

Federalismo y Sistema de partidos: Argentina y México en perspectiva comparada.

Toppi Hernán Pablo.

Cita:

Toppi Hernán Pablo (2010). *Federalismo y Sistema de partidos: Argentina y México en perspectiva comparada*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/403>

Trabajo preparado para su presentación
En el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política
Organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)
Buenos Aires, 28 a 30 de Julio de 2010

Titulo

Federalismo y sistema de partidos: Argentina y México en perspectiva comparada¹

Autor: Hernán Pablo Toppi

Pertenencia: UBA/UTDT/Conicet

Área Temática: Política Comparada – Partidos y Sistema de Partidos

Correo electrónico: hernantoppi@gmail.com

Resumen:

Este trabajo busca profundizar la relación entre Federalismo y sistema de partidos. En este sentido se proponen dos hipótesis. La primera que señala que el federalismo incentiva la desnacionalización del sistema de partidos. La segunda indica que ante un escenario desnacionalizado, un federalismo descentralizado incentiva la desinstitucionalización del sistema de partidos. Dichas hipótesis serán puestas a prueba en los casos de Argentina y México.

¹ Quiero agradecer a Candelaria Garay por las sugerencias para este trabajo. De más está decir que no es responsable por los errores u omisiones en el mismo sino que pasan por cuenta del autor.

I. Introducción

Los partidos políticos son un instrumento esencial en las democracias representativas. Esto es así como consecuencia de que son el medio a partir del cual, no sólo se relacionan e identifican los representantes con los representados, sino que también son los actores indispensables en la competencia político-electoral democrática por los cargos políticos. Es por esto que el estudio de las características del marco a partir del cual dichas fuerzas políticas se desenvuelven, interactúan y compiten entre sí tiene una relevancia central para comprender todo proceso político bajo un sistema que se considere democrático.

Como decíamos recién, las características del marco donde la competencia se lleva a cabo tienen una relevancia central pues impactarán de manera directa sobre las fuerzas políticas y sus posibilidades de supervivencia en el sistema político. Nuestra intención en este trabajo será la de brindar un aporte al debate de la problemática aquí presentada sobre como las características del marco para la competencia política tienen influencia en las estrategias de los partidos políticos para el desarrollo y supervivencia de estos en el escenario político. Dentro de esta amplia discusión, nos concentraremos en profundizar la evidencia sobre el *vínculo existente entre el federalismo y las características adoptadas por el sistema de partidos*. Para desarrollar nuestro argumento, el trabajo girará en torno a dos casos: la Argentina y México, países que con una estructura federal y a partir de experiencias propias² han experimentado en estos últimos años un proceso de *desnacionalización del sistema de partidos*. Como veremos más adelante, la existencia de este fenómeno tuvo como consecuencia el hecho de que en nuestros casos de estudio, la multiplicidad de escenarios de competencia política (propios de un diseño federal) pasen a mostrar signos de heterogeneidad (en términos de los actores intervinientes como de los resultados políticos) entre los mismos. Sin embargo, en la Argentina a diferencia de México se produjo un fenómeno más que nos interesará abordar. Este refiere al hecho de que la desnacionalización en la Argentina derivó en una *desinstitucionalización del sistema de partidos*, cuestión que en México no aconteció.

En función del escenario encontrado en la Argentina y México surgen una serie de preguntas claves que intentarán ser respondidas a lo largo del trabajo. Como señalamos estos dos países han experimentado un proceso de desnacionalización del sistema de partidos. Por lo tanto, la pregunta que emerge es si ¿Puede vincularse al federalismo con dicho efecto? La respuesta rápida que damos a esta pregunta es que si se pueden vincular, por lo que podríamos cambiar la incógnita de esta manera ¿Por qué razón la existencia de un sistema federal puede hacer que el sistema de partidos sufra una desnacionalización? La segunda problemática mayor a tratar es la siguiente. Si bien la Argentina y México experimentaron un proceso de desnacionalización, sólo el primero sufrió la desinstitucionalización del sistema de partidos. Por lo tanto, la pregunta que decanta de manera natural es ¿Por qué partiendo los dos países de un proceso de desnacionalización del sistema de partidos, la Argentina experimentó una desinstitucionalización y México no? Como argumentaremos con mayor claridad en su momento, la respuesta a esta incógnita creemos encontrarla en las características del

² En la Argentina hacemos referencia a la progresiva aparición desde la década del noventa de terceras fuerzas con peso electoral. Por su parte, en México hablamos del proceso de apertura democrática. Más adelante en el trabajo se desarrollarán estos puntos con mayor claridad.

federalismo en un caso (Argentina con un federalismo descentralizado) y en el otro (México con un federalismo centralizado).

