental", Política y Gobierno, Volumen VI, N°1, primer semestre.

Gibson, Edward, (1996), *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

—, (1997), "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics* 59, April, N° 3.

Graham Gudgin y Peter Taylor, (1979), *Seats, Votes, and the Spatial Organization of Elections*, London, Pion Limited.

Gataloup, C., (1993), "Le meme et l'autre: renouvellement de la chorematique", *Espace Temps*, vol. 51-52, pp.143-196.

—, (1996), "Rétorique graphique et pensée iconique", *Espace Temps*, Vol. 62-63, pp. 6-18.

Gregory, D., (1982), "Social Geometry: notes on the recovery of spatial structure", en Gould, P. R.; G. Olsson, eds., *A search for common ground*, London.

Grindle, Merilee, (2000), *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore and London, The Johns Hopkins U.P.

Grofman B. et al., "An Integrated Perspective on the Three Potential Sources of Partisan Bias"

Grofman, B., (1982), "U.S. redistricting in the 1980s", *Political Geography Quarterly*, Vol.1, N°4, pp. 303-316.

—, (1990), *Political gerrymandering and the courts*, New York, Agathon.

—, (1991), "Multivariate methods and the analysis of racially polarized voting: pitfalls in the use of social science by the courts", *Social Science Quarterly*, Vol. 72, pp. 826-833.

Grofman, Bernard y Arend Lijphart, eds., (1986), *Electoral Laws and Their*

Political Consequences, New York, Agathon Press.

Grofman, Bernard, William Koetzle y Thomas Brunell, (1997), "An Integrated Perspective on the Three Potential Sources of Partisan Bias: Malapportionment, Turnout Differences, and the Geographic Distribution of Party Vote Shares", *Electoral Studies* 16, pp. 457-470.

Grossi, María y Roberto Gritti, (1989) "Los partidos frente a una democracia difícil: la evolución del sistema partidario en la Argentina" en *Crítica y Utopía*, N°18, Buenos Aires.

Gudgin, G.; P. J. Taylor, (1979), *Seats, votes and the spacial organization of elections*, London, Pion.

Haggard, Stephan y Robert Kaufman, (1994), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.

Haggard, Stephan y Stephen Webb, (1994), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, publicado por el World Bank de New York y Oxford, Oxford University Press.

Harley, D., (1989), "Deconstructing the map", *Cartographica*, Vol.26, N° 2.

Hearnshaw, H. M. y D. J. Unwin, eds., (1994), *Visualization in geographic information system*, Chichester.

Heller, William, (1997), "Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending", *Legislative Studies Quarterly* 22, pp. 485-516.

Heredia, Blanca, (1997), "Clientilism in Flux: Democratization and Interest Intermediation in Contemporary Mexico", Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), manuscrito.

Hiroyuki, Hata, (1990), "Malapportionment of Representation in the National Diet", *Law and Contemporary Problems* 53, pp. 153-170.

Horn, M. E. T., (1995), "Solution Techniques for Large Regional Partitioning Problems", *Geographical Analysis: An international Journal of Theoretical Geography*, vol 27, N°3, Ohio, Ohio State University Press.

Huntington, Samuel, (1991), *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma University Press.

Iain McLean y Roger Mortimore, (1992), "Apportionment and the Boundary

Commission for England”, *Electoral Studies* 11, pp. 293-309.

INDEC, (1991), Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, Argentina, Censo nacional de población y vivienda.

—, (1994), Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, Argentina, Censo Nacional Económico.

—, (1995), Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, Argentina, Anuario Estadístico.

Inter-American Development Bank, (1994), “La descentralización fiscal en América Latina, problemas y perspectivas: el caso de Argentina”, Washington DC, Working Paper 184, julio.

—, (1994), Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1994. Descentralización fiscal, IDB, Washington DC.

Jackisch, Carlota, (1990), Los partidos políticos en América Latina: desarrollo, estructura y fundamentos programáticos. El caso argentino, Buenos Aires, CIEDLA.

Jackisch, Carlota, y Delia Ferreira Rubio, (1999), “El sistema electoral de la Argentina”. En Carlota Jackisch, ed., *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*, KAS-CIEDLA.

Janda, Kenneth, (1980), *Political Parties: A Cross-National Survey*, New York, The Free Press.

Johnston, R. J., (1979b), *Political, electoral and spacial systems: an essay in political geography*, London, Oxford University Press.

