

Contenido

VOL. XVII, NÚM. 2, SEGUNDO SEMESTRE DE 2010

ARTÍCULOS

- 205 Marcelo Leiras, *Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina*
- 243 Kenneth Bunker y Patricio Navia, *Democracia comunal en Chile, 1992-2008*
- 279 Cristina Rivas, Purificación Vicente y Francisco Sánchez, *La educación como elemento de calidad de los políticos latinoamericanos*
- 321 José Luis Sáez Lozano y Antonio M. Jaime Castillo, *Un modelo adaptativo de la decisión de voto: El caso de España*

NOTA DE INVESTIGACIÓN

- 351 Javier Márquez y Francisco Javier Aparicio, *Un modelo Monte Carlo para la Cámara de Diputados en México*

RESEÑAS

- 381 Steven T. Wuhs, *Savage Democracy: Institutional Change and Party Development in México* ■ Víctor Alarcón Olguín
- 384 Andrés Mejía Acosta, *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective* ■ Eric Magar
- 387 Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*
Alex Segura-Ubiergo, *The Political Economy of the Welfare State in Latin America* ■ Michelle Dion
- 391 Detroit Arab American Study Team, *Citizenship and Crisis: Arab Detroit After 9/11* ■ Yael Siman

- 394 Louise A. Cainkar, *Homeland Insecurity: The Arab American and Muslim American Experience after 9/11* ■ Manuel F rez Gil
- 396 John M. Carey, *Legislative Voting and Accountability* ■ John Polga-Hecimovich

Contenido del número anterior

VOL. XVII, NÚM. 1, PRIMER SEMESTRE DE 2010

ARTÍCULOS

- Sebastian M. Saiegh, *¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones* [3]
- Jim Granato, Melody Lo y M.C. Sunny Wong, *Las implicaciones empíricas de los modelos teóricos (IEMT): Un marco de referencia para la unificación metodológica* [25]
- Mauricio Rivera, *Estudios sobre represión estatal en regímenes democráticos: Teorías, métodos, hallazgos y desafíos* [59]

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

- Francisco A. Eissa-Barroso, *Mirando hacia Filadelfia desde Anáhuac: La Constitución estadounidense en el Congreso Constituyente mexicano de 1823-1824* [97]
- Guillermo Boscán Carrasquero, *La modelización formal en la ciencia política: Usos, posibilidades y limitaciones* [127]

RESEÑAS

- Beatriz Magaloni, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico* . Andreas Schedler [169]
- Maristella Svampa y Pablo Stefanoni (comps.), *Aristas incomprendidas: Memoria, insurgencia y movimientos sociales en Bolivia* . Carlos Ernesto Ichuta Nina [175]
- Ted C. Fishman, *Cómo la nueva potencia industrial desafía al mundo: China, S.A.* . Marisela Connelly [181]
- Consuelo Dávila, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (coords.), *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* . Ileana Cid Capetillo [185]

Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina

Marcelo Leiras*

Resumen: Las teorías recientes sostienen que la descentralización induce la desnacionalización de los sistemas de partidos porque la transferencia de responsabilidades administrativas y recursos hace más relevantes a los gobiernos subnacionales. Este efecto se produce solamente: *a)* si los votantes pueden juzgar las políticas subnacionales, pero el entorno institucional les dificulta votar por distintos partidos en elecciones de distinto nivel; o *b)* si las organizaciones subnacionales de los partidos tienen incentivos para privilegiar la competitividad subnacional. Un análisis comparativo de cinco países latinoamericanos con altos niveles de descentralización y una consideración detallada del caso argentino confirman la validez de esta interpretación. Los resultados sugieren que la descentralización puede alterar los patrones territoriales de competencia política dependiendo de la manera en que evolucione, por otras razones, la relación entre las arenas políticas de distinto nivel. Para analizar la relación entre estos dos fenómenos de modo más concluyente es necesario refinar las teorías y aplicar técnicas de estimación mejoradas y que permitan identificar efectos endógenos.

Palabras clave: descentralización, nacionalización de los sistemas de partidos, gobiernos en múltiples niveles, coordinación electoral, federalismo, América Latina, Argentina, Bolivia, Colombia, Brasil, México.

Decentralization Processes and Party System Nationalization in Latin America

Abstract: Recent theories argue that decentralization induces party system denationalization because the transfer of financial resources and administrative responsibilities renders

*Marcelo Leiras es profesor adjunto del Departamento de Humanidades de la Universidad de San Andrés. Vito Dumas 284 (1644) Victoria, Provincia de Buenos Aires, República Argentina. Correo electrónico: mleiras@udesa.edu.ar. Tel: ++ 54 11 47 25 70 40. El autor agradece la colaboración de Guadalupe Tuñón en la recolección de información, la compilación de bases de datos y la construcción de cuadros para este estudio. Extiendo el agradecimiento a Valeria Brusco, Ernesto Calvo, Tulia Falleti, Agustina Giraudy, Germán Lodola, Marcelo Nazareno, Julieta Suárez Cao y dos lectores anónimos, cuyos comentarios sobre versiones anteriores de este texto me permitieron entender mejor el problema y exponer más claramente los resultados.

Artículo recibido en marzo de 2009 y aceptado para su publicación en noviembre de 2009.

sub-national governments more relevant. The effect only holds if: *a)* voters can judge sub-national policies but the institutional environment prevents them from voting for different parties in election for offices of different level; or *b)* if sub-national party organizations have incentives to prioritize sub-national competition. A comparative analysis of five highly decentralized Latin American countries and a closer look at the Argentine case confirm the validity of this interpretation. The results suggest that decentralization may alter territorial patterns of political competition depending on how evolves, for other reasons, the relationship between arenas of different level. In order to analyze more conclusively the relationship between decentralization and party nationalization it is necessary to refine existing theories and apply improved estimation techniques that allow for the identification of endogenous effects.

Keywords: decentralization, party system nationalization, multi-level governance, electoral coordination, federalism, Latin America, Argentina, Bolivia, Colombia, Brasil, Mexico.

Introducción

¿La descentralización induce la desnacionalización de los sistemas de partidos? Los estudios recientes sobre la nacionalización partidaria nos llevan a pensar que sí. De acuerdo con una hipótesis que casi todos estos estudios aceptan, el grado de centralización de la estructura de gobierno está positivamente asociado con el grado de homogeneidad en la distribución territorial del voto.¹ La hipótesis es consistente con varios mecanismos causales. El más influyente (Chhibber y Kollmann, 2004) postula que los votantes concentran su atención en el nivel de gobierno que está a cargo de los temas que los afectan más directamente y los partidos ajustan sus estrategias de acuerdo con las percepciones y las demandas de los votantes. Así, cuando la autoridad y los recursos financieros están concentrados en el gobierno nacional, los ciudadanos atienden a las políticas de escala nacional y, *ceteris paribus*, el voto tiende a distribuirse de modo homogéneo a lo largo del territorio. En cambio, cuando parte de la autoridad o los recursos se trasladan hacia los niveles subnacionales de gobierno, las políticas subnacionales ganan relevancia y entonces es más probable que los resultados electorales varíen a lo largo del territorio.²

¹ En algunos casos, la hipótesis aparece asociada con el federalismo como fenómeno general (Cox, 1999; Jones y Mainwaring, 2003; Morgenstern y Swindle, 2005; Morgenstern, Swindle *et al.*, 2009); en otros, está vinculada más específicamente con la descentralización fiscal y administrativa (Brancati, 2008; Cox y Knoll, 2003; Chhibber y Kollman, 1998, 2004; Thorlakson, 2007, 2009).

² Aunque la validez de la hipótesis puede explorarse en relación con la transferencia de facultades a cualquier nivel subnacional, este trabajo se concentra en la relación entre los gobiernos nacionales y los gobiernos intermedios, es decir, los provinciales.

Es esperable que los ciudadanos voten de acuerdo con los resultados de las políticas que los afectan más directamente y razonable que los partidos se esfuercen por ocupar las posiciones de gobierno que más importan a los votantes. Pero el respaldo empírico para esta hipótesis de asociación no es concluyente. Mientras que los trabajos que comparan pocos casos nacionales (Chhibber y Kollman, 1998, 2004; Thorlakson, 2007) encuentran una asociación fuerte entre la relativa centralización del gobierno y la nacionalización partidaria, los estudios con muestras más grandes registran efectos más leves o carentes de significación estadística (Brancati, 2008; Cox y Knoll, 2003; Morgenstern *et al.*, 2009).

Esta disparidad de hallazgos sugiere que los cambios en la relativa centralización del gobierno no se trasladan al plano partidario inexorablemente ni en cualquier circunstancia. El presente trabajo procura identificar en qué condiciones y explicar por cuáles motivos la descentralización puede tener un efecto sobre la nacionalización partidaria. Para ello, explora el vínculo entre las dinámicas electorales nacionales y las subnacionales, un aspecto desatendido en tratamientos anteriores del problema.³ Comienza esta exploración con una discusión general del fenómeno de la nacionalización partidaria y sus distintas dimensiones. Propone que el efecto de la descentralización sobre la homogeneidad en la distribución territorial del voto depende de la información y de las alternativas de comportamiento de las que disponen los votantes, así como del peso relativo que los partidos asignen a los resultados electorales nacionales o subnacionales. Con base en un análisis exploratorio de cuatro casos latinoamericanos, se postula que la descentralización no debe interpretarse como un factor que de por sí conduce a la desnacionalización partidaria, sino como un rasgo contextual que puede facilitar el despliegue de tendencias desnacionalizadoras generadas por otros motivos.

³ Cualquier delegación de autoridad o recursos permitiría que las autoridades subnacionales adopten distintas políticas en distintos territorios, aun cuando estas autoridades fueran designadas. Si las políticas varían, los resultados pueden variar y, con ellos, el comportamiento electoral. De este modo, la asociación entre descentralización y desnacionalización podría operar incluso en sistemas de gobierno con autoridades subnacionales designadas desde el centro. Nótese, sin embargo, que para que se registre este efecto las consideraciones retrospectivas deberían predominar en la decisión electoral, las políticas que varían entre distritos deberían ser centrales en estas consideraciones retrospectivas, y las diferencias en los resultados de las políticas en distintos territorios deberían ser suficientemente marcadas como para inducir grandes diferencias en los votos obtenidos por cada partido en distintos distritos. En síntesis, la descentralización puede inducir la desnacionalización partidaria aun cuando las autoridades nacionales no sean electas, pero es más probable que lo haga cuando lo son.

La discusión propuesta es relevante tanto para entender la dinámica de los procesos de descentralización como de sus consecuencias políticas más amplias. La desnacionalización de los sistemas de partidos puede cristalizar o profundizar los procesos de descentralización. La autoridad política y los recursos financieros son herramientas valiosas para los partidos o facciones que tienen su apoyo electoral concentrado en algunas secciones del territorio. Es de esperarse que quienes se benefician de la transferencia de estas herramientas alienten iniciativas de mayor descentralización y resistan exitosamente intentos de recentralización. De este modo, fortaleciendo a los actores subnacionales, la descentralización genera sus propios defensores.