Las preguntas arriba expuestas nos permiten desarrollar dos hipótesis que guiarán el núcleo duro del argumento. Estas son las siguientes: 1) *una estructura federal incentiva la desnacionalización del sistema de partidos.* 2) *En caso de desnacionalización, la estructura federal descentralizada facilitará la desinstitucionalización del sistema de partidos. En cambio, la estructura federal centralizada promoverá la desnacionalización pero no facilitará la desinstitucionalización.* Esto es lo que creemos diferencia a la Argentina con México y es lo que intentaremos argumentar en nuestro trabajo. Es decir, como las particularidades adoptadas por el federalismo de cada país ha llevado a una configuración del sistema de partidos determinada.

La importancia de este trabajo reside en dos cuestiones claves. En primer lugar, la relevancia teórica que tiene la profundización del conocimiento de la ciencia política en la relación entre las características del marco para la competencia política y el sistema de partidos. Dentro de este tema macro, nosotros nos concentraremos en un tipo específico de diseño político-institucional (el federalismo) y la influencia que este puede tener en dos características importantes del sistema de partidos: su nacionalización e institucionalización. Junto a esta razón, existe una segunda. Desde la década del ochenta América Latina ha experimentado un proceso de democratización, dándose fin a constantes golpes de Estado que ponían en jaque a los gobiernos institucionales. De esta manera, el estudio del devenir del proceso democrático en la región es un tópico de relevancia en la ciencia política latinoamericana. En esta línea, nuestro trabajo brindará un aporte a la causa en términos del estudio de las características de la competencia política durante los últimos años en dos países claves de dicho proceso de democratización: la Argentina y México.

Como veremos más adelante, si nuestro objetivo es estudiar lo anterior, esto no podrá hacerse de manera acabada sin tener en cuenta que ambos países son federales y que por lo tanto, la competencia política se lleva a cabo en diferentes niveles. En este sentido, nuestro trabajo aspira a esclarecer las siguientes cuestiones. Por un lado, la influencia que el diseño federal ha tenido sobre las características de la competencia política nacional y sub-nacional en cada uno de dichos países, y por otro las estrategias e incentivos que los partidos políticos han encontrado en el marco político-institucional federal existente para sobrevivir en este e intentar obtener resultados exitosos. El trabajo proseguirá de la siguiente manera. En primer lugar, haremos una reseña de la literatura existente respecto a la temática de investigación y las preguntas que en función de la misma hemos presentado. En segundo lugar, analizaremos en términos teóricos las variables principales que aquí hemos presentado. Es decir, definiremos lo que entendemos por federalismo, por sistema de partidos y como estos elementos se relacionan en el escenario de la competencia política. Esto nos ayudará a fortalecer teóricamente las hipótesis antes mencionadas. En tercer y cuarto lugar hecha ya la presentación del marco teórico, intentaremos comprobar las dos hipótesis arriba indicadas. En quinto lugar, presentaremos las conclusiones tentativas que hayan surgido a lo largo de la exposición.

II. Discusión previa

En esta sección analizaremos la literatura especializada en función de las dos preguntas centrales de nuestra investigación. Como vimos en la introducción, dichas incógnitas son las siguientes. La primera de ellas es ¿Por qué razón la existencia de un diseño federal puede hacer que el sistema de partidos sufra una desnacionalización?, y la segunda ¿Por qué partiendo los dos países de un contexto de desnacionalización del sistema de partidos, la Argentina tuvo un proceso de desinstitucionalización y México no? El análisis de la literatura nos permitirá descubrir lo que tienen para decir respecto a nuestra problemática, aportándonos elementos para la respuesta de la misma. Por otro lado, a partir de este análisis, podremos al final de la sección indicar como nuestro trabajo se inserta en el debate de la literatura politológica presentada.

Como señalamos en la introducción, tanto la Argentina como México son países con un diseño institucional federal. En términos de nuestros intereses, nos centraremos en las características que adopta el escenario de la competencia política a partir de un diseño federal. Un elemento central de esta cuestión es el hecho de que como los ámbitos de decisión política se dividen en diferentes niveles³ así también lo hacen los escenarios de competencia política para dirimir quiénes ocuparán los cargos en la representación territorial. Por lo tanto, el electorado no solo elige un presidente o legisladores nacionales, sino que también debe votar entre diferentes candidatos para cargos ejecutivos y legislativos para el nivel provincial y municipal.

Lo dicho en el párrafo anterior, hace referencia a una breve explicación sobre características generales de un estado federal en términos de sus efectos sobre la competencia política. Tanto la Argentina como México tienen en su diseño institucional las propiedades arriba indicadas. Sin embargo y a pesar de compartir estas características, podríamos inferir importantes diferencias a la luz de la evidencia empírica brindada por trabajos previos. Veamos un poco a qué nos referimos.