Johnston, R. J.; C. A. Hughes, (1979), “Constituency delimitation and the unintentional gerrymander in Brisbane”, *Australian Geographical Studies*, Vol. 16, pp. 99-110.

Johnston, R. J.; C. Pattie, (2000), “New Labour, new electoral system, new electoral geographies? A review of proposed constitutional changes in the United Kingdom”, *Political Geography*, Vol. 19, pp. 495-515.

Johnston, Ron, David Rossiter y Charles Pattie, (1999), “Integrating and Decomposing the Sources of Partisan Bias: Brookes” Method and the Impact of Redistricting in Great Britain, *Electoral Studies* 18, pp. 367-78.

Jones, Mark; S. Saiegh; P. Spiller y M. Tommasi, (2000) “Políticos

profesionales- legisladores 'amateurs': El Congreso argentino en el siglo XX", CEDI.

Jones, Mark, (1998), "Gender Quotas, Electoral Laws, and the election of Women: Lessons from the Argentine Provinces", *Comparative Political Studies* 31, pp. 3-19.

— —, (1997a), "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995", en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press.

— —, (1997b), *Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections*, *The Journal of Politics* 59, pp. 538-549.

— —, (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Kernell, S.; B. Grofman, (1990), "Determining the predictability of partisan voting patterns in California Elections, 1978-1984", en B. Grofman, ed., *Political Gerrymandering and the Courts*, New York, Agathon.

Key, V. O., (1959), "Secular realignment and the party system", *Journal of Politics*, 21, 198-210.

— —, (1966), *The responsible electorate* Belknap, Cambridge, Press of Harvard University.

King, G. y Browning, R., (1987), "Democratic representation and partisan bias in congressional elections", *American Political Science Review*, Vol. 81, pp. 1251-1273.

King, Gary, (1997), *A Solution to the Ecological Inference Problem: Reconstructing Individual Behavior from Aggregate Data*, NJ, Princeton University Press.

— —, (1989), "Representation through legislative redistricting: A stochastic approach", *American Journal of Political Science*, Vol. 33, pp. 787-824.

King, Gary, (1997), *Unifying Political Methodology*, USA, Cambridge University Press.

Kisilevsky, Marta, (1990), "La relación entre la Nación y las Provincias a partir de la transferencia de servicios educativos del año 1978", Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.

— —, (1998), "Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas", Tesis de Maestría, FLACSO-Buenos Aires.

Klesner, Joseph, (1997), "Democratic Transition? The 1997 Mexican Elections", *Political Science and Politics* 30, 703-709.

Kraemer, Moritz, (1997), *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico*, Inter-American Development Bank, Working Paper 345.

Krehbiel, Keith, (1999), *Pivotal Politics*, USA, Chicago Press.

Lardeyret, Guy, (1993), "The Proportional Representation Problem," en *The Global Resurgence of Democracy*, ed. Larry Diamond and Marc Plattner, John Hopkins University Press.

Lennertz, J. E., (2000), "Back in their proper place: racial gerrymandering in Georgia"

Levitsky, Steven, (1999), "From Laborism to Liberalism: Institutionalization and Labor-Based Party Adaptation in Argentina (1983-1997)," PhD Disertación, University of California, Berkeley.

—, (1998), "Crisis, Party Adaptation, and Regime Stability in Argentina," *Party Politics* N° 4, pp. 171-192.

Levy, J., (1994), *L'espace légitime: sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Lijphart, A., (1982), "Comparative perspectives on fair representation: the plurality-majority rule, geographical districting and alternative electoral arrangements," *Policy Studies Journal*, Vol. 9, pp. 899-915.

Lijphart, Arend y Bernard Grofman, eds., (1984), *Choosing an Electoral System*, New York, Praeger.

Lijphart, Arend, (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensual Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press.

—, (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press.

—, (1985), "The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey," *Electoral Studies*, 4, pp. 3-14.

—, (1986), "Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas"

—, (1994), *Electoral Systems and party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press.

Limongi, Fernando, y Figuereido, A., (1997), "Presidential power and party behavior in the Legislature," *LASA*, México.

Linz, Juan, (1997), "Democracy, Multinationalism, and Federalism"; trabajo preparado para la Conferencia de Federalism and Democracy, Oxford University.

Lipset Seymour y Stein Rokkan, eds., (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, New York, The Free Press.

Loosemore, J., y V.J. Hanby, (1971), "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems"; *British Journal of Political Science* I, pp. 467-477.