Pero al afectar la relativa homogeneidad de los sistemas de partidos, la descentralización podría tener efectos más generales. La desnacionalización aumenta la fragmentación electoral en la escala nacional (Cox, 1999; Jones y Mainwaring, 2003). La fragmentación electoral puede traducirse en fragmentación legislativa. La fragmentación legislativa, a su vez, puede reducir el tamaño o la cohesión de los bloques oficialistas, así como dificultar en general la formación de coaliciones. Por estos motivos, la desnacionalización incrementa la probabilidad de gobiernos divididos en los regímenes presidenciales y los costos de transacción en la formación de coaliciones (oficialistas u opositoras) tanto en los regímenes presidenciales como en los parlamentarios.

Estos rasgos estructurales inciden sobre la calidad de las políticas. Un estudio reciente (Stein *et al.*, 2006, cap. 6) encuentra que los funcionarios están menos inclinados a desarrollar políticas y bienes públicos de escala nacional cuando sus bases de apoyo político están concentradas geográficamente.⁴ Otro estudio comparativo encuentra que la desnacionalización de los sistemas de partidos, al aumentar los costos de formación de coaliciones, hace más rígidos el manejo presupuestario y la política fiscal (Lago-Peñas y Lago-Peñas, 2009). De este modo, la desnacionalización de los patrones de representación y competencia políticas inducida por los procesos de descentralización puede afectar negativamente tanto la estructura como los resultados de los procesos de toma de decisiones.

En síntesis, el grado de nacionalización de los sistemas de partidos incide sobre las condiciones en las que se deciden e implementan las políticas. A pesar de su relevancia, nuestro entendimiento sobre los factores que lo

⁴ El efecto de la desnacionalización postulado en estos estudios es semejante al que algunos modelos más generales atribuyen a los sistemas electorales mayoritarios (Persson y Tabellini, 2006).

determinan es menos claro que en el caso de otras propiedades de los sistemas de partidos, como la fragmentación o la polarización ideológica. De acuerdo con la teoría existente, la descentralización es uno de los determinantes centrales de la nacionalización partidaria. Existen, entonces, tanto motivos sustantivos como teóricos para explorar en detalle los mecanismos y las condiciones en las cuales se registra esta asociación.

Lo que resta de la exposición se organiza del siguiente modo. La primera sección propone un mapa conceptual: presenta y discute definiciones de descentralización y de nacionalización partidaria, distingue las dimensiones componentes de este último fenómeno y analiza el significado de sus posibles combinaciones a partir de una tipología. Esta tipología precisa la descripción de los procesos de desnacionalización en general y, para los fines específicos de este estudio, facilita la identificación de las condiciones en las cuales la descentralización puede afectarla. La segunda sección expone la teoría y la evidencia en favor de la asociación entre los esquemas de relativa centralización y la homogeneidad territorial de la competencia electoral. La discusión se concentra en los efectos que la descentralización puede tener sobre las estrategias de los partidos políticos y los votantes. La tercera sección propone una serie de hipótesis basadas en la discusión teórica anterior y evalúa su capacidad interpretativa a partir del análisis de Argentina, Brasil, Colombia y México, cuatro países con altos grados de descentralización y gobiernos subnacionales electos. La cuarta sección complementa la discusión anterior con un análisis más detallado del caso argentino, que es uno de los más descentralizados y que experimenta desde 2001 un marcado proceso de desnacionalización partidaria. Las conclusiones del estudio se exponen en la quinta sección.

Descentralización y nacionalización partidaria: definiciones

Descentralización. De acuerdo con el uso habitual en los estudios contemporáneos, en este trabajo “descentralización” designa el traslado de atribuciones o capacidades desde el nivel nacional hacia los niveles subnacionales de gobierno.⁵

⁵Por los motivos que se exponen más adelante, el análisis se concentra en el traslado hacia los niveles intermedios de gobierno (que, de acuerdo con la denominación usual en cada país, puede ser provincial o departamental), aunque la descentralización puede alcanzar también a los niveles locales (municipales o comunales).

La descentralización es un fenómeno multidimensional. En su dimensión *política* se refiere al establecimiento de instituciones y organizaciones de participación y representación territorialmente circunscritas y autónomas.⁶ En el plano *administrativo*, designa el traslado hacia los gobiernos subnacionales de la autoridad para diseñar o implementar políticas públicas y para administrar los recursos asociados con ellas. La descentralización *fiscal* se refiere a la autoridad y las capacidades de las que disponen los gobiernos subnacionales para obtener recursos financieros y decidir su destino. Las dimensiones de la descentralización son independientes. Un grado de desarrollo en cualquiera de ellas no implica inmediata ni necesariamente un desarrollo similar en alguna de las otras.⁷

Los esquemas de descentralización pueden mantenerse en el tiempo. No obstante, cada esquema de descentralización no es una estructura sino un estado de un proceso (Falleti, 2005; Montero y Samuels, 2004; Rodden, 2004). A lo largo del tiempo, las distintas dimensiones de este proceso se influyen mutuamente. Este trabajo explora una de las formas de esta influencia: en qué medida y mediante qué mecanismos la descentralización administrativa o fiscal puede alterar los patrones de competencia electoral y, entonces, transformar la configuración de poder que le dio origen.

Nacionalización partidaria. El término “nacionalización” designa, genéricamente, la variación interdistrital en los patrones de organización partidaria y comportamiento electoral. Cuanto más pequeña es esa variación, tanto más nacionalizado está el sistema de partidos. Como propone un estudio reciente (Morgenstern *et al.*, 2009), esa variación tiene dos dimensio-

⁶ Se entiende como sinónimo del remplazo de la designación central por la elección directa como mecanismo de acceso a los cargos subnacionales de gobierno (Montero y Samuels, 2004, p. 5), pero puede referirse a toda apertura de nuevos espacios de representación para las unidades políticas o los electorados subnacionales (Falleti, 2005, p. 329) y manifestarse también en el plano de las organizaciones partidarias. Por ejemplo, cuando las autoridades subnacionales de los partidos controlan el acceso a las principales candidaturas, el control de los recursos financieros o las estrategias electorales.

⁷ En la medida en que en un país exista más de un nivel de gobierno y los gobiernos subnacionales dispongan de alguna atribución para decidir sobre la política pública en cualquiera de sus etapas; esto es, en tanto haya un mínimo de descentralización política, debe esperarse que exista alguna medida de descentralización administrativa y fiscal. Sin embargo, un gobierno provincial puede ser políticamente autónomo (por ejemplo, con ejecutivo y legislatura electos, y partidos políticos independientes del control de las autoridades partidarias nacionales), estar a cargo de la implementación de políticas públicas relevantes y no obstante depender absolutamente de la transferencia de fondos desde el nivel central.

nes. Una de ellas es estática y corresponde a la relativa homogeneidad en la distribución interdistrital de los votos en cada momento del tiempo. Puede ser registrada en el ámbito de los partidos políticos (Jones, 2005; Jones y Mainwaring, 2003) o comparando el nivel de fragmentación de los sistemas de partidos en el agregado nacional y el nivel de fragmentación promedio de los distritos subnacionales (Cox, 1999; Cox y Knoll, 2003; Chhibber y Kollman, 1998, 2004; Moenius y Kasuya, 2004). Cuando los partidos políticos obtienen proporciones de votos semejantes en cada distrito o cuando la diferencia entre la fragmentación nacional y el promedio de fragmentación distrital es pequeña, los sistemas de partidos están nacionalizados.

La segunda dimensión es dinámica. Se refiere a la relativa homogeneidad interdistrital en la evolución del comportamiento a lo largo del tiempo. Cuando los electorados se mueven en la misma medida y en la misma dirección entre una elección y otra en cada distrito, el sistema de partidos está dinámicamente nacionalizado (Kawato, 1987).⁸ En general, se mide a escala de los partidos políticos, aunque puede estimarse la nacionalización dinámica de los sistemas de partidos al calcular el promedio del conjunto de organizaciones que se presentan en cada elección (Morgenstern y Swindle, 2005; Morgenstern *et al.*, 2009).

Estas dimensiones son independientes. Existen motivos teóricos para esperar que la descentralización esté correlacionada con ambas (Morgenstern *et al.*, 2009, p. 1328). Este estudio se concentra en la dimensión estática de la nacionalización.⁹ La descentralización administrativa y fiscal permite

⁸ La discusión sobre realineamientos partidarios en Estados Unidos (de la que Mayhew [2000] ofrece una revisión exhaustiva), diversos estudios sobre los sistemas de partidos latinoamericanos (Alemán y Kellam, 2008; Lupu, 2008; Morgenstern y Potthoff, 2005; Morgenstern y Swindle, 2005; Morgenstern *et al.*, 2009) y el más completo estudio sobre los europeos (Caramani, 1996, 2004) se ocupan de esta dimensión.

⁹ El marco del análisis de componentes de la varianza que proponen Morgenstern y sus coautores (2005, 2009) es útil para justificar esta decisión. Supongamos que enlistamos todos los porcentajes de votos que obtuvo un partido en todos los distritos de un país en varias elecciones y que seleccionamos un porcentaje de una provincia y una elección particular dentro de esa lista. Según el análisis de componentes, este porcentaje combina cuatro cosas. La primera es el nivel *natural* de votos que se espera que el partido obtenga en cualquier elección y en cualquier distrito. Los otros tres componentes son desviaciones respecto de este nivel *natural*. Un motivo de desviación es temporal; refleja el hecho de que la elección se realizó en un determinado momento y, entonces, representa lo que les puede haber ocurrido a todos los distritos en ese momento. Otro motivo de desviación es espacial; refleja la diferencia entre todas las elecciones que tuvieron lugar en ese distrito, en cualquier momento, respecto del resto de las elecciones. Los autores identifican la dimensión estática de la nacionalización con este componente. Finalmente, el valor seleccionado

que los gobiernos subnacionales adopten distintas políticas o implementen la misma política de distinto modo. Esto hace más probable que haya desviaciones respecto de las tendencias electorales básicas tanto espaciales (desnacionalización estática) como desviaciones de cada distrito-año considerado singularmente (desnacionalización dinámica). Considerando que la recepción de nuevas responsabilidades o nuevos recursos es un rasgo estructural que debería tener efectos más o menos estables en cada provincia a lo largo del tiempo, parece apropiado comenzar analizando el efecto de la descentralización sobre la dimensión estática de la nacionalización partidaria. Aunque no agota la caracterización del fenómeno, éste es un punto de partida razonable.