Mark Jones (2008) señala que en un sistema federal “...*el poder político se distribuye en más de un nivel de gobierno y, de esta manera, la competencia partidaria relevante ocurre tanto en el nivel nacional como en el sub-nacional.*” (Jones; 2008: 117). Por lo tanto, para tener una comprensión acabada de cómo se desenvuelve el poder político en un país federal, debemos tener en cuenta no sólo lo ocurrido a nivel nacional sino también lo acontecido a nivel sub-nacional. Ahora bien, como iremos presentando en páginas subsiguientes, en el “proceso político” pueden tener un peso diferente el escenario nacional y el sub-nacional en términos de su importancia para la competencia política. Y siguiendo a autores como Mark Jones (2008) e Imke Harbers (2009) podemos decir el grado de descentralización del poder político en un país cumplirá un rol clave en la inclinación que vaya a tener la balanza para un lado u el otro. Recordemos que nosotros estamos analizando el federalismo en términos de ser un diseño institucional que multiplica los niveles de competencia y representación políticas. Entonces, si los niveles sub-nacionales tienen autonomía en términos de lo ocurre en la competencia política este escenario tendrá un rol clave en el proceso político. En cambio, si

³ Es esto lo que hace que en un país federal no solo tengamos un presidente o jefe de gobierno, sino que también tenemos gobernadores (estados provinciales) e intendentes (municipalidades).

los niveles sub-nacionales están condicionados por lo que ocurre en el escenario nacional será este último el determinante en la cuestión política del país. Por lo tanto, esta distinción entre la autonomía o no que tienen los niveles sub-nacionales es crucial para entender todo proceso político en un estado federal. En este sentido, Alfred Stepan (2004) hace referencia al hecho de que el federalismo en un sentido estricto⁴ solo puede darse bajo un régimen democrático. Ahora bien, una democracia no es garantía de que las sub-unidades que componen un país federal tengan autonomía en la toma de decisiones o en la competencia política que es lo que a nosotros nos interesa, sino que las características adoptadas por el federalismo tendrán implicaciones sobre esta cuestión. Para entender esta idea, es esclarecedor lo que señalan Calvo, Faletti y Gibson (2004) en el fragmento:

“The design of federal institutions thus has implications for how the power is distributed between key actors in a federal system. They shape (and reshape) the spatial distribution of power between territorially based actors and the institutional distribution of power between actors located in different “levels” of the federal polity. As a result, it should be expected that key outcomes, from the structuring of patterns of political representation to the distribution of public goods and resources, are at last in part shaped by the varying institutional features observable across federal systems” (Calvo, Faletti, Gibson; 2004: pág. 174).

En definitiva, con lo dicho hasta aquí, podemos señalar que un diseño federal lleva (en un régimen democrático) a la generación de diferentes niveles de competencia y representación política. Sin embargo, como hemos anticipado, esto no significa que entre el escenario nacional y el sub-nacional exista una independencia de origen sino que pueden darse dos situaciones: 1) donde la competencia política a nivel sub-nacional es autónoma de lo que ocurre a nivel nacional; 2) La competencia política a nivel sub-nacional se encuentra condicionada por lo que ocurre a nivel nacional. Como veremos en mayor profundidad más adelante, la primera opción la llamaremos *federalismo descentralizado* mientras que a la segunda *federalismo centralizado*.

Antes de continuar con el análisis del federalismo debemos incorporar un nuevo elemento al análisis. Este hace referencia a uno de los actores centrales en la competencia política: el partido político. Es este la organización por medio de la cual se dirime la contienda electoral que determinará quienes serán los representantes. Como señalamos anteriormente, en un diseño federal dichas elecciones se llevan a cabo en diferentes niveles: nacional, provincial y local. Por lo tanto, los partidos políticos pueden aspirar (o no) a tener una organización en cada uno de los escenarios que les permita participar en sus elecciones. Entonces, la multiplicación de los escenarios de competencia lleva a que también se reproduzcan los sistemas de partidos en la medida que hay varios marcos de interacción entre los mismos. Es decir, un sistema de partidos es el sistema de interacción entre partidos en una competencia política (Sartori, 2008). De esta manera, en un diseño federal no sólo tenemos un sistema de

⁴ En este sentido, Stepan adhiere a la definición que Robert Dahl brinda sobre federalismo: “a system in which some matters are exclusively within the competence of certain local units -cantons, states, provinces- and are constitutionally beyond the scope of the authority of the national government; and where certain others matters are constitutionally outside the scope of the authority of the smaller units” (Dahl, Robert, 1986, “Federalism and the democratic process”. En “Democracy, Identity and Equality”; Oslo: Norwegian University Press; Pág. 117).

partidos nacional sino que debemos pensar en la existencia de tantos sistemas de partidos locales como niveles sub-nacionales de competencia política.

