

D18

El federalismo electoral argentino

Sobrerrepresentación, reforma política
y gobierno dividido en la Argentina

Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h)
editores

FLACSO ARGENTINA
BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES

MFV/MSY
L 7492

INAP
INSTITUTO NACIONAL de la
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Teudeba

CAPÍTULO 7

FEDERALISMO Y SOBERRREPRESENTACIÓN: 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 ha 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 de 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 como dichos contextos facilitaron o no la implementación exitosa de estas políticas.¹⁸² 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

182. Ver, por ejemplo, Haggard y Kaufman (1994).

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 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 qué 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 hacia otros, permitiendo

garantizar de este modo políticas de reforma, ha sido un tema poco trabajado en la literatura.¹⁸³ 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 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 traumáticos.¹⁸⁴ 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 desarrolladas.¹⁸⁵ Las bases electorales y las redes políticas ligadas al

183. Entre las excepciones destaca Waterbury, 1992.

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” está tomada de Gibson (1997).

partido varían considerablemente de región en región: una coalición de base obrera, económicamente estratégica y altamente movilizada en las áreas 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 país.¹⁸⁶ 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 argentina.¹⁸⁷

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 políticos.¹⁸⁸ Las provincias no metropolitanas albergan solamente

186. Con una población de casi 11 millones, el Gran Buenos Aires representa casi un tercio de la población nacional.

187. Los datos poblacionales son de INDEC (1991); las figuras económicas son de INDEC (1994).

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).

el 30% de la población nacional, pero por obra y gracia del sistema federal de gobierno poseen una 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 sobrerrepresenta a las provincias más pobres y despobladas más que cualquier otro sistema federal en el mundo.¹⁸⁹ Hasta 1995 la región periférica¹⁹⁰ tenía 40 de los 48 escaños del Senado —83% del total.¹⁹¹ 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 Aires.¹⁹² 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 sobrerrepresentación 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 sobrerrepresentación 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). Hacia 1983 el saliente gobierno militar del general Reynaldo Bignone incrementó el piso

189. Ver Stepan (1997). Stepan provee una comparación de la elección de senadores en diversos países a través del 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).

a 5 diputados por provincia.¹⁹³ 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 el 30% de la población, la región periférica tenía el 50% del Colegio Electoral, con 306 de los 610 electores.¹⁹⁴ 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 gobernabilidad.¹⁹⁵ Mucho se ha escrito sobre la dependencia

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. 194. 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.

195. Esta coalición periférica, cuyos orígenes están ligados a la construcción de alianzas pragmáticas con partidos conservadores del interior y al diseño de nuevas zonas políticas —como la provincialización de gran parte del sur de la república—, ha sido periférica incluso discursivamente, ocultando en las sombras de sus discursos obreristas y nacionales, el caudillismo populista de la patria grande rosista.

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 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 país.¹⁹⁶ 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 fue resultado no 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 elites 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 y legislaturas provinciales peronistas aseguraron al partido el

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.

control del Senado.¹⁹⁷ 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 movilizadas. 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. Más 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 1995.¹⁹⁸

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. En la Constitución anterior a 1994, los senadores nacionales son elegidos por las legislaturas provinciales.

198. La alianza Peronismo-Partidos Conservadores tuvo lugar tanto en la región periférica como en la metropolitana. Ver Gibson (1996).

Tabla 1: Composición del Senado, 1992-1995

	Región Metropolitana	Región No Metropolitana	Total	% de Bancas
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 gobernaciones.¹⁹⁹ 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 período.²⁰⁰ 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 locales.²⁰¹ 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 sobrerrepresentación 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

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.

verse en la tabla 2, las coaliciones electorales del peronismo en una 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	Región 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. Más 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 peronistas.²⁰² La respuesta de Menem a

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

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 implementadas.²⁰³

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 político.²⁰⁴ 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 así como la continuidad en los niveles de empleo de los gobiernos provinciales.

país Solidario (Frepasso) 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
Sgo. 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: Las figuras 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 intactos.²⁰⁵

205. Las figuras 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

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 metropolitana.²⁰⁶ 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 por 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 1995.²⁰⁸ 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 país.²⁰⁹ La maquinaria de control

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 figuras 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 figuras 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 discutidos 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.

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

político y clientelismo en las áreas rurales y semi-urbanas no fueron afectadas por las reformas implementadas por el gobierno nacional.

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 educación.²¹⁰

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 fuerte desincentivo a la

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.