Tipos de nacionalización partidaria en sistemas con múltiples niveles de gobierno

Hasta el momento consideramos la relativa homogeneidad entre distritos, es decir el aspecto horizontal de la nacionalización. En los sistemas con múltiples niveles de gobierno podemos también identificar una forma vertical de nacionalización, la cual se refiere a la relativa correspondencia entre los resultados electorales en la arena nacional y en las arenas subnacionales, y ha sido objeto de otro conjunto de estudios (Filippov *et al.*, 2004; Gibson y Suárez-Cao, 2007; Lago-Peñas y Montero, 2009; Samuels, 2003, cap. 5; Thorlakson, 2007, 2009). Los partidos verticalmente nacionalizados obtienen proporciones semejantes en las elecciones para cargos de distinto nivel.

Los sistemas de partidos pueden adoptar cuatro formatos típicos de acuerdo con las combinaciones de valores horizontales y verticales de nacionalización, como se detalla en el cuadro 1.¹⁰

puede desviarse del *natural* porque en ese distrito y en esa elección ocurrieron cosas que no ocurrieron nunca antes o después, en ese distrito ni en ningún otro. Los autores interpretan este componente como indicador de la dimensión dinámica de la nacionalización.

¹⁰La cantidad de combinaciones concebibles depende de la cantidad de niveles de gobierno a los que se acceda a través de elecciones. Los formatos típicos están contruidos con la comparación entre dos niveles de gobierno. El esquema se aplica más naturalmente a la comparación entre la arena nacional y las arenas intermedias (provinciales). También puede aplicarse dentro de cada estado o provincia para comparar los resultados de ese nivel con los de los niveles locales. Para este segundo tipo de aplicación deberían remplazarse las denominaciones “nacionalizado” y “federalizado” por otras más adecuadas al ámbito provincial.

CUADRO 1. Dimensiones de nacionalización partidaria y tipos de sistemas de partidos

		Nacionalización vertical o integración	
		Alta	Baja
Nacionalización horizontal o agregación	Alta	Nacionalizado	Segmentado
	Baja	Federalizado	Disperso

Fuente: Elaboración propia.

El primer formato es el sistema de partidos *nacionalizado*. Corresponde con valores altos de nacionalización tanto vertical como horizontal. En un sistema nacionalizado los partidos obtienen porcentajes similares en *todos los distritos* y para *todos los cargos de gobierno*.

En los sistemas *segmentados* los partidos obtienen proporciones semejantes del voto en *todos los distritos* en las elecciones para *cargos nacionales* y proporciones distintas en cada distrito en las elecciones subnacionales.¹¹ Como lo sugiere el término “segmentación”, en este caso existe una discontinuidad entre la competencia electoral subnacional y la nacional.

Una tercera posibilidad es que los partidos obtengan proporciones semejantes del voto en elecciones de *distinto nivel* en *cada distrito* pero que no compitan en todos los distritos, que lo hagan bajo coaliciones distintas o que su proporción de votos para cargos nacionales *varíe entre distritos*. Esta descripción se asemeja a los sistemas de partidos que Gibson y Suárez Cao (2007) llaman *federalizados*. Aquí hay discontinuidad geográfica y continuidad entre niveles de gobierno. En los sentidos propuestos, la segmentación es un corte transversal, la federalización es un conjunto de cortes longitudinales.

Un cuarto formato es el sistema de partidos *disperso*. Ocurre cuando distintos partidos compiten por cargos en cada nivel de gobierno y cada distrito. Dadas las *economías de escala* resultantes de la formación de partidos y las *externalidades* de la acción de los gobiernos en cada nivel, la absoluta separación de la competencia entre niveles y entre provincias parece poco factible como un resultado estable. En democracias jóvenes o sujetas a conmociones fuertes, sin embargo la dificultad para armar alianzas políticas durables

¹¹ Incluye la posibilidad de que el partido no compita por cargos de ese nivel, no lo haga en todos los distritos o lo haga bajo coaliciones integradas por distintas agrupaciones en cada distrito.

en cualquier nivel puede acercar a los sistemas de partidos al polo de la dispersión, por eso esta categoría conserva relevancia descriptiva.

Cada formato corresponde con distintas interacciones entre los funcionarios de distinto nivel, los miembros de los partidos que compiten en distintas arenas y sus electorados. Esta tipología permite describir con más precisión la nacionalización partidaria y sus consecuencias en los sistemas con múltiples niveles de gobierno.

Este trabajo se ocupa de las repercusiones de la descentralización sobre la nacionalización estática y horizontal de los sistemas de partidos. La tipología es útil para este propósito porque, como se expone a continuación, el efecto de la descentralización debería ser más visible en los sistemas de partidos federalizados que en los segmentados; esto es, depende de los vínculos verticales entre niveles de gobierno. La sección empírica de este trabajo no ofrece un test completo de esta hipótesis, pero la evidencia del caso argentino que se presenta más adelante es consistente con esta interpretación.

Efectos de la descentralización sobre el grado de nacionalización de los sistemas de partidos: teoría, evidencia y condicionalidad

El efecto de la descentralización

Como se ha mencionado, pueden concebirse varios mecanismos a través de los cuales la descentralización podría afectar la relativa nacionalización horizontal. El más influyente (Chhibber y Kollman, 1998, 2004; Thorlakson, 2007) analiza el efecto de la descentralización administrativa, pero la lógica general puede extenderse fácilmente al análisis de la descentralización fiscal (como lo hacen Cox y Knoll [2003] y Brancati [2008], entre otros). Sostiene que la nacionalización de los sistemas de partidos depende de una interacción entre legisladores, candidatos y votantes. De acuerdo con este argumento los votantes buscan información acerca de las políticas y se concentran en el nivel de gobierno que está a cargo de aquellas que los afectan más directamente. Si esas políticas se adoptan, por ejemplo, en el nivel provincial, prestarán más atención y considerarán más relevantes las elecciones para los cargos en ese nivel de gobierno. Los candidatos y los partidos estructuran sus estrategias alrededor del nivel de gobierno que más les importa a los votantes. De este modo, el incentivo para extender las organizaciones partidarias en el territorio o coordinar las estrategias electorales más allá de

las fronteras distritales gana o pierde fuerza de acuerdo con la relativa centralización de las facultades administrativas o fiscales.

La notoriedad de los gobiernos provinciales también puede estar asociada con problemas de información. Ideal e independientemente de la relevancia administrativa o fiscal de los niveles de gobierno, los votantes querrían votar en las elecciones nacionales de acuerdo con el resultado de las políticas nacionales, y en las elecciones provinciales de acuerdo con los de las políticas que se adoptan en ese nivel. Pero esto requiere una calidad de información superior a la que es razonable esperar que puedan reunir antes de cada elección. Así, las políticas que adopta el nivel de gobierno que se considera más importante pueden funcionar como un atajo informativo que estructura las decisiones de votos para todos los cargos. Esta posibilidad es compatible con el mecanismo que propone la literatura, aunque no ha sido considerada explícitamente.

Varios estudios arrojan resultados que son consistentes con los mecanismos expuestos. Cox y Knoll (2003, tablas 1-3) encuentran que la descentralización fiscal tiene un leve efecto negativo sobre la nacionalización de los sistemas de partidos (0.44 partidos efectivos menos en el nivel nacional que en el caso promedio, en el caso con máxima descentralización fiscal incluido en su muestra). Chhibber y Kollman observan que: 1) las fluctuaciones de largo plazo en la nacionalización de los sistemas de partidos de Gran Bretaña, Canadá, India y Estados Unidos coinciden con cambios en el rol económico y el tamaño relativo de los gobiernos nacionales y provinciales (2004, cap. 7), y 2) que los incrementos en la incidencia del empleo público nacional sobre el empleo público total reducen el número efectivo de partidos en la escala nacional como resultado de un efecto de nacionalización (2004, p. 235, tabla 8.1). El estudio de Thorlakson (2007) sobre seis federaciones confirma los resultados de Chhibber y Kollman. Pero, al trabajar con muestras más amplias y tests más exigentes, Cox y Knoll no registran una influencia estadísticamente significativa de la descentralización administrativa, y Brancati no detecta repercusión de la descentralización fiscal.

En síntesis, la hipótesis de que la descentralización reduce el nivel de nacionalización horizontal de los sistemas de partidos es coherente y persuasiva, pero la evidencia disponible no es suficiente para validar ni para descartar la idea de que la descentralización y la nacionalización partidaria están asociadas. Las comparaciones de pocos casos capturan una influencia negativa de la descentralización administrativa sobre la nacionalización horizontal de los sistemas de partidos. Los análisis sobre muestras más gran-

des no confirman este hallazgo, aunque encuentran que la descentralización fiscal tiene un leve efecto desnacionalizador.

La disparidad de resultados puede relacionarse con una variedad de factores.¹² Dentro de ellos hay uno especialmente relevante desde el punto de vista teórico. Está asociado con un problema de especificación del mecanismo causal propuesto. Consiste en omitir el grado de vinculación entre las elecciones para cargos nacionales y para cargos subnacionales. Esta omisión afecta el análisis de la nacionalización partidaria en los sistemas con autoridades electas en múltiples niveles de gobierno.

Relaciones entre niveles de gobierno, descentralización y nacionalización partidaria

La literatura nos permite entender por qué los partidos y los candidatos individuales desearían participar en comicios provinciales y por qué los votantes asignarían relevancia a esos comicios. Pero el fenómeno que tratamos de explicar es la homogeneidad en la distribución territorial de los votos en elecciones para cargos *nacionales*. Entender la influencia de una arena electoral sobre la otra requiere un análisis particular.

Si, por motivos fiscales o administrativos, los cargos provinciales ganan relevancia, pueden ocurrir dos cosas:

1. Los votantes obedecen tanto señales provinciales como nacionales. Apoyan a los que son competitivos en la arena provincial cuando se trata de cubrir cargos provinciales y a partidos que son competitivos nacionalmente, cuando se trata de cubrir cargos nacionales. Si los partidos que son competitivos en cada arena son distintos, el resultado más probable es un sistema de partidos *segmentado*, con *alta* nacionalización *horizontal* y *baja* nacionalización *vertical*. Si son los mismos, la nacionalización partidaria no cambia.
2. Los votantes privilegian la competitividad provincial: votan por los partidos que tienen mayores oportunidades de ganar en ese espacio, aunque no sean competitivos nacionalmente. Si ocurre esto, el resultado

¹² Los errores de medida, los sesgos atribuibles a variables omitidas, las diferencias en la operacionalización de las variables o en la estrategia de identificación causal son algunos de los potencialmente más relevantes, pero podría haber otros.

más probable es un sistema de partidos *federalizado*, con *alta* nacionalización *vertical* y *baja* nacionalización *horizontal*.