Ahora bien, como señalamos en su momento en un federalismo puede darse una mayor o menor descentralización de la competencia política. Siguiendo a Daniele Caramari (2004) podemos pensar que la razón de que ocurra una u otra cosa, puede referir a una mayor relevancia de las problemáticas locales (descentralización) o de las nacionales (centralización). De acuerdo al autor, que prevalezca la agenda local o nacional ha llevado a la existencia de sistemas de partidos más locales en el primer escenario y más nacionales en el segundo, pues cuando la agenda local predomina la estrategia partidaria se concentra más en la región donde se desenvuelve. En cambio, cuando la agenda nacional es la que importa, los partidos tienden a tener un comportamiento más global absorbiendo las problemáticas locales dentro de una perspectiva nacional. En esta misma línea de análisis se expresan Pradeep Chhibber y Ken Kollman (2004). Es decir, cuando el poder se encuentra descentralizado al punto que los gobiernos provinciales tienen la capacidad para influir en el destino de sus distritos, tanto el electorado como los partidos políticos locales se preocuparán por las problemáticas propias (los votantes lo harán así pues serán las autoridades de su distrito quienes darán respuesta e estos temas, y los partidos tendrán este comportamiento ya que deben convencer a los ciudadanos que “saben cómo resolver los asuntos locales” porque son estos y no los gobernantes nacionales quienes tomarán las decisiones importantes). En cambio, si el poder se centraliza, los incentivos para la conformación de coaliciones con el fin de construir frentes nacionales se fortalecen. En este sentido, Chibber y Kollman (2004) sostienen lo siguiente:

“Federal policies of the national governments hinder or help minor, regional-based parties to survive on the national scene and, therefore, affect the nature of party coalitions and the party systems. Party systems become more national as governments centralize authority; in contrast, there are more opportunities for regional, state, or provincial parties to thrive as provincial or state governments gain more authority relative to the national government.” (Chibber P.; Kollman K., 2004: pág. 21)

Entonces, en un escenario de descentralización es esperable encontrar una mayor heterogeneidad entre el sistema de partidos nacional y “los sub-nacionales”, que en el caso donde el federalismo tiende a ser centralizado, pues en el primero la competencia política estará más centrada en asuntos locales mientras que en el segundo la agenda nacional será la que tendrá mayor preeminencia. Esto es clave, pues como se puede intuir tendrá impacto en las estrategias de los partidos políticos para obtener resultados positivos en la competencia política. Es decir, si el electorado mira al gobierno local, los partidos tendrán incentivos en construir estructuras permanentes en las diferentes regiones. En cambio, si es el ámbito nacional el foco de atención, la problemática local no tendrá mucho peso en la estrategia partidaria sino que el foco de atención estará centrado en construir fuerzas para competir exitosamente en la esfera nacional.

La discusión arriba presentada nos lleva a un concepto clave para nuestro análisis sobre las características del sistema de partidos. Estamos haciendo referencia al concepto de *nacionalización*. Hablar de un sistema de partidos *nacionalizado* describe un escenario donde

el apoyo electoral de los partidos políticos se encuentra esparcido homogéneamente en todo el territorio del país, al punto que se espera que las diferentes fuerzas obtengan resultados similares en toda la nación (Jones y Mainwaring; 2003). Es por esto que se puede hablar de un sistema de partidos más o menos nacionalizado dependiendo de cómo se dé esto último. Es decir, si a diferencia de lo anterior, se aprecia la obtención de resultados electorales dispares por parte de los partidos políticos en las diferentes provincias o estados y esto en comparación a lo sucedido a nivel nacional, el sistema de partidos estará *desnacionalizado*. Esto es clave para las características que adopte la competencia política, pues como veíamos con Caramari (2004) o Chibber y Kollman (2004) si el sistema de partidos se encuentra nacionalizado la lógica de competencia será la misma en todo el territorio del país. En cambio, si las fuerzas políticas obtienen un apoyo electoral diverso en las distintas provincias también ser diferente la competencia política.

Lo visto hasta aquí en función de la literatura previa nos permite clarificar el escenario desde el cual parte nuestro trabajo, ya que como señalamos en la introducción tanto la Argentina como México siendo países con una estructura federal han experimentado un proceso de desnacionalización del sistema de partidos y por ende de la competencia política. Veamos brevemente a lo que nos referimos.

El mapa político argentino que encontró la vuelta a la democracia en 1983 se encontraba concentrado principalmente en dos fuerzas políticas: el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Este bipartidismo (Adrogué 1995; Calvo y Escolar 2005; Catterberg 1985; Catterberg y Braun 1989; De Riz 1990, Leiras 2007, Torre 2003) se mantuvo hasta comienzos de la década del noventa cuando comenzaron a surgir fuerzas políticas con peso electoral. Este proceso no sólo ponía en riesgo un bipartidismo que en aquel tiempo se consideraba “inmutable” (Adrogué 1995), sino que llevó a que surjan conceptos como el de “territorialización” (Calvo y Escolar 2005) o el de “sistema de partidos federalizados” (Gibson y Suarez Cao; 2009) que hacen referencia al hecho de que no existe un único sistema de partidos sino que además de un sistema de partidos a nivel nacional tendremos diferentes escenarios a nivel sub-nacional. Es decir, las características del sistema de partidos y la competencia política nacional y sub-nacional comenzaron a mostrar signos de heterogeneidad, producto del surgimiento de nuevas fuerzas políticas que contaban con un peso electoral importante pero que al mismo tiempo no tenían una presencia homogénea en los diferentes distritos del país sino que concentraban su electorado en los distritos más importantes. En definitiva, lo que comenzó a apreciarse en la década del noventa y como veremos más adelante se mantuvo hasta nuestros días, es una desnacionalización del sistema de partidos y por ende de la competencia política argentina.