Low, M., (1999), "Their masters "voice": communitarianism, civic order, and political representation"; *Environment and Planning A*, Vol.31, N° 1, pp. 87-112.

Lussault, M., (1996), "La politique territoriale (trans) figurée"; *Espace Temps*, Vol.62-63, pp. 92-103.

MacEachern, A. M., (1995), *How maps works*. New York, Guilford Publications.

—, (1995a), "Visualizing uncertain information"; *Cartographic Perspectives*, Vol. 20, pp. 10-19.

MacEachern, A. M.; R. Cromley, ed., (1994), *Some truth with maps: A primer on simbolization and desing*, Washington, DC, Association of American Geographers.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart., (1998), "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina"; *Post Data*, pp. 3-4.

Mainwaring, Scott y Timothy Scukky, eds., (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela, eds., (1992), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Mainwaring, Scott, (1990), "Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation"; *The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper N°144*.

Malpas, J., (1998), "Finding place: Spatiality, locality, and subjectivity"; en Light A.; Smith J. M., eds., *Philosophy and Geography III: Philoshophies of place*, Boston, Rowman and Littlefield.

Manzetti, Luigi, (1993), *Institutions, Parties, and Coalitions in Argentina Politics*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Marconi, Nicolau y Jairo C., (1991), "O Sistema Eleitoral Brasileiro: A Questão da Proporcionalidade da Representação Política e Seus Determinantes"; en Olavo Brasil de Lima Junior ed., *Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática*, Río de Janeiro, IUPERJ-Rio Fundo Editora.

Massicotte, Luis y André Blais, (1999), "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey"; *Electoral Studies* 18, pp. 341-66.

McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz, (1988), "Congress, the Courts, and Public Policy: Consequences of the One Man, One Vote Rule"; *American Journal of Political Science* 32, pp. 388-415.

McGuire, James, (1997), "Peronism Without Perón: Unions, Parties, and Democracy in Argentina"; Stanford, Stanford University Press, en prensa.

Miller, W., (1976), "The cross-national use of party identification as a stimulus to political inquiry"; en Budge I.; I. Crewe ; D. Farlie, eds., *Party identification and beyond*. New York, Wiley.

Ministerio de Economía, (1994), *Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos*. Buenos Aires, Argentina. "Situación de las provincias Argentinas: cierre de 1994 y perspectivas para 1995"
—, (1995), *Secretaría de Programación Económica*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, Argentina, "Argentina en crecimiento, 1995-1999", versión en Internet.

Molinar Horcasitas, Juan, (1997), "Changing the Balance of Power in a Hegemonic Party System: The Case of Mexico"; en A. Lijphart y C. Waisman, eds., *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Westview Press, USA.

Molinelli, N. G., (1991), "Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades"; Argentina, GEL.
— (1995), "Relaciones presidente-Congreso en Argentina 1983-95"; SAAP, Mendoza.
— (1998), "Sobre Gobierno unificado/dividido en América Latina"; *Revista Argentina de Ciencia Política* 2, Buenos Aires, EUDEBA.

Molinelli, N. G., M. Jones y S. Saiegh, (1998), "Sistemas electorales: Hacia una mejora en la representación política"; CEDI, Documento n° 9.

Monroe, Burt, (1998a), "Bias and Responsiveness in Multiparty and Multigroup Representation", Trabajo presentado para Political Methodology Summer Meeting, UC San Diego.

— (1998b), "Mirror Representation in the Funhouse: Systematic Distortions in the Legislative Representation of Groups", University of Indiana, manuscrito.

— (1994), "Disproportionality and Malapportionment: Measuring Electoral Inequity", *Electoral Studies* 13, pp. 132-149.

Mora y Araujo, Manuel e Ignacio Llorente, eds., (1980), *El voto peronista: ensayos sobre la sociología electoral argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Morgenstern, Scott, (1992), "Spending for Political Survival: Elections, Clientelism, and Government Expenses in Mexico", *División de Estudios Políticos* N° 69, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México, D.F.

Morrill, R. L., (1981), *Political redistricting and geographic theory*, Seattle, Association of American Geographers.

Morrill, R. L., (1982), "Redistricting standars and strategies after 20 years", *Political Geography Quaterly*, Vol. 1, N° 4, pp. 361-369.

Murillo, María Victoria, (1994), "Union Response to Economic Reform in Argentina", Trabajo presentado en Conference on Inequality and New Forms of Popular Representation in Latin America. New York: Columbia University, marzo 3-5.