De este análisis se derivan consecuencias importantes. Primero, la repercusión de la relativa centralización sobre la nacionalización partidaria no es inexorable. Segundo, la descentralización puede incidir sobre distintas dimensiones de la nacionalización partidaria y, entonces, producir distintos tipos de desnacionalización del sistema de partidos. Hasta el momento la literatura no ha identificado claramente estas dos posibilidades. Finalmente, tal como sostienen los estudios previos, la descentralización puede reducir la nacionalización horizontal del sistema de partidos, pero lo hace sólo en ciertas condiciones. Dentro de este conjunto de condiciones, la información, las alternativas de comportamiento de las que disponen los votantes y las estrategias de los partidos son factores clave.

El mecanismo que fundamenta la asociación entre centralización y nacionalización partidaria horizontal se pone en movimiento si: 1) por los problemas de información expuestos, los votantes utilizan como atajo informativo las políticas y las dinámicas electorales subnacionales; 2) aunque no existan problemas de información, el régimen electoral no permite o dificulta que los votantes elijan a distintos partidos para cargos nacionales y cargos subnacionales, o bien 3) porque la descentralización lleva a o permite que las organizaciones subnacionales de los partidos privilegien la competitividad en las elecciones para cargos subnacionales. Cualquiera de estas condiciones es suficiente para que la descentralización produzca desnacionalización horizontal. Ninguna de ellas es necesaria.

El siguiente ejemplo ilustra el análisis anterior. Si los gobiernos subnacionales toman a su cargo políticas amplias y visibles, como la administración de la educación, es probable que las elecciones para esos cargos ganen relevancia en la percepción de los votantes. Esto puede llevar a que distintos partidos obtengan buenos resultados en las elecciones para cargos nacionales como consecuencia de su esfuerzo por ocupar cargos provinciales. Las boletas fusionadas o la coincidencia de los calendarios electorales nacional y provinciales facilitan la transmisión de un nivel a otro y mantienen verticalmente integrado el sistema de partidos. Si cristalizan la integración vertical, pueden debilitar la nacionalización horizontal.

La descentralización también puede producir desnacionalización horizontal si las organizaciones subnacionales de los partidos deciden competir solamente en algunos distritos o forman distintas coaliciones en diferentes distri-

tos. La descentralización opera aquí mediante el incremento del valor político de los cargos provinciales. Ese incremento puede ser tan importante como para alentar *per se* la *vía subnacional* o simplemente puede ser suficiente para reducir los costos de esta estrategia si ella está motivada por otras consideraciones. En cualquier caso la *vía subnacional* afecta la nacionalización vertical si *en cada provincia o estado* los partidos se mantienen *verticalmente integrados*.

Este análisis identifica condiciones en las cuales la relativa centralización afecta la nacionalización partidaria horizontal. Esperamos que eso ocurra si los votos están fusionados, si los calendarios electorales *de distinto nivel de gobierno* coinciden o si las organizaciones subnacionales de los partidos tienen motivos y autonomía para desarrollar estrategias electorales autónomas y distintas en cada distrito. De forma general, esperamos que ese efecto sea más pronunciado o fácilmente perceptible cuando existe algún mecanismo de transmisión de las dinámicas electorales provinciales a las elecciones nacionales.

Para verificar la validez de esta línea de interpretación presentamos a continuación un análisis exploratorio de la relación entre los niveles de descentralización y los niveles de nacionalización partidaria horizontal en cuatro casos latinoamericanos.

Descentralización y nacionalización partidaria en cuatro casos latinoamericanos

El estudio de la nacionalización partidaria entronca con una rica tradición en la ciencia política, pero la renovación del interés por este fenómeno es más bien reciente. Por este motivo, el desarrollo teórico es incipiente. El ejercicio que se presenta en esta sección tiene como propósito explorar la relevancia explicativa de la hipótesis de descentralización. La exploración toma en cuenta otros factores que, de acuerdo con la teoría elaborada hasta el momento, afectan la relativa homogeneidad interdistrital en la distribución de los votos.

Determinantes de la nacionalización partidaria

Las hipótesis propuestas en la literatura pueden leerse como respuestas a dos preguntas básicas: 1) ¿Cuán vital es la nacionalización para alcanzar los objetivos partidarios? y 2) ¿cuán pronunciadas son las diferencias sociales

entre los electorados de los distritos?¹³ La teoría vigente postula, en síntesis, que dada cierta heterogeneidad social subyacente, la nacionalización horizontal de los sistemas de partidos será más pronunciada cuanto más vitales sean los premios políticos asociados con el acceso a posiciones nacionales de gobierno.

Los factores sociales considerados en la teoría se refieren fundamentalmente a las diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas o culturales entre los electorados de distintos distritos. La heterogeneidad de las preferencias políticas también podría resultar de distintos grados de urbanización, dotación de recursos o, con más frecuencia, de alguna fuente de marcada diversidad en la configuración social del distrito. Estas diferencias pueden dar origen a identidades y estrategias políticas geográficamente concentradas. Para algunos segmentos del electorado, la afirmación y la protección de la identidad de una región puede ser un valor político central. Frecuentemente, esos mismos segmentos confían la defensa de este valor en las legislaturas nacionales a partidos regionales. Por este motivo, la teoría espera que la heterogeneidad étnica interdistrital tienda a reducir el grado de nacionalización horizontal de los sistemas de partidos.

A partir de estas condiciones sociales fundamentales, la fuerza del incentivo para que las agrupaciones políticas y los votantes coordinen su comportamiento más allá de las fronteras distritales depende de la relativa concentración en el plano nacional de valores políticos. Este último término se refiere genéricamente a todos los factores que afectan la capacidad de influir en las decisiones políticas fundamentales, y a los recursos financieros necesarios para solventar la actividad de gobierno y las tareas proselitistas de los partidos.

Tanto la relativa centralización administrativa como la fiscal son parte de este esquema de distribución de valores políticos. Completan este esquema el carácter presidencial o parlamentario del sistema de gobierno, el carácter unitario o federal de la constitución, el régimen electoral, los mecanismos de acceso a las candidaturas partidarias y los calendarios electorales. Para adecuar la exposición al espacio disponible y evitar una digresión extensa se omite la justificación teórica para la inclusión de cada uno de estos factores.¹⁴

¹³ Una tercera pregunta indaga la efectividad de los mecanismos que inducen a la cooperación entre los miembros de un mismo partido que compiten en distintos distritos. Es difícil encontrar indicadores confiables para comprobar las hipótesis asociadas con esta tercera pregunta, por este motivo no se incluye en este análisis.

¹⁴ Se puede encontrar en las referencias bibliográficas y en la discusión expuestas en Leiras (2006, cap. 1).

De acuerdo con estas observaciones, un conjunto de hipótesis guía nuestra exploración. Se espera que la nacionalización partidaria horizontal sea más (menos) pronunciada:

1. Cuando las diferencias etnoculturales entre las poblaciones de distintos distritos son menos (más) pronunciadas.
2. Cuando la administración de las políticas públicas está más (menos) concentrada.
3. Cuando el control de los recursos fiscales está más (menos) concentrado.
4. Cuando el entorno institucional y los atributos de los partidos facilitan la transmisión de la dinámica provincial a la arena nacional e inducen a la coordinación interdistrital de las estrategias proselitistas y del voto.¹⁵

Los casos

La investigación se concentra en cuatro casos latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia y México. Estos casos tienen dos rasgos comunes: el acceso a los niveles intermedios de gobierno subnacional (provincias, estados o departamentos) se dirime en elecciones generales y, de acuerdo con el consenso de los estudios recientes, tanto las responsabilidades administrativas como los recursos fiscales están más descentralizados que en el resto de los países de la región.

Este es un subconjunto de los países latinoamericanos con niveles intermedios de gobierno electos. El acceso a esos cargos también se realiza a través de elecciones en Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Daughters y Harper, 2007, pp. 218-219). Limitaciones en el acceso a la información electoral para un periodo más o menos extenso han impedido su inclusión en este estudio.¹⁶ Los casos para los que se dispone de información electoral más abundante son también los que registran los niveles más altos de descentralización fiscal y administrativa en la región. De este modo, se maximiza la probabilidad de encontrar bajos niveles de nacionali-

¹⁵ Estos factores se agrupan en términos de un índice de propensión institucional a la desnacionalización, cuyos componentes se explican más adelante.

¹⁶ Aunque se dispone de información electoral para Bolivia, no se incluye en el análisis porque la asunción de responsabilidades administrativas y el incremento en la relevancia política de los niveles intermedios de gobierno es un fenómeno muy reciente.

zación partidaria horizontal si la hipótesis que estamos explorando es correcta. Si no encontráramos asociación entre centralización y nacionalización partidaria para este conjunto de casos, tendríamos motivos poderosos para descartarla. Puesto que no podemos compararlos con países menos centralizados, de encontrar una asociación fuerte deberíamos tomarla con cautela y verificar su verosimilitud con análisis complementarios.

Operacionalización de la variable dependiente

Estimaremos empíricamente el grado de nacionalización de los sistemas de partidos de acuerdo con un indicador ponderado de inflación partidaria (I_w) desarrollado por Moenius y Kasuya (2004).¹⁷ El indicador se calcula de acuerdo con la siguiente expresión:

$$I_w = \left(\frac{NEP_{nac} - NEP_{wp}}{ENP_{wp}} \right) \cdot 100$$

en la que NEP_{nac} representa el número efectivo de partidos en la escala nacional y NEP_{wp} representa el *promedio* interdistrital de fragmentación electoral *ponderado* por la incidencia de cada distrito sobre el total del electorado. El indicador representa, en síntesis, el porcentaje de desvío de la

¹⁷ El procedimiento de estimación es similar al que utilizan Chhibber y Kollman, y Cox, por lo que los índices que se obtienen están fuertemente correlacionados y son, desde el punto de vista conceptual, equivalentes. En países en los que se utilizan fórmulas electorales proporcionales, como los que se incluyen en la muestra, los distritos más grandes tienden a registrar más altos números efectivos de partidos y una incidencia más alta en la fragmentación calculada en la escala nacional. El uso del promedio interprovincial ponderado permite filtrar este efecto y arroja una medida más adecuada para los fines de este estudio. La literatura ofrece varios otros métodos para estimar la nacionalización partidaria. Entre los que pueden calcularse aun para los partidos que no compiten en todos los distritos, el más adecuado para nuestros propósitos es el propuesto por Jones y Mainwaring. Aunque es conceptualmente distinto del indicador propuesto aquí, Chhibber y Kollman (2004) y Leiras (2006) encuentran que el coeficiente de Jones y Mainwaring tiene una alta correlación con los procedimientos que comparan niveles de fragmentación, de modo que pueden considerarse empíricamente equivalentes. Se espera entonces que su análisis arroje resultados similares a los obtenidos con la estimación de Moenius y Kasuya. Como ésta es más sencilla de calcular, y en aras de la brevedad, en este ensayo se estima la nacionalización horizontal del sistema de partidos de acuerdo con dicha medida.

fragmentación electoral nacional respecto del parámetro dado por la fragmentación interdistrital típica en cada país en cada elección. El hecho de que ese desvío sea pronunciado indica que el sistema de partidos está desnacionalizado en la dimensión horizontal: cuanto más alta es la medida de I_w *tanto menor* es el nivel de nacionalización partidaria.