Toda referencia sobre México y las características de la competencia política de dicho país, seguramente comenzará haciendo referencia al partido político heredero de la revolución mexicana: El Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esto debe ser así pues dicha fuerza política controló desde 1930 hasta el año 2000 la presidencia mexicana y prácticamente la totalidad de los gobiernos estatales y los cargos representativos (Burgess y Levitsky 2003, Nohlen 2005, Klesner 2005). Esta situación ha hecho que el sistema de partidos mexicano durante este período haya sido considerado como uno hegemónico⁵ (Sartori, 2008). Ahora

⁵ Aquí hay que plantear una diferencia entre el sistema de partido único y el sistema de partido hegemónico. La primera posibilidad refiere a un sistema no competitivo donde solo existe un único partido. La segunda

bien, dicha hegemonía por parte del PRI no dejó de estar cubierta de un manto de sospecha respecto a la imparcialidad de la competencia política a favor del partido de gobierno. Fruto de esta situación serán las progresivas reformas electorales que se fueron llevando a cabo en el sistema electoral mexicano durante los setenta años de “monopolio priista” en pos de la liberalización de competencia y representación política. Esta situación llevará a la aparición de fuerzas políticas opositoras al PRI. Las más importantes hasta la actualidad han sido el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Entonces, la progresiva “apertura democrática” descubrió que las preferencias del electorado mexicano no se concentraban únicamente en el PRI sino que era más heterogéneo de lo que se pensaba, pues tanto el PAN como el PRD tendrán un peso electoral importante. Por lo tanto, el mapa político mexicano presentaba una pluralidad que se veía representada principalmente por los tres partidos antes mencionados. Ahora bien, como señala Joseph L. Klesner (2005) el sistema de partidos mexicano en la década del noventa comenzó a mostrar signos de territorialización como consecuencia de la emergencia de nichos electorales fuertes sobre todo para los principales partidos de oposición. De esta manera, la distribución geográfica encontraría al PRI manteniendo una fuerte presencia nacional mientras que el PAN y el PRD tendrían un carácter más territorial, siendo el primero más fuerte en el norte y el segundo en el sur del país. Esto es lo que nos demuestra el carácter desnacionalizado del sistema de partidos mexicano.

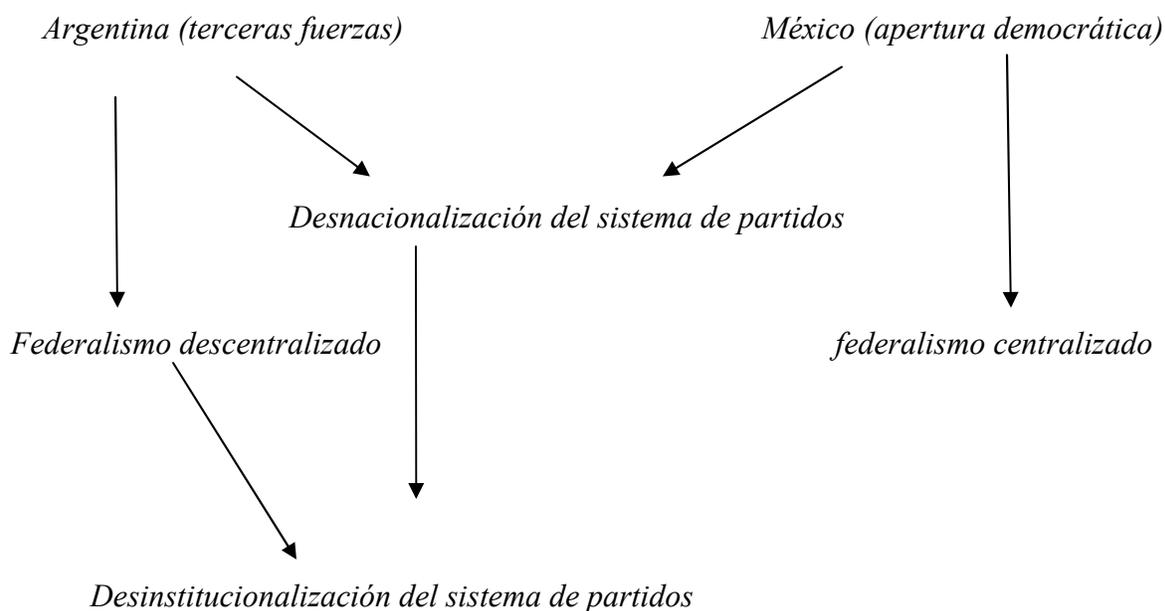
Llegado a este punto estamos en condiciones de decir que la literatura analizada nos permite acercarnos a una posible respuesta de la primera incógnita que nos habíamos planteado. Es decir, ante la pregunta ¿Por qué razón la existencia de un diseño federal puede hacer que el sistema de partidos sufra una desnacionalización? podemos señalar que en función de la reseñado el federalismo al multiplicar los escenarios de competencia política (Jones, 2008) brinda la posibilidad de generar nichos electorales en el escenario sub-nacional donde los partidos políticos se puedan asentar. La razón de esto está en que ahí podrían encontrar un electorado más afín. De esta manera, si el apoyo electoral hacia los partidos se encuentra homogéneamente esparcido en el escenario nacional y sub-nacional estaremos ante un sistema de partidos nacionalizado, en cambio si la situación es de heterogeneidad en el mismo aspecto estaremos frente a un sistema de partidos desnacionalizado (Jones y Mainwaring 2003, Caramari 2004, Chibber y Kollman 2004). Esto último es lo que ha ocurrido tanto en la Argentina como en México a partir de la década del noventa. En el país primer caso, comenzaron a surgir partidos políticos cuya principal base electoral se encontraba en los distritos más importantes del país mostrando una “distribución heterogénea” del voto hacia dichas fuerzas políticas (Calvo y Escolar 2005, Gibson y Suarez Cao 2009, Leiras 2007). En el segundo caso, el PRD y el PAN mostraban una presencia electoral heterogénea en diferentes regiones del país (Klesner 2005). Por lo tanto, en ambos países se daría una desnacionalización del sistema de partidos y de la competencia política pues las características de los mismos a nivel sub-nacional no sería un reflejo de lo ocurrido a nivel nacional, sino que tendría sus características particulares ya que los actores relevantes y los