210. 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 componían los flujos provenientes del gobierno federal.

reforma del sector público, las cuales fueron evitadas por los gobiernos locales durante la primera presidencia de Menem.²¹¹

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 metropolitana.²¹²

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 cuánto mayor 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 figuras 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. Más 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.

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).

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	1,292	3,544	164	290
Buenos Aires	14,96	46,04	514	1,007	63	68
Córdoba	16,45	55,16	306	611	25	37
Mendoza	17,97	58,57	989	2,031	104	97
Santa Fe	16,67	52,28	775	1,798	89	123
Región metropolitana (promedio)	16,44	43,64				
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
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	82,85	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	76,30	224	426	43	97
Sgo. 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	56
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.

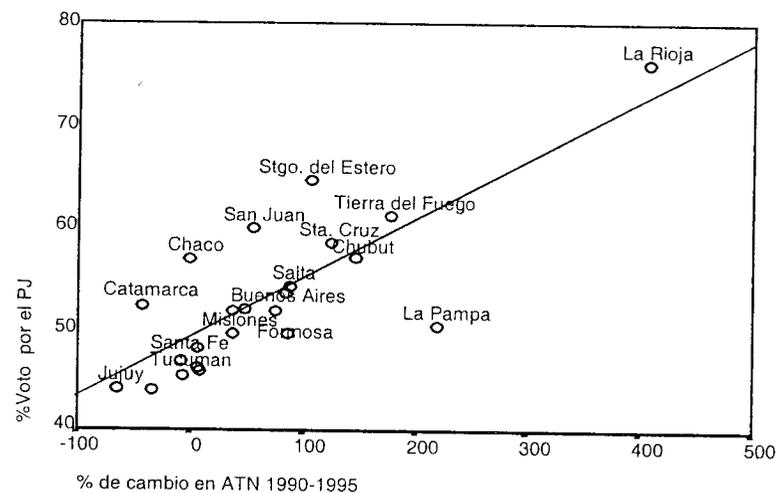
Fuente: Valores de 1990, INDEC (1991); valores de 1994, Ministerio de Economía (1995); valores de desempleo, INDEC (1995); valores electorales calculados de información proporcionada por el Ministerio de Interior.

Tabla 5: Transferencias del gobierno federal, desempleo y votos

	Transferencias Federales por habitantes	Electores necesarios para elegir un representante provincial como proporción de la media nacional (1=Promedio Nacional)	Porcentaje de crecimiento de los ATN	Crecimiento absoluto del desempleo (en unidades porcentuales del empleo abierto)	Porcentaje de voto Peronista	Cambio en el voto peronista a presidente
	1995	(1=Promedio Nacional)	1990-1995	1989-1995	1995	1989-1995
Ciudad de Bs As				9.10	41.5	5.20
Buenos Aires	282	1.75	76	12.60	51.8	1.90
Córdoba	363	1.74	7	6.40	48.2	3.60
Mendoza	432	1.53	48	2.40	52	9.90
Santa Fe	725	1.75	-7	6.50	46.8	-4.80
Región Metropolitana (promedio)	451	1.69	31%	7.40	48.4	3.16
Catamarca	1282	.52	-43	2.00	52.3	-3.60
Corrientes	709	1.16	0	7.20	46	3.90
Chaco	1105	.66	147	4.10	56.8	5.10
Chubut	629	1.14	8	2.90	57	14.40
Entre Ríos	625	1.19	7	2.80	46.2	-5.40
Formosa	1247	.9	87	-3.80	49.5	-8.50
Jujuy	765	.75	-64	5.60	44.2	1.10
La Pampa	1161	.56	220	2.30	50.3	-1.20
La Rioja	2401	.44	407	5.20	76.1	9.50
Misiones	593	1	38	3.50	49.5	-3.20
Neuquén	1563	1.18	86	8.10	53.5	14.30
Río Negro	791	.85	-33	3.70	44	12.90
Salta	617	1.14	88	10.60	54.1	11.40
San Juan	849	.88	56	5.20	59.8	5.40
San Luis	1120	.6	37	3.20	51.7	3.70
Santa Cruz	2665	.35	126	2.40	58.4	18.40
Sgo. del Estero	815	.95	107	.00	64.6	-30
Tierra del Fuego	3402	.15	179	-20	61.1	18.40
Tucumán	536	1.42	-6	7.30	45.5	4.20
Periferia (promedio)	1204	.83	76%	3.79	53.37	7.63

La tabla 5 y la figura 2 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 1995.²¹³

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,

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 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 fueran 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 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 constituyeron un conjunto de regresiones lineares 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 departamento.²¹⁴

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.