El análisis que se presenta en esta sección calcula la media y el desvío estándar de I_w en las elecciones para diputados nacionales en los países incluidos en la muestra entre 1989 y 2006. Este valor registra la tendencia general y la oscilación típica de la nacionalización horizontal en cada país.

Indicadores de las variables independientes

Para estimar las *diferencias etnoculturales* se utilizará el índice de fragmentación etnolingüística propuesto por Annet (2001), el cual se basa en datos de 1982. La medida oscila entre 0 y 1 y estima la probabilidad de que dos individuos de una población pertenezcan a grupos etnolingüísticos distintos si son seleccionados al azar. Mayores valores indican mayor heterogeneidad. Para nuestros propósitos, la medida no es suficientemente sensible, puesto que no incluye en el cálculo la concentración geográfica de los distintos grupos. El indicador comparte este problema con otros índices de fragmentación de este tipo pero, al igual que ellos, tiene la ventaja de permitir comparaciones internacionales; lo incluimos por este motivo. De acuerdo con la hipótesis 1, se espera que los valores de este índice estén positivamente asociados con las medidas de desnacionalización partidaria.

Un índice de propensión institucional a la desnacionalización (IPDN) estima el efecto del régimen territorial y distintos aspectos del régimen electoral.¹⁸ Se considera dicotómicamente una serie de variables que afectan los incentivos para la nacionalización de las estrategias partidarias y vinculan a las arenas electorales subnacionales con la nacional. Cuando cada variable adopta un valor que tiende a la desnacionalización horizontal del sistema de partidos, el índice suma un punto. Si en algún país alguno de estos atributos registra cambios a lo largo del periodo, el indicador adopta un valor mayor que cero y menor que uno que se aproxima a representar la tendencia predominante en el lapso considerado. La simple adición de estos puntos arroja

¹⁸ Puesto que todos los países incluidos en la muestra son presidenciales, se excluyen del índice los factores asociados con el sistema de gobierno.

el valor del índice para cada país y representa aproximadamente la propensión a la desnacionalización horizontal.

Por ejemplo, Argentina es un país federal (un punto) en el que las organizaciones provinciales de los partidos controlan el acceso a las candidaturas (un punto) (Jones, 2008), y en el que no existen reglas que induzcan a presentar candidaturas en varios distritos (no hay un segundo nivel territorial de asignación de bancas ni obligación legal de competir en varios distritos para presentar candidaturas a cargos legislativos nacionales, un punto). En el periodo analizado, aproximadamente 60 por ciento de las elecciones de diputados nacionales se realizó en la misma fecha que las elecciones para cargos provinciales (0.3 puntos) y 70 por ciento de las elecciones legislativas nacionales no coincidió con elecciones presidenciales (0.7 puntos). De este modo, la propensión institucional a la desnacionalización partidaria adopta en Argentina un valor de 4.3 puntos sobre un total de cinco puntos posibles. En otras palabras, dadas las reglas vigentes y las características de los partidos de Argentina, la probabilidad de que los partidos obtengan distintas proporciones del voto en distintas provincias cuando se eligen diputados nacionales es alta.

Para estimar el nivel de centralización vigente en cada país utilizamos los indicadores y valores expuestos en Daughters y Harper (2007).¹⁹ La descentralización administrativa se estima a partir de dos índices. El primero es un *índice de descentralización de actividades*, adopta valores entre cero y uno, y califica a los países de acuerdo con el nivel de gobierno que: *a)* decide el monto que se invertirá en cada actividad; *b)* decide el destino de esas inversiones públicas; *c)* es responsable inmediato de la ejecución de las políticas públicas; *d)* es responsable de la evaluación del alcance de las metas de las políticas públicas. Valores más cercanos a uno indican que los niveles subnacionales de gobierno tienen más presencia en la administración de las políticas públicas. El segundo es un *índice de autonomía administrativa de los gobiernos subnacionales*, también oscila entre cero y uno, y agrupa tres indicadores: uno que representa el grado de descentralización de las responsabilidades de gasto público sobre distintas políticas públicas, otro que considera la proporción del gasto público total que está a cargo de los gobiernos subnacionales y un tercero que registra el grado de discrecionalidad de las transferencias financieras desde el gobierno nacional.²⁰ Valores cerca-

¹⁹ Este estudio toma datos de los relevamientos sobre descentralización que el Banco Interamericano de Desarrollo llevó a cabo en 1996 y 2004.

²⁰ Estas son tres de las cinco dimensiones consideradas en el índice de madurez de la descen-

nos a uno indican que los gobiernos subnacionales son más autónomos respecto de las autoridades nacionales en la administración de las políticas que están a su cargo. Finalmente, se considera por separado la proporción del gasto público total que está a cargo de los gobiernos subnacionales; esta variable representa el nivel de descentralización fiscal.²¹ Para los fines de esta indagación, tiene la ventaja de estar calculada para todos los casos.

Resultados

El cuadro 2 expone los valores correspondientes a los cuatro países incluidos en la muestra para cada uno de los indicadores expuestos antes. Una primera mirada al cuadro confirma que aun dentro de este conjunto de países más bien descentralizados existen diferencias apreciables en términos del conjunto de actividades, la proporción de gasto público y la autonomía administrativa de la que gozan sus gobiernos subnacionales.

En los últimos quince años, las distancias entre los países más descentralizados, Argentina y Brasil, y los menos, Colombia y México, se redujeron en alguna medida. Esta reducción obedece a que en ese lapso las políticas descentralizadoras adquirieron un ritmo más rápido y mayor profundidad en estos últimos países, especialmente en Colombia. Se arriba a esta conclusión considerando cualquiera de las tres medidas de descentralización que se incluyen en el cuadro.

También son apreciables las diferencias entre los países en términos de relativa heterogeneidad etnolingüística. De modo interesante y contrario a lo que suele encontrarse en otras regiones, los países más descentralizados son los más homogéneos desde el punto de vista sociocultural.

También encontramos contrastes en términos del entorno institucional en que se verifica la competencia electoral. Las reglas de juego hacen más

tralización incluido en el estudio de Daughters y Harper. Para estimar la discrecionalidad de las transferencias centrales este índice utiliza una codificación simple y no del todo sensible. Se ha decidido incluirla de todos modos porque es la única medida disponible para los casos analizados. Por desgracia, el citado estudio no incluye valores de descentralización de actividades ni de autonomía de los gobiernos subnacionales para México.

²¹ Aunque algunos estudios ponen el acento en la independencia financiera de los gobiernos subnacionales; por ejemplo, el de Falleti (2005) interpreta la porción del gasto público de los gobiernos subnacionales destinada al pago de servicios previamente transferidos desde niveles superiores como parte del proceso de descentralización administrativa de esos servicios.

CUADRO 2. Descentralización y nacionalización partidaria

		Descentralización administrativa y fiscal										
	Heterogeneidad etno-lingüística	Índice de descentralización de actividades	Gasto subnacional como proporción del gasto público total	Índices de autonomía administrativa	IPDN	Nacionalización horizontal del sistema de partidos, 1989-2006	I _w		I _w			
	1982	1996	2004	1990	1995	2004	1996	2004	Promedio	Desvío estándar	Cantidad de elecciones	
Argentina	0.41	0.67	0.81	45.8	49.3	49.3	0.73	0.78	4.3	30.3	30.6	9
Brasil	0.54	0.50	0.55	49.7	45.6	47.0	0.67	0.70	4.0	31.5	11.5	5
Colombia	0.67	0.35	0.45	23.1	39.0	44.7	0.51	0.61	2.0	27.4	26.6	3
México	0.59	s.d	s.d	17.2	25.4	31.8	s.d	s.d	2.0	15.7	16.1	6
Bolivia	0.71	0.30	0.39	25.9	26.7	25.1	0.34	0.49	0.5	14.1	5.0	6

Fuente: Heterogeneidad etnolingüística Annet (2001, p. 573). Descentralización administrativa y fiscal, Daughters y Harper (2007). Índice de propensión institucional a la desnacionalización: elaboración del autor con base en las constituciones y leyes electorales de los países analizados. I_w: elaboración del autor con base en datos electorales de: para Argentina, Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior; Brasil, Banco de datos electorales do Brasil (<http://jaironicolau.tupercj.br>); Political Data Base of the Americas, Georgetown University; México, Instituto Federal Electoral. *Nota*: s.d.: sin datos.

probable la desnacionalización horizontal del sistema de partidos en países como Argentina y Brasil. En ninguna de estas federaciones existen reglas que requieran a los partidos competir en varias unidades territoriales para presentar candidaturas legislativas nacionales. En ambos casos, el acceso a las candidaturas se define en los espacios subnacionales y la mayoría de las elecciones legislativas coincide temporalmente con los comicios para elegir autoridades de niveles intermedios de gobierno. La única diferencia entre ellas es que los diputados y los presidentes brasileños se eligen siempre en las mismas fechas. En el periodo considerado, eso ocurrió en Argentina solamente en un tercio de las elecciones incluidas en la muestra.²² En México, la otra federación que sometemos a análisis, las reglas de juego ofrecen incentivos más potentes para la extensión territorial de los partidos. Allí, sólo la mitad de las elecciones legislativas nacionales coincide con las presidenciales y las autoridades partidarias nacionales tienen más control sobre el acceso a las candidaturas (con variaciones de acuerdo con los partidos y la elección que se considere tal como explica Langston [2008]). Pero las elecciones de diputados nacionales se realizan en fechas distintas que las de cargos provinciales, el régimen electoral requiere que los partidos presenten candidaturas en varios estados para acceder al reparto de diputados que se asignan en el nivel de distritos con varios miembros y, aunque no estuviera vigente esta obligación legal, la misma existencia de distritos electorales secundarios constituiría un aliciente para presentar candidaturas bajo el mismo sello partidario en distintos estados (Cox y Knoll, 2003). Por eso, a pesar del carácter federal de la democracia mexicana, la propensión institucional a la desnacionalización partidaria es mucho menor que en las otras dos federaciones y semejante a la que se registra en países constitucionalmente unitarios como Colombia.

En términos de inflación partidaria media, la muestra se divide en dos grupos. Por un lado, Argentina, Brasil y Colombia, que presentan niveles cercanos a 30 por ciento.²³ Es decir, alrededor de un tercio de la fragmentación partidaria en el ámbito nacional puede atribuirse al hecho de que el apoyo electoral a los principales partidos políticos varía a lo largo del territo-

²² De acuerdo con la reforma constitucional de 1994, 50 por ciento de las elecciones legislativas deben ser concurrentes con las presidenciales, puesto que la mitad de la Cámara de Diputados se renueva cada cuatro años y cuatro años duran los mandatos presidenciales. Esta muestra registra una proporción menor porque antes de 1995 regía otra constitución y porque las elecciones legislativas de 2003 no coincidieron con las presidenciales.