posibilidad es cuando existe la posibilidad legal de la existencia de diferentes partidos políticos pero hay uno que domina de manera hegemónica la competencia política. Por lo tanto, México no es un sistema de partido único sino uno hegemónico pues a pesar de ser el PRI la fuerza política que controló prácticamente la totalidad de los cargos ejecutivos y legislativos durante setenta años eso no significaba la ausencia de fuerzas políticas opositoras.

resultados electorales mostrarían diferencias en los diversos “nichos competitivos” que se encuentren a el nivel sub-nacional.

El aporte que pretendemos realizar a la problemática aquí analizada girará principalmente sobre la segunda pregunta que nos habíamos planteado al comienzo. Esta señalaba lo siguiente ¿por qué partiendo los dos países de un contexto de desnacionalización del sistema de partidos, la Argentina tuvo un proceso de desinstitucionalización y México no? Por institucionalización entendemos el grado de consolidación de las fuerzas políticas en la sociedad como instituciones destinadas a la defensa de determinados intereses y valores (Panebianco, 1982). Adoptando esta postura, sostenemos que un sistema de partidos institucionalizado refiere a aquel donde las fuerzas políticas que compiten en la arena política se mantienen en el tiempo, es decir, se encuentran “consolidados e institucionalizados” en la sociedad a la que dicen representar. En cambio, un sistema de partidos desinstitucionalizado será aquel donde en las sucesivas elecciones se apreciará una constante renovación de los partidos políticos en competencia lo cual demostrará la falta de consolidación de las mismas en la sociedad. Entonces, en función de la definición de institucionalización que aquí estamos adoptando, sostenemos que el sistema de partidos en la Argentina ha experimentado un proceso de desinstitucionalización que se ha sumado al de desnacionalización. Esto marca una diferencia con México pues la transformación de su sistema de partidos (desnacionalización) no ha alcanzado una desinstitucionalización. De acuerdo a nuestro argumento las características del federalismo en ambos países (federalismo descentralizado/federalismo centralizado) han tenido impacto en la trayectoria adoptada por el sistema de partidos y la competencia política en ambos países. El gráfico 1 resume el argumento que a partir de la siguiente sección comenzaremos a desarrollar empíricamente.