—, (1999), "Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 41, pp. 31-57.

Mustapic, Ana, (2000), "Oficialistas y diputados: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", *Desarrollo Económico* N° 156.

—, (1995), "El Partido Justicialista. Perspectiva histórica sobre el desarrollo del partido. La estructura del partido", Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella. Manuscrito no publicado.

Mustapic, Ana y Matteo Goretti, (1992), "Gobierno y oposición en el Congreso...", *Desarrollo Económico* N° 126.

Nicolau, Jairo M., (1997), "As Distorçõ na Representaçã dos Estados na Câ dos Deputados Brasileiros", *DADO, Revista de Ciê Sociais* 40, pp. 441-464.

Niemi, R., (1985) "The relationship between votes and seats: the ultimate

question in political gerrymandering"; *UCLA Law Review*, Vol. 33, pp. 185-212.

Niemi, R. C.; J. J. Deegan, (1978), "A theory of political districting"; *America Political Science Review* 72, pp. 1304-1323.

Nohlen, Dieter y Liliana De Riz, eds., (1991), *Reforma Institucional y Cambio Político*, Buenos Aires, CEDES-Legasa.

Nohlen, Dieter, (1984), "Los Sistemas Electorales, Entre La Ciencia y La Ficción"; *Opciones* N° 4, octubre, Santiago de Chile.

— (1994), *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económico.

Norris Pippa, (1997), "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. Contrasting Political Institutions special issue of the *International*"; *Political Science Review* 18(3), pp. 297-312.

Novaro, Marcos, (1998), "Shifting alliances: party politics in Argentina"; *NACLA Report on the Americas* XXXI, N° 6, pp. 11-15.

Nún, José y Juan Carlos Portantiero, eds., *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.

O'Donnell, Guillermo, (1992), *Delegative Democracy*, Notre Dame, University of Notre Dame, Working Paper 172.

—, (1993), "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)"; *World Development* 21, pp. 1355-70.

—, (1997), *Contrapuntos*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

—, (1972), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

—, (1982), *El estado burocrático-autoritario: 1966-1973, Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editora de Belgrano.

O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.

O'Donnell, Guillermo, Scott Mainwaring y J Samuel Valenzuela (comps.), (1992), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

O'Loughlin, J., (1980), "District size and party electoral strength"; *Environment and planning*, Vol. 12, pp. 247-262.

—, (1982), "Choices in redistricting and electoral outcomes," *Political Geography Quarterly*, Vol. 1, N° 4, pp. 317-339.

—, *Planning A*, Vol.31, N° 1, pp.5-18.

—, *Political Geography*, Vol.19, N° 2, pp. 163-168.

O'Neill, Kathleen, (1998), "Decentralization in the Andes: Making Sense of the Great Power-Give Away," Artículo presentado en Latin American Studies Association annual meeting, Chicago, Septiembre 23-26.

—, (2000), "Tugging at the Purse Strings: Fiscal Decentralization and State Discretion," artículo presentado en el 2000 meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency, Miami, Florida, March 16-18.

Oates, Wallace, (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

—, (1993), "Fiscal decentralization and economic development," *National Tax Journal*, June, 46, No.2, pp. 237-243.

—, ed., (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Mass, and Toronto, Lexington Books.

Orlansky, Dora, (1994), "Crisis y transformación del estado en la Argentina (1960-1993)," *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad* 4, N° 7, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Palermo, Vicente, (1986), *Democracia Interna en los Partidos*, Buenos Aires, Ediciones del IDES.

Palermo, Vicente y Marcos Novaro, (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma Ensayo.

Panbianco, Angelo, (1988), *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.

Penfold-Becerra, Michael, (1999), "Institutional Electoral Incentives and Decentralization outcomes: State Reform in Venezuela," artículo presentado en el American Political Science Association annual meeting, Atlanta, Septiembre 2-5.

Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti, (1993), *Descentralización Fiscal en América Latina: El caso Argentino*, Santiago de Chile, CEPAL.

Przeworski, Adam, (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York and Cambridge, Cambridge University Press.

Quade, Quentin, (1993), "The Proportional Representation", en *The Global Resurgence of Democracy*, ed. Larry Diamond and Marc Plattner, John Hopkins University Press.

Rae, Douglas, Victor Hanby, y John Loosemore, (1971), "Thresholds of Representation and Thresholds of Exclusion", *Comparative Political Studies* 3, pp. 479-88.