²³ El dato de Colombia debe tomarse con cautela porque la muestra incluye solamente tres de las elecciones legislativas realizadas en este país.

rio. En México el nivel de desnacionalización partidaria horizontal es de la mitad del que se registra en los otros casos.

Las desviaciones estándar en el coeficiente de inflación indican que estas tendencias centrales esconden dinámicas distintas. Las oscilaciones intertemporales son muy pronunciadas en Argentina y Colombia, todavía notables en México y más suaves en Brasil. Los cambios a lo largo del tiempo son importantes para estimar en qué medida la descentralización genera o motiva la desnacionalización horizontal del sistema de partidos.

Los datos disponibles no nos permiten realizar un test estadístico adecuado de las hipótesis consideradas, pero un análisis apoyado en correlaciones bivariadas arroja resultados interesantes. Confirma lo que puede apreciarse a simple vista. Los casos en la tabla están ordenados de acuerdo con la proporción de gasto público a cargo de los gobiernos subnacionales. El ordenamiento hubiera sido muy semejante si hubiésemos considerado cualquiera de las otras medidas de descentralización o el IPDN. Este ordenamiento coincide también con el que resulta de considerar los promedios de inflación del sistema de partidos.

Previsiblemente, entonces, la medida de desnacionalización partidaria está fuertemente correlacionada tanto con las medidas de descentralización como con el índice institucional. El promedio de los dos datos de descentralización de actividades arroja una correlación de 0.58 con el promedio de inflación ponderada. La correlación del promedio de autonomía administrativa de los gobiernos subnacionales con la medida de desnacionalización horizontal es de 0.8. El promedio de los tres registros de descentralización del gasto (1990-2004) tiene una correlación de 0.95 con el índice de inflación partidaria, y la correlación entre esta última medida y el índice de propensión institucional a la desnacionalización es de 0.74. De modo interesante y en contra de lo esperado, la fragmentación etnolingüística tiene una correlación *negativa* (-0.38) con la desnacionalización horizontal de los sistemas de partidos.²⁴

Estos resultados son consistentes con todas las hipótesis presentadas más arriba, excepto la de heterogeneidad social, pero el procedimiento utilizado no permite aislar las repercusiones singulares de cada una de las variables. Mucho menos, por supuesto, identificar efectos causales. Al contrario,

²⁴Esto es consistente con los estudios que postulan que los clivajes sociales no son independientes de las estrategias políticas (Chhibber y Torcal, 1997; Mainwaring y Torcal, 2003), y que en América Latina la movilización electoral basada en argumentos étnicos tiende a *reducir* y no a aumentar la fragmentación de los sistemas de partidos (Madrid, 2005).

las fuertes correlaciones que existen tanto entre las variables independientes como entre cada una de ellas y el resultado que nos ocupa sugieren que todo este complejo de observaciones representa un conjunto de fuerzas más o menos centralizadoras subyacentes y que determinan a todas ellas.

Este análisis inicial basta para afirmar que la hipótesis de asociación entre nacionalización y centralización partidaria amerita una consideración más detenida. Aun en ausencia de una prueba estadística convincente, algunas observaciones adicionales nos permiten avanzar unos pasos en este bosque de endogeneidad.

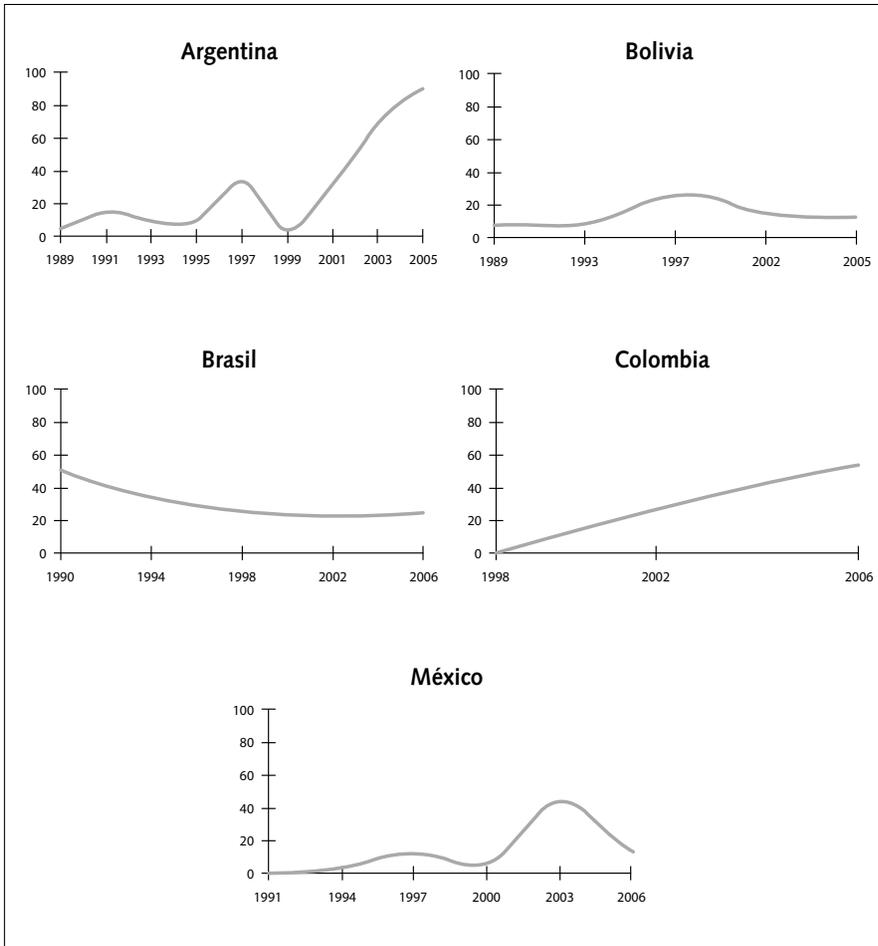
Con la ayuda de los datos presentados en la gráfica 1, discutimos, en primer lugar, las tendencias de variación intertemporal en los grados de desnacionalización partidaria y la de secuencia entre la descentralización administrativa, la fiscal y sus posibles efectos sobre el sistema de partidos.

La gráfica distingue nítidamente dos grupos. La inflación del sistema de partidos tiende a crecer en Argentina, Colombia y México. En estos tres casos, la desnacionalización horizontal sucede a las políticas de descentralización administrativa y fiscal. Pero la *velocidad de reacción* de los candidatos y votantes ante los cambios en los esquemas de descentralización parece variar entre los países. A finales de la década de 1980 Argentina ya exhibía niveles de descentralización fiscal superiores a los que hoy registran México y Colombia. No obstante, la nacionalización horizontal experimentó un descenso pronunciado apenas en 2001. También parece haber una demora, aunque menor, entre la descentralización y la desnacionalización de los patrones de competencia electoral en Colombia y en México. Aunque en estos tres casos la tendencia de evolución a lo largo del tiempo es consistente con la idea de que la descentralización genera o motiva la desnacionalización partidaria, las demoras sugieren que la descentralización no es suficiente para que los sistemas de partidos se desnacionalicen.

En Brasil, los niveles de nacionalización horizontal son más estables. Este país experimentó una ligera renacionalización horizontal durante los años noventa. Considerando los datos del cuadro 2, ni la estabilidad ni la ligera tendencia decreciente registrada en Brasil son sorprendentes. A lo largo del periodo considerado, los parámetros administrativos, fiscales e institucionales variaron poco, lo que nos lleva a esperar que los resultados electorales se mantengan estables.²⁵

²⁵ Aunque la medida utilizada no captura la descentralización de las políticas de educación y de salud que ocurrieron durante los noventa. Agradezco esta observación a Tullia Faletti.

GRÁFICA 1. Inflación partidaria ponderada en cinco países latinoamericanos, elecciones de diputados nacionales, 1989-2006



Fuente: Elaboración del autor con base en datos electorales de: para Argentina, Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior; Bolivia, Corte Nacional Electoral; Brasil, Banco de datos eleitorais do Brasil (<http://jaironicolau.iuperj.br>); Political Data Base of the Americas, Georgetown University; México, Instituto Federal Electoral.

Una interpretación considera tanto la fuerte correlación entre los niveles de centralización y los de nacionalización partidaria como las demoras y anomalías citadas. Parte de concebir los esquemas de relativa centralización fiscal y administrativa como un factor contextual. La descentralización no

es una fuerza exterior que interrumpe y altera drásticamente la dinámica del sistema de partidos, sino un atributo del entorno de competencia electoral que puede dar origen o no a tendencias centrífugas: *a)* dependiendo del grado de integración o nacionalización vertical del sistema de partidos y *b)* si entra en contacto con un agente o fuerza catalizadora de otro origen. En otras palabras, la mera existencia de gobiernos subnacionales relevantes no es suficiente para que los votantes y los candidatos organicen su comportamiento en torno a ellos. La descentralización hace posible pero no inexorable la *vía subnacional*. Esto también quiere decir que el potencial desnacionalizador de los esquemas de administración de recursos y políticas relativamente descentralizados puede activarse a través de distintos mecanismos. La siguiente sección presenta y explica la operación de uno de ellos en la evolución política argentina reciente.

Descentralización y desnacionalización partidaria en Argentina

Durante la década de 1990 el gobierno argentino trasladó a los gobiernos provinciales la responsabilidad de proveer distintos servicios públicos que previamente estaban concentrados en la órbita nacional.²⁶ La distribución de ingresos públicos entre niveles de gobierno siguió caminos sólo parcialmente asociados con esta distribución de funciones. La democracia reinaurada en 1983 heredó de la dictadura una estructura de distribución fuertemente sesgada a favor del gobierno nacional. Entre 1984 y 1987 este patrón de concentración se mantuvo. A partir de 1988, la participación de los gobiernos provinciales en la ejecución del gasto público total aumentó. En 1991 y 1992 el gobierno nacional y los provinciales suscribieron dos pactos fiscales que implicaron una parcial reconcentración de recursos en el ámbito nacional pero no un retorno a los niveles prevalecientes hasta finales de la década anterior. Es difícil estimar el resultado neto de este proceso. La opinión más extendida es que Argentina es una federación más bien descentralizada (Eaton, 2004; Garman *et al.*, 2001; Haggard y Webb, 2004) pero que el proceso de descentralización no aumentó significativamente la autonomía política de los gobiernos subnacionales respecto del nacional (Falleti, 2005).

²⁶ En el caso de los servicios educativos, la traslación completó un proceso de devolución de responsabilidades administrativas que había comenzado a finales de los años setenta.