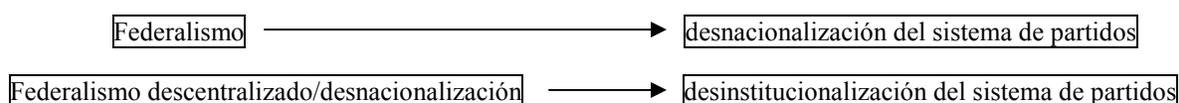
Grafico 1: Resumen del argumento



III. Análisis de las variables

En esta sección analizaremos cómo creemos que juegan las variables en el argumento que estamos presentando. Antes de entrar en las mismas, debemos aclarar cómo es que nosotros pensamos el vínculo del federalismo con la desnacionalización y la desinstitucionalización del sistema de partidos. La manera en que planteamos la relación es a través de la “*ventana de oportunidades*” que el federalismo genera para que se produzcan estos fenómenos. Es decir, el federalismo “facilita” pero no conlleva inexorablemente la desnacionalización ni la desinstitucionalización del sistema de partidos. Esto es importante aclararlo pues podemos encontrar casos de países federales donde el sistema de partidos se encuentra nacionalizado e institucionalizado. Sin embargo, *lo que aquí pretendemos remarcar es lo siguiente: es en un federalismo donde se puede generar la desnacionalización del sistema de partidos, pues es en este diseño institucional donde existen los múltiples escenarios de competencia política necesarios para que esto ocurra*. Es decir, en un diseño unitario donde la competencia electoral se basa en una única unidad, la desnacionalización como aquí la estamos entendiendo no podría ser posible. Por lo tanto, la desnacionalización depende de la existencia del federalismo y de las oportunidades que este brinda para que el fenómeno aquí estudiado acontezca. Respecto a la desinstitucionalización, este puede ocurrir tanto en un diseño federal como unitario. Sin embargo, *lo que queremos subrayar en nuestro trabajo es que la relación mencionada recién entre federalismo y desnacionalización puede tener un nuevo capítulo si el diseño federal que tenemos frente a nosotros es descentralizado. Ese nuevo capítulo es el referente a la desinstitucionalización del sistema de partidos*. Es decir, un federalismo descentralizado sumado a la existencia de una desnacionalización del sistema de partidos genera una nueva “ventana de oportunidades” para la desinstitucionalización del sistema de partidos. El gráfico número 2 nos resume lo aquí señalado.

Gráfico 2: Ventana de oportunidades entre federalismo y sistema de partidos



En definitiva lo que nos señala el gráfico es lo siguiente: *El federalismo al multiplicar los escenarios de competencia política genera una ventana de oportunidades para la desnacionalización del sistema de partidos. Sin embargo, este no es el único efecto que proponemos sino que un federalismo descentralizado en un escenario de desnacionalización del sistema de partidos incentiva la desinstitucionalización del mismo*. Presentado de manera esquemática el mecanismo causal pasaremos ahora sí al análisis de cada una de las variables lo cual al final de la sección nos permitirá entender con mayor claridad el por qué creemos que se da esta relación y cómo es que pretendemos justificarla.

III. a) Análisis de las variables: Federalismo

Comenzaremos analizando al federalismo. Debemos realizar dos cuestiones en este sentido, una general y otra que tenderá a lo particular. Es decir, por un lado presentaremos como es que aquí estamos entendiendo al federalismo en tanto diseño que impacta en las características de la competencia política. La explicación que daremos para esta parte creemos es aplicable para todo estado federal (por eso el rotulo de general). Sin embargo, también brindaremos una explicación que diferencia y particulariza a los dos casos aquí estudiados. Es decir, Argentina responde a lo que aquí llamaremos un *federalismo descentralizado* mientras que México lo hace con el *federalismo centralizado*. Por lo tanto, la segunda cuestión a analizar está en ver las razones que nos lleva a “bajar en la escala de abstracción” del federalismo hacia un federalismo descentralizado en un caso y federalismo centralizado en el otro.

Nosotros estamos aquí discutiendo sobre las características de la competencia política y de los actores intervinientes en la misma. Por lo tanto, analizaremos al federalismo en términos del papel que creemos cumplen en dicha caracterización. En este sentido, como ya anticipamos en la sección anterior un diseño federal refiere a la existencia de múltiples arenas de representación y por ende, de competencia política. Esto hace que se multipliquen los actores políticos intervinientes: el electorado y los partidos políticos.

Si hacemos referencia al primer actor, el electorado, tenemos que pensar que si hablamos de un escenario donde existen el nivel nacional y sub-nacional para la representación y lucha electoral no podemos hablar de un único electorado ya que el hacer esto significaría caer en un reduccionismo que encubría una característica central: la existencia de diferentes electorados que responden a la existencia de los diferentes niveles de competencia político-electoral. Esta idea fundamental sobre la presencia de un pluralismo electoral no hay que confundirlo con la homogeneidad o heterogeneidad de los mismos. Es decir, el electorado nacional y los diferentes electorados sub-nacionales pueden parecerse o no en términos de su inclinación a la hora de votar. Sin embargo, esta cuestión no reviste importancia en la instancia que aquí estamos analizando que es la de reconocer la existencia de esta existencia plural de electorados en un diseño federal.

El otro actor clave que aquí debemos mencionar es el partido político. Estas organizaciones políticas enfrentan un verdadero desafío en un escenario federal. Este refiere a la de tener una presencia sólida y constante en los diferentes escenarios de competencia política. Nuevamente, al igual que con el electorado, al analizar la presencia, el comportamiento y la estrategia de un partido político no podemos concentrarnos únicamente en el escenario nacional pues el hacer esto sería caer en un nuevo reduccionismo sobre la caracterización, en este caso, del sistema de partidos. Por lo tanto, debemos reconocer la existencia de diferentes estructuras de un mismo partido político en los diferentes escenarios para poder sostener su presencia en los mismos. En este caso, la homogeneidad o heterogeneidad de los partidos políticos estará en el grado en que logren cumplir con esta ardua tarea. Esto nos lleva entonces a una idea clave en nuestro análisis la cual nos indica que un partido político puede tener en los diferentes escenarios de competencia política una presencia homogénea (que la estructura partidaria compita electoralmente en los diferentes actos electivos a nivel nacional y sub-nacional) o heterogénea (la presencia del partido difiere en los diversos escenarios siendo más

fuerte en unos y más débil en otros, o incluso llegando a la posibilidad de la ausencia total en alguno de ellos).