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 ecológico.²¹⁵ La base de datos que utilizamos fue construida con información socioeconómica del Censo de 1990 realizado por el INDEC, y de información electoral provista por la Dirección Nacional de Estadísticas Electorales.

Tanto la regresión lineal-OLS (variable dependiente: π) como la regresión logística (variable dependiente: Prob (π)), tienen la forma:

$$\pi, \text{ Prob } (\pi) = b_0 + \text{PSE } X_1 + U X_2 + R X_3 + \text{MG } X_4 + \text{IL } X_5 + \text{ST } X_6 + e$$

Donde π = *Porcentaje de votos peronistas*, y en la regresión logística, Prob (π) = *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 puntos.²¹⁶ 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.

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).

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.

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 metropolitanos.²¹⁷ El sector público, por tanto, impulsó las posibilidades electorales del peronismo en la periferia mientras que, en el mejor de los 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 fueron 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 electoral.²¹⁹

La tabla 6 presenta los resultados logísticos que predicen la probabilidad de que el peronismo obtenga una mayoría propia del 50% dado el impacto de nuestras variables socioeconómicas.²²⁰ Los resultados confirman las tendencias regionales presentadas en la tabla 6, y sugieren que los contextos regionales impactan también en las probabilidades del peronismo de obtener una mayoría propia. La variable "Sector Público" incrementa nuevamente las probabilidades electorales del peronismo en la periferia.

Estas dinámicas contextuales son exploradas en la tabla 7. A partir de los resultados de la regresión logística de la tabla 6, examinamos cómo la interacción entre empleo público y urbanización puede explicar las probabilidades del peronismo de obtener mayoría propia en diferentes regiones. Los resultados muestran cómo contextos de alta urbanización reducen las perspectivas electorales del partido en ambas regiones pero, a su vez, el distinto rol del sector público. Esto es, al analizar el

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 (PSE)	-.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 (IL)	-1.384*** (.255)	-.231* (.134)	-1.811*** (.134)	-.385** (.155)	-.234 (.1801)	-.254*** (.0596)
Estudiantes Tercianos (ST)	-.265 (.375)	-2.136*** (.242)	-.831* (.423)	2.176*** (.280)	-.562*** (.1523)	-.059** (.0279)
Constante	77.25*** (4.68)	69.368*** (16.574)	80.933*** (5.276)	62.816*** (4.535)	-.532*** (.1700)	-.342*** (.1465)
F	15.3***	30.912***	16.550***	21.381***		
R ² Ajustada	.341	.372	.360	.288		
Chi ² g.l. 11					39.79***	54.61***
-2·Log Likelihood					184.32	358.56
Casos Correctamente Clasificados					70.66%	70.72%
Modo					57.3%	57.5%
N	166	303	166	303	173	308

Nota: Los resultados son coeficientes no estandarizados con errores en paréntesis.

* p < .10; ** p < .05; *** p < .01.

Variable dependiente: OLS: Porcentaje del voto al peronismo; Logit: Probabilidad de que el peronismo obtenga una mayoría del 50% en el departamento *i*.

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.

218. A pesar de la atención prestada a las alianzas históricas del peronismo con otros sectores urbanos y obreros, la Argentina rural ha sido, históricamente, el bastión más sólido del peronismo: Ver Gibson (1997) y Mora y Araujo *et al.* (1980).

219. De acuerdo a las figuras del censo de 1990, 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%.

220. Los coeficientes logísticos deben leerse como cambios en la probabilidad logarítmica de que el peronismo obtenga una mayoría simple dado el impacto de la variable *X_i*. Mientras que los resultados logísticos no son directamente interpretables como probabilidades, el impacto puede ser juzgado en términos de la dirección del coeficiente y la magnitud relativa. Los datos del apéndice permiten reconstruir las probabilidades exactas.

rendimiento del peronismo de acuerdo con distintos niveles de empleo público, las probabilidades electorales se mueven en direcciones opuestas. En el área metropolitana las probabilidades de obtener mayoría propia se reducen en modo significativo cuanto mayor es el tamaño del sector público (en áreas urbanas y rurales). En la periferia, las 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 Sector público	53,67%	37,26%	13,45%	10,22%
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 costeaible 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 a 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 las 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 élites interesadas en traer a sus fronteras, reforma de mercado mediante, la “modernidad”.