Rae, Douglas, (1971), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.

Rae, Douglas, (1971), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Conn, Yale University Press.

Remmer, Karen, (1991), "The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s", *American Political Science Review* 85, Sept. N° 3.

Riker, William, (1964), *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston and Toronto: Little, Brown and Co.

—, (1982), "The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science", *American Political Science Review* 76, pp. 753-766.

Rivarola, Horacio C. y Delia Danadi, (1961), *Política Educacional. Legislación, organización escolar y ciencia de la educación*, Buenos Aires, Ed. Kapelusz.

Rogerson, P. A.; Y. Zongxiang, (1999), "The Effects of Spatial Population Distributions and Political Districting on Minority Representation", *Social Science Computer Review*, Vol.17, N° 1.

Rossister D. J.; R. J. Johnston; C. J. Pattie, (1999), *The Boundary Commissions: Redrawing the UK's Map of Parliamentary constituency*, Manchester and New York, Manchester University Press.

Rush, M., (1993), *Does redistricting make a difference?. Partisan representation and electoral behavior*, Baltimore and London, John Hopkins University Press.

—, (1918), "Geography and the gerrymander", *American Political Science Review* 12, pp. 404-426.

—, (1991), "The variability of partisanship and turnout: implications for gerrymandering analysis and representation theory", *American Politics Quarterly*, 20, pp. 99-122.

—, (2000), "Redistricting and partisan fluidity: do we really now a gerrymander when we see one?", *Political Geography*, Vol. 19, pp. 249-260.

Sack, R. D., (1999), *Homo geographicus*, Baltimore and London, Johns Hopkins University Press.

Sartori, Giovanni, (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press.

— (1986), "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?", en Bernard Grofman y Arend Lijphart, eds. *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press.

—, (1994), *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sauer, C., (1918), "Geography and the gerrymander", *American Political Science Review* 12, pp. 404-426.

Sawers, Larry, (1996), *The Other Argentina: The Interior and National Development*, Boulder, Colo, Westview Press.

Schleifer, James, (1980), *The Making of Tocqueville's "Democracy in America"*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.

Schwab, L. M., (1988), *The impact of congressional reapportionment and redistricting*. London, New York, University Press of America.

Senén González, Silvia, (1994), "La descentralización educativa y el orden político: países unitarios y federales", en *Boletín 33. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, Unesco/Orealc, pp. 60-71.

Senén González, Silvia, (2000), "Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa. Propuestas del centro y respuesta de la periferia", manuscrito.

Shah, Anwar, (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington D.C., The World Bank, Policy and Research Series.

Shelley, F. M., (1982), "A constitutional choice approach to electoral district boundary delineation", *Political Geography Quarterly*, Vol. 1, N° 4, pp. 341-350.

Shugart, Matthew y John Carey, (1992), *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press.

Silk, J., (1999), "The dynamics of community, place, and identity", en Smith ed., *Environment and Boston*, Rowman and Littlefield.

Slomiansky, Eduardo, (1989), "El Consejo Federal de Cultura y Educación (1972-1988)", en *Propuesta Educativa*, Año 1, Nro. 1, pp. 111-114. Buenos Aires, Flacso.

Smulovitz, Catalina y Liliana De Riz, (1996), "Instituciones y dinámica política: el presidencialismo argentino", en Nohlen, D. y L. De Riz, eds., *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, CEDES-Legasa.

Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzoti, (2000), "Accountability Societal", en *Journal of Democracy*.

Snyder, Richard y David Samuels. (2001a), "Devaluing the Vote in Latin America", *Journal of Democracy* 12, pp. 146-59.

—, (2001b), "Legislative Malapportionment in Latin America: Comparative and Historical Perspectives", en Edward Gibson, ed., *Representing Regions: Federalism and Territorial Politics in Latin America*, en prensa.

Snyder, Richard, (1999a), "After Neoliberalism: The Politics of Reregulation in Mexico", *World Politics* 51, pp. 173-204.

—, (1999b), "After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico", en Wayne Cornelius et al., ed., *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, CA, The Center for U.S.-Mexican Studies. University of California, San Diego.

Starr, Pamela, (1996), "Government Coalitions and the Viability of Currency Boards: Argentina under the Cavallo Plan", Los Angeles, University of California, Department of Political Science, manuscrito no publicado.

Stein, Ernesto, (1998), "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America" Inter-American Development Bank, Working Paper No 368.