En definitiva, con esto podemos comprender la importancia que el federalismo puede tener en la competencia política ya que al ampliar los escenarios de competencia política lleva a la multiplicación de arenas de interacción entre un electorado y los partidos políticos que compiten por su voto. Esto es clave para comprender hacia donde nos estamos dirigiendo: el grado de homogeneidad o heterogeneidad que puede presentarse entre dichas arenas. Ahora solo para mencionarlo pues lo retomaremos una vez terminado el análisis conceptual del federalismo, pero el grado de homogeneidad o heterogeneidad encontrado en las características de la competencia política entre el nivel nacional y sub-nacional, es lo que nos llevará a pensar en un escenario de nacionalización o desnacionalización del sistema de partidos.

Lo anterior creemos que es aplicable a todos los estados federales. Ahora bien, puede plantearse la existencia de diferencias respecto al cómo funciona el federalismo (de la manera que aquí lo estamos entendiendo) en los diversos países. Es decir, la Argentina y México comparten las características del federalismo que mencionamos arriba en términos de la multiplicación de espacios para la competencia política. Sin embargo, estos países difieren en el funcionamiento y dinámica de dichos escenarios. Como veremos a continuación, es esto lo que nos permite oponer dos subtipos de federalismo: el federalismo centralizado y el federalismo descentralizado.

Veamos a que nos referimos con *federalismo centralizado*. Este es un escenario donde a pesar de la existencia de los diferentes niveles de competencia política (nacional y sub-nacional) no se aprecia una independencia de hecho entre los mismos sino que lo que ocurre en la arena sub-nacional tiene una ligazón y dependencia con lo que sucede en la arena nacional. Esto es, la dinámica de la competencia política sub-nacional (agenda y organización partidaria) busca ser controlada por las estructuras partidarias nacionales lo cual se vería reflejado en la capacidad de estas últimas en determinar los candidatos y la carrera política de los representantes en los diferentes niveles. Es decir, la decisión política que esto último acarrea está centralizada en los actores partidarios principales que se encuentran en la arena nacional. Como señala Alfred Montero (2001) la centralización o descentralización la tenemos que vincular al lugar donde se encuentran los líderes del partido pues son estos quienes influyen en el desenvolvimiento de su fuerza política y en las carreras de sus integrantes. Es decir, si a los referentes de peso los encontramos en el nivel sub-nacional la descentralización competitiva será mayor que cuando estos se ubican en el escenario nacional pues en este caso la decisión se “centraliza” en el líder político partidario nacional (que es uno o pocos a lo sumo) y no se “multiplica” en los diversos actores sub-nacionales. En México, encontramos un escenario de fuerte centralización pues son los jefes partidarios nacionales (siendo el más importante de ellos el Presidente de la república) quienes controlan la competencia sub-nacional. En términos de lo señalado por Montero (2001), este control de las estructuras sub-nacionales por parte de las nacionales podemos encontrarla en la dependencia que tanto los legisladores como los gobernadores tienen hacia ellos en términos del avance de su carrera política ya que no tienen la posibilidad de la reelección. Esto hace que los actores sub-nacionales no puedan pensar en hacer carrera dentro de su distrito ya que no pueden aspirar a repetir sus mandatos. No sólo esto sino que también encontramos una importante

consecuencia en el hecho de que no pueden concentrarse en sus distritos ni en la agenda local ya que tienen que atenerse a los condicionantes e intereses de los líderes partidarios nacionales los cuales pueden no coincidir con los distritales. Entonces, en este sub-tipo de federalismo se mantienen los diferentes escenarios y niveles de competencia política. Sin embargo, se aprecia la “centralidad” del diseño federal en México en el hecho de que los actores sub-nacionales (partidos políticos, candidatos, representantes) dependen de los determinantes impuestos por los nacionales.

Por *federalismo descentralizado* consideramos un escenario donde se aprecia una independencia en la dinámica del escenario sub-nacional con respecto al nacional. Es decir, las características de la competencia política a nivel local responden a determinantes propios y no ajenos. Esto quiere decirnos que a diferencia del federalismo centralizado, los actores nacionales no tienen el mismo control sobre la agenda y organización partidaria sub-nacional, las cuales quedan principalmente en manos de los referentes locales. El resultado de esto es la descentralización de la decisión política en términos de cómo encarar la competencia electoral. Esto es, en un federalismo descentralizado son actores locales y no nacionales quienes determinan la dinámica política sub-nacional. Con México indicábamos que la centralidad se debía a que los referentes partidarios nacionales manejaban los