Varios estudios han documentado la desnacionalización reciente del sistema de partidos argentino (Aleman y Kellam, 2008; Calvo y Escolar, 2005; Gibson y Suárez-Cao, 2007; Leiras, 2006, 2007; Lupu, 2007; Suárez-Cao, 2003). Como hemos observado, las tendencias fiscales y administrativas no coinciden exactamente con la evolución del indicador de nacionalización partidaria. De todos modos podemos preguntarnos si el nivel promedio y comparativamente alto de descentralización ha facilitado la provincialización de los patrones de competencia. La respuesta es que sí, pero no por los motivos que se consignan habitualmente en la literatura.

Los trabajos citados demuestran que la desnacionalización coincide con una caída en el caudal electoral de los grandes partidos nacionales, que afectó principalmente a la UCR y se manifestó de modo más agudo en las provincias con mayor número de electores. El espacio que los grandes partidos dejaron vacante fue ocupado por distintas agrupaciones en distintas provincias. Interpretaciones como las de Chhibber y Kollman o Thorlakson atribuirían el crecimiento de estas agrupaciones y su bajo grado de nacionalización a un esfuerzo de estas agrupaciones por competir eficazmente en las arenas provinciales. Si este fuera el caso, la fragmentación de las elecciones provinciales debería ser tan alta como en las elecciones nacionales y la proporción de partidos que compiten sólo en uno o unos pocos distritos y ejercen gobiernos provinciales debería haber aumentado. No ocurrió ninguna de las dos cosas.

El cuadro 3 compara los promedios interprovinciales de fragmentación en las elecciones de diputados nacionales con los de las elecciones para cargos ejecutivos y legislativos provinciales. Como se observa, la fragmentación en las elecciones para gobernador nunca es más alta y casi siempre es más baja que en las de diputados nacionales. Las elecciones legislativas provinciales arrojan niveles de fragmentación más altos que los de las legislativas nacionales en 46 por ciento de los casos (seis elecciones), pero las diferencias entre ambos niveles de fragmentación siempre son pequeñas, y cuatro de estos casos ocurrieron durante un periodo de relativamente alta nacionalización del sistema de partidos (1983-1987).

El cuadro 4 complementa y confirma la interpretación propuesta anteriormente. Mientras el grado de nacionalización de las elecciones legislativas nacionales decreció, la proporción de gobiernos provinciales en manos de partidos que compiten en una sola provincia no creció sino que se redujo. Solamente en 2007 tres agrupaciones contribuyeron a la desnacionalización del sistema de partidos nacional como resultado de su esfuerzo por acceder a cargos ejecutivos provinciales (el Partido Nuevo de Córdoba, el Partido

CUADRO 3. Número efectivo de partidos, elecciones provinciales y nacionales y promedios interprovinciales; Argentina, 1983-2007

Año	Diputados nacionales		Gobernador		Diputados provinciales	
	Media	Desvío	Media	Desvío	Media	Desvío
1983	2.68	0.52	2.69	0.42	2.83	0.58
1985	2.86	0.58			2.91	0.71
1987	2.77	0.63	2.60	0.54	2.94	0.86
1989	3.06	0.65			3.03	0.70
1991	2.98	0.58	2.56	0.51	2.79	0.61
1993	2.92	0.61			2.94	0.81
1995	3.16	0.79	2.46	0.64	2.56	0.48
1997	2.77	0.70			2.64	0.54
1999	2.83	0.75	2.49	0.63	2.73	0.88
2001	4.02	1.83			3.63	1.45
2003	3.42	1.18	2.81	0.90	3.82	2.30
2005	3.28	0.97	2.35	0.35	3.65	1.20
2007	4.30	2.56	2.66	0.78	3.59	1.48

Fuente: Elecciones provinciales 1983-2003, Calvo y Escolar (2005); Elecciones nacionales 1983-2003, elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior; elecciones 2005-2007, elaboración propia con base en datos del Atlas Electoral de Andy Tow, Elecciones en Argentina desde 1983. *Nota:* Para las elecciones con *ballotage* se tomaron en cuenta solamente los resultados de la primera vuelta, para las elecciones con distritos secundarios se consideraron los resultados de los votos para listas en el distrito único de escala provincial.

Socialista de Santa Fe y Propuesta Republicana en la Ciudad de Buenos Aires). Antes de esa fecha, y en contra de lo que sostiene la literatura sobre nacionalización partidaria, la disputa por los cargos provinciales era un terreno en el que predominaban los grandes partidos nacionales; en particular, el Partido Justicialista. Antes de 2007, si la descentralización desempeña algún papel en la explicación de la desnacionalización del sistema de partidos argentino, ese papel debe estar asociado con las estrategias de las organizaciones provinciales de los grandes partidos nacionales, no con la orientación provincial de los nuevos partidos que aspiran a remplazarlos.

CUADRO 4. Distribución de gobernaciones por partido, 1983-2007

Periodo	PJ	UCR	Partidos provinciales
1983-1987	54.6	31.8	13.6
1987-1991	77.3	9.1	13.6
1991-1995	60.9	17.4	21.7
1995-1999	58.3	25.0	16.7
1999-2003	58.3	33.3	8.3
2003-2007	62.5	29.2	8.3
2007-2011	66.7	16.7	16.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior, República Argentina.

Un estudio previo encontró que la asociación entre la contribución que las organizaciones provinciales realizan para los candidatos presidenciales de cada partido y la proporción de votos que obtienen los mismos partidos en las elecciones para gobernador cae desde 1983. Esa caída se verifica tanto en la UCR como en el PJ (Leiras, 2006, cap. 5). La interpretación que allí se ofrece postula que la caída refleja problemas de cooperación electoral entre candidatos a gobernador y candidatos presidenciales. Puede agregarse aquí que la devaluación de las etiquetas partidarias nacionales refuerza estos problemas de cooperación.

El contenido informativo de las etiquetas partidarias tiene tres componentes. Uno, *identitario*, está asociado con la capacidad que el nombre del partido tiene para evocar en sus miembros y sus votantes una historia de experiencias en común y valoradas positivamente. Un componente *programático* asocia el nombre del partido con una orientación general de las políticas. Finalmente, un componente *instrumental* vincula el nombre del partido con la probabilidad de acceder a bienes privados o bienes de club que los líderes del partido o los funcionarios que actúan en su nombre pueden distribuir entre los militantes o el electorado. El componente programático se debilita cuando distintos presidentes de un mismo partido adoptan políticas de orientación muy distinta, como ocurrió con las administraciones de Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa, ambos miembros de la UCR. La adopción de políticas que van en contra de la tradición partidaria debilita el componente identitario de la etiqueta. Esto es lo que ocurrió con las políticas de

privatización y desregulación que adoptó Carlos Menem, desafiando la tradición peronista. Para los partidos que ocupan la presidencia, la popularidad del primer mandatario puede remplazar el potencial motivador perdido por la devaluación de las etiquetas, pero éste es un sustituto frágil cuando la gestión presidencial pierde apoyo en la opinión pública, como ocurrió con Carlos Menem a partir de 1997 o con Fernando de la Rúa a partir de 2000. En estas condiciones, las agrupaciones provinciales de los grandes partidos tienen incentivos para desligarse de la competencia nacional y privilegiar la supervivencia electoral en sus distritos. Las de los partidos argentinos lo hicieron cada vez que lo creyeron necesario.

La descentralización fiscal y administrativa hace factible pero no motiva estas estrategias. Cuando el nombre del partido equivale solamente a una promesa de distribución particularista de bienes tiene sentido proteger la competitividad en las provincias, porque allí los partidos encuentran oportunidades de acceso a recursos financieros y de influencia en la orientación de las políticas que son independientes de la suerte de la agrupación en la escala nacional.

Esta tendencia interactúa con el carácter verticalmente integrado del sistema de partidos argentino. Si bien la asociación entre resultados provinciales y resultados nacionales se ha ido debilitando a lo largo del tiempo, las dinámicas provinciales se trasladan a la arena nacional porque los líderes provinciales controlan el acceso a las candidaturas nacionales (Jones, 2008), casi todos los partidos presentan candidatos para todos los niveles de gobierno y porque la cosecha electoral en las elecciones de gobernador es uno de los más precisos predictores de los resultados en las elecciones legislativas nacionales (Leiras, 2006, p. 179, tabla 5.6).

La devaluación de las etiquetas nacionales de los grandes partidos puso en movimiento dos dinámicas que, en conjunto, contribuyeron a la reducción en los niveles de nacionalización horizontal. Por un lado, las organizaciones provinciales de esos grandes partidos privilegiaron la competencia electoral subnacional; por otro, se abrió un espacio para que nuevas fuerzas pudieran competir eficazmente con esos actores antes dominantes.²⁷

En resumen, este análisis del caso argentino sugiere que la descentralización administrativa y la fiscal facilitan pero no producen la desnacionalización del sistema de partidos. El traslado de recursos y funciones a niveles

²⁷ Como explica Suárez-Cao (2003) la amplitud de ese espacio depende de las condiciones sociales e institucionales de cada provincia.

subnacionales de gobierno puede tener influencia en la extensión territorial de los partidos solamente en caso de que algún factor independiente de la descentralización reduzca el incentivo o la capacidad de desarrollar estrategias nacionales exitosas. En este caso, ese factor es la devaluación de las etiquetas nacionales de los partidos. Cuando los grandes partidos nacionales adoptan cursos de política ideológicamente inconsistentes, se desvían de las tradiciones doctrinarias o fracasan en la implementación de políticas, sus etiquetas pierden potencia informativa y capacidad de motivar la identificación afectiva de los votantes. En estas condiciones, las organizaciones subnacionales de los partidos tienen motivos para privilegiar las problemáticas de escala provincial. La descentralización hace posible que ese privilegio no implique una renuncia al control de recursos financieros o a la influencia sobre las políticas públicas.

Conclusiones

La transferencia del control financiero o administrativo desde el gobierno nacional hacia los subnacionales puede inducir la desnacionalización de los partidos y los patrones de competencia interpartidaria. El análisis expuesto en este estudio confirma parcialmente esta extendida convicción de la literatura. La confirmación vale en la medida en que se tomen en cuenta ciertas calificaciones y aclaraciones previas.

En primer lugar, para entender de modo más completo la relación entre estos dos fenómenos es necesario ampliar y precisar el vocabulario utilizado para describir la nacionalización partidaria. Este estudio contribuye a esta tarea. Distingue dos aspectos de la nacionalización de los partidos políticos y caracteriza los formatos que pueden adoptar los sistemas de partidos de acuerdo con las combinaciones entre ellos en los sistemas con múltiples niveles de gobierno electos.