Stepan, Alfred, (1997), "Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations"; Trabajo preparado para el XVII World Congress of the International Political Science Association, Seoul, Corea, Agosto.

—, (1997), "Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism"; Trabajo preparado para la conferencia "Democracy and Federalism" All Souls College, Oxford University.

Tagepera, Rein y Matthew Shugart, (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.

Taylor, P. J.; R. J. Johnston, (1979), *Geography of Elections*, London, Penguin.

Thies, Michael, (1998), "When Will Pork Leave the Farm? Institutional Bias in Japan and the United States", *Legislative Studies Quarterly* 23, pp. 467-491.

Tiebout, Charles, (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", en *The Journal of Political Economy* 64 N° 5, Octubre, pp. 416-424.

Treisman, Daniel, (1999), *After the Deluge: The Politics of Regional Crisis in Post-Soviet Russia*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Tsebelis, George, (1989), *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, New York, The Free Press.

Tsebelis, George y Jeannette Money, (1997), *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.

Tucker, J. H., (1985), "State legislative apportionment: legal principles in empirical perspective", *Political Geography Quarterly*, Vol. 4, N°1, pp. 19-28.

Tufte, Edward, (1973), *The Relationship between Seats and Votes in Two-Party Systems*, *American Political Science Review* 67, pp. 540-554.

Tula, María Inés, y Miguel De Luca, (1998), "Listas sábana", preferencias y tachas", *LASA*, USA.

Tula, María Inés, (1998), "Ley de lemas, elecciones y estrategias partidarias: Una mirada al caso argentino", *Boletín de la SAAP*, Buenos Aires.

Tullock, Gordon, (1969), "Federalism problems of Scale", *Public Choice*, Vol. VI, Spring, pp.9-29.

Turner, M. L.; R. A. LaMacchia, (1999), *The U. S. Census, Redistricting and Technology: A thirty – year perspective*, *Social Science Computer Review*, *Symposium on GIS and Redistricting*, (electronic journal) Vol. 17, N° 1.

Villar, Juan Manuel, (1995) "Elecciones y encuestas: el lado oscuro de la luna", *Buenos Aires, Sofres/Ibope*.

Waterbury, John, (1992), "Export-led Growth and the Center-Right Coalition in Turkey", *Comparative Politics* 24, pp. 127-146.

Webster, G. R., (2000), *Playing a game with changing rules: geography, politics and redistricting in the 1990s*. *Political Geography*, (electronic journal) Vol. 19, N°1, pp.141-161.

Wiesner Durán, Eduardo, (1992), Colombia. Descentralización y Federalismo Fiscal, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

—, (1995), La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

Wildgen, J. K.; Engstrom, R. L., (1980), "Spatial distribution of partisan support and the seats/votes relationship", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 3, pp. 423-435.

Willis, Eliza; Christopher Garman y Stephan Haggard, (1998), "The Politics of Decentralization in Latin America", en *Latin American Research Review* 34, pp. 7-56.

Wood, D., (1993), *The power of maps*, London, Routledge.

World Bank, (1996), "Argentina: Córdoba-Public Sector Assessment and Proposals for Reform", Latin America and Caribbean Regional Office, Washington, D.C.

World Bank, (1993), *Argentina: From Insolvency to Growth. A World Bank Country Study*, Washington, D.C., World Bank.

Wright, Deil, (1978), *Understanding Intergovernmental Relations*, North Scituate, Massachusetts, Duxbury Press.

Sobre los autores

Juan Manuel Abal Medina (h). Doctor en Ciencia Política de Flacso, México.

Natalio Botana. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Louvaine.

Ernesto Cabrera. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburg. Consultor en Opinión Pública.

Ernesto Calvo. Doctor en Ciencia Política de Northwestern University, Chicago.

Horacio Cao. Master en Economía de la Universidad de Buenos Aires.

Marcelo Escolar. Doctor en Geografía de la Universidad de Buenos Aires.

Tulia Falleti. Master en Ciencia Política.

Edward Gibson. Doctor en Ciencia Política de la Columbia University.

Mark Jones. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Michigan, Ann Arbor.

Juan Facundo Labanca. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

Juan Pablo Micozzi. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

Roxana Rubins. Master en Economía de la Universidad de Buenos Aires.

David Samuels. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de California,

San Diego.

Richard Snyder. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Berkeley.

Mariela Szwarcberg. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad

Torcuato Di Tella.