La desnacionalización partidaria no es un resultado inevitable de la descentralización. En ciertas condiciones puede inducir a la *federalización* o a la *segmentación* de los sistemas de partidos. Solamente en el primer caso se reduce la nacionalización de los sistemas de partidos. La producción y la magnitud de este resultado dependen de la información, las alternativas de comportamiento de las que disponen los votantes y las estrategias de los partidos. La evolución de estos factores clave depende, a su vez, del entorno institucional. La desconcentración de responsabilidades y recursos hacia

los gobiernos subnacionales puede afectar la homogeneidad territorial en la distribución de votos en la medida en que los votantes puedan reconocer claramente la importancia relativa de los gobiernos subnacionales, juzgar eficazmente los resultados de sus políticas pero problemas informativos o el entorno institucional impidan o dificulten votar por distintos partidos en elecciones para cargos de distinto nivel. El mismo resultado puede producirse si las organizaciones subnacionales de los partidos tienen incentivos para privilegiar la competitividad provincial a expensas de la nacional. Ambos resultados son suficientes para que se reduzca el nivel de nacionalización horizontal. Ninguno es necesario. La desnacionalización partidaria es un estado al que puede arribarse por distintos caminos.

De acuerdo con la teoría existente, la descentralización afecta el valor relativo de los valores políticos que se asignan en la escala nacional y, en ese sentido, puede afectar los incentivos para que los partidos procuren extenderse a lo largo del territorio. Esos incentivos dependen también de otros atributos del entorno institucional y de la relativa homogeneidad sociocultural entre los electorados de distintos distritos. El análisis de cuatro países latinoamericanos con comparativamente altos niveles de descentralización y gobiernos de nivel intermedio electos explora la potencia interpretativa de las hipótesis propuestas.

Los primeros resultados confirman todas las hipótesis propuestas menos una, pero sugieren que es necesario desarrollar y aplicar indicadores y estrategias estadísticas de identificación que permitan controlar los sesgos de selección y postular efectos causales de modo convincente. En particular, es importante elaborar indicadores que capturen la influencia de las dinámicas políticas provinciales sobre los resultados electorales nacionales. Por otro lado, como lo sugiere el análisis aquí expuesto, es muy posible que la adopción de reglas que facilitan las tendencias centrífugas, la implementación de políticas de descentralización y las tendencias a la heterogeneidad interprovincial del voto respondan a un mismo conjunto de fuerzas subyacentes. En estas condiciones, el hallazgo de variables instrumentales que afecten la nacionalización partidaria sólo a través de su efecto sobre el entorno de reglas del juego político o sobre la división de atribuciones entre los niveles de gobierno, puede ser aún más difícil que en otros casos. Este no es un motivo para abandonar la tarea, sino para ajustar con más cuidado el diseño de los estudios.

Dadas la teoría y la evidencia empírica disponibles, la descentralización parece dar cuenta más eficazmente de las diferencias en los niveles de na-

cionalización partidaria horizontal que se registran entre los países que de los cambios en esos niveles que se registran a lo largo del tiempo en cada país. Este contraste sugiere que es conveniente concebir la descentralización como un rasgo contextual. Este atributo del entorno de competencia política puede dar origen o no a tendencias centrífugas de acuerdo con el grado de integración vertical del sistema de partidos y de su interacción con agentes o fuerzas catalizadoras de otro origen. La descentralización no aparece como una fuerza exterior que, de por sí, altere los patrones territoriales de competencia política. Introduce una posibilidad de desnacionalización que puede actualizarse o no dependiendo de cómo evolucione, por otros motivos, la relación entre las arenas políticas de distinto nivel.

El análisis de la tendencia desnacionalizadora registrada recientemente en el sistema de partidos argentino confirma esta línea de interpretación. La existencia de gobiernos provinciales influyentes desde el punto de vista político y financiero no motivó, pero hizo posible que las organizaciones territoriales de los partidos privilegiaran la supervivencia electoral en la arena subnacional.

Desde el punto de vista disciplinario, este examen sugiere que los estudios sobre la nacionalización partidaria están correctamente orientados pero queda mucho trabajo por hacer tanto en el plano conceptual como en el metodológico. El avance en este terreno es indispensable para arribar a conclusiones más claras y relevantes desde el punto de vista práctico. Considerando lo que sabemos hoy, solamente en algunos casos y en condiciones especiales puede esperarse que la desnacionalización partidaria contribuya a arraigar los procesos de descentralización. En este sentido, puede esperarse que si las tendencias descentralizadoras registradas en América Latina en las últimas dos décadas se revierten, la regresión, al igual que el impulso descentralizador, tenga distinto ritmo y desigual magnitud en diferentes países.

Respecto al impacto de la descentralización sobre los procesos y la naturaleza de las políticas, la posible desnacionalización del sistema de partidos no debe considerarse como una de sus principales desventajas. El potencial centrífugo de la desconcentración de recursos y actividades de gobierno puede activarse o no dependiendo de otros atributos del sistema de gobierno y del régimen electoral, así como de la evolución de la dinámica política. No obstante, cuando las reglas del juego aumentan la propensión a la desnacionalización de los sistemas de partido, la descentralización puede derivar en consecuencias partidarias negativas para la eficiencia y la equidad de

las políticas de escala nacional. En esos casos, es conveniente llevarlas adelante tomando en cuenta sus posibles efectos político-electorales y, entonces, con particular cautela. 

Referencias bibliográficas

- Alemán, E. y M. Kellam (2008), “The Nationalization of Electoral Change in the Americas”, *Electoral Studies*, 27(2), pp. 193-212.
- Annet, A. (2001), “Social Fractionalization, Political Instability, and the Size of Government”, *IMF Staff Papers*, 48(3), pp. 561-592.
- Brancati, D. (2008), “The Origins and Strengths of Regional Parties”, *British Journal of Political Science*, 38(1), pp. 135-159.
- Calvo, E. y M. Escolar (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo-Pent Fundación para la Integración de la Argentina en el Mundo.
- Caramani, D. (1996), “The Nationalization of Electoral Politics: a Conceptual Reconstruction and a Review of the Literature”, *West European Politics*, 19, pp. 205-224.
- _____ (2004), *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cox, G. (1999), “Electoral Rules and Electoral Coordination”, *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 145-161.
- Cox, G. y J. Knoll (2003), “Ethnes, Fisks and Electoral Rules: The Determinants of Party-system Inflation”, trabajo presentado en el 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 28-31 de agosto.
- Chhibber, P. K. y K. W. Kollman (1998), “Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States”, *American Political Science Review*, 92, pp. 349-342.
- _____ (2004), *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- Chhibber, P. K. y M. Torcal (1997), “Elite Strategy, Social Cleavages and Party Systems in a New Democracy: Spain”, *Comparative Political Studies*, 30(1), pp. 27-54.

- Daughters, R. y L. Harper (2007), "Fiscal and Political Decentralization Reforms", en E. Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America*, Nueva York, Inter American Development Bank-Stanford University Press, pp. 213-261.
- Eaton, K. (2004), "The Link between Political and Fiscal Decentralization in South America", en A. Montero y D. Samuels (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Falleti, T. G. (2005), "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", *American Political Science Review*, 99(03), pp. 327.
- Filippov, M., P. Ordeshook y O. Shvetsova (2004), *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Garman, C., S. Haggard y E. Willis (2001), "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases", *World Politics*, 53, pp. 205-236.
- Gibson, E. y J. Suárez-Cao (2007), "Competition and Power in Federalized Party Systems", documento de trabajo 1, *Program in Comparative Historical Social Science (CHSS)*, Evanston, Northwestern University.
- Haggard, S. y S. Webb (2004), "Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations", en A. Montero y D. Samuels (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Jones, M. P. (2005), "The Role of Parties and Party Systems in the Policy-making Process", Houston, Rice University.
- _____ (2008), "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina", en P. Siavelis y S. Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Jones, M. P. y S. Mainwaring (2003), "The Nationalization of Politics: An Empirical Measure and an Application to the Americas", *Party Politics*, 9(2), pp. 139-166.
- Kawato, S. (1987), "Nationalization and Partisan Realignment in Congressional Elections", *American Political Science Review*, 81, pp. 1235-1250.
- Lago-Peñas, I. y J. R. Montero (2009), "Coordination between Electoral Arenas in Multilevel Countries", *European Journal of Political Research*, 48(2), pp. 176-203.

- Lago-Peñas, I. y S. Lago-Peñas (2009), “Does the Nationalization of Party Systems Affect the Composition of Public Spending?”, *Economics of Governance*, 10, pp. 85-98.
- Langston, J. (2008), “Legislative Recruitment in Mexico”, en P. Siavelis y S. Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Candidate Selection and Political Recruitment in Latin America*, University Park, The Pennsylvania State University Press, pp. 143-163.
- Leiras, M. (2006), “Parties, Provinces and Electoral Coordination: A Study on the Determinants of Party and Party System Aggregation in Argentina, 1983-2005”, tesis doctoral, The Graduate School, University of Notre Dame.
- _____ (2007), *Todos los caballos del rey: La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Lupu, N. (2007), “Continuity and Change in Argentine Elections, 1914-2003”, trabajo presentado en el 27th International Congress of the Latin American Studies Association, Montreal, 5-8 de septiembre.
- _____ (2008), “Nationalization and Party Institutionalization in Twentieth Century Argentina”, trabajo presentado en el Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- Madrid, R. L. (2005), “Indigenous Voters and Party System Fragmentation in Latin America”, *Electoral Studies*, 24(4), pp. 689-707.
- Mainwaring, S. y M. Torcal (2003), “The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile 1973-1995”, *British Journal of Political Science*, 33, pp. 55-84.
- Mayhew, D. (2000), “Electoral Realignment”, *Annual Review of Political Science*, 3, pp. 449-474.
- Moenius, J. y Y. Kasuya (2004), “Measuring Party Linkage across Districts”, *Party Politics*, 10(5), pp. 543-564.
- Montero, A. P. y D. Samuels (2004), “The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences”, en A. P. Montero y D. Samuels (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Morgenstern, S. y R. F. Potthoff (2005), “The Components of Elections: District Heterogeneity, District-time Effects and Volatility”, *Electoral Studies*, 24(1), p. 17.
- Morgenstern, S. y S. M. Swindle (2005), “Are Politics Local? An Analysis of Voting Patterns in 23 Democracies”, *Comparative Political Studies*, 38(2), pp. 143-170.

- Morgenstern, S., S. M. Swindle y A. Castagnola (2009), "Party Nationalization and Institutions", *The Journal of Politics*, 71(04), pp. 1322-1341.
- Persson, T. y G. Tabellini (2006), "Electoral Systems and Economic Policy", en B. R. Weingast y D. Wittman (eds.), *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 723-738.
- Rodden, J. (2004), "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, 36(4), pp. 481-500.
- Samuels, D. J. (2003), *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Stein, E., M. Tommasi, E. Lora y M. Payne (2006), *La política de las políticas públicas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Suárez-Cao, J. (2003), *It's the Economy, Stupid: The Provincialization of Electoral Politics in Argentina*, Evanston, Northwestern University.
- Thorlakson, L. (2007), "An Institutional Explanation of Party System Congruence: Evidence from Six Federations", *European Journal of Political Research*, 46(1), pp. 69-95.
- _____ (2009), "Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations", *Party Politics*, 15(2), pp. 157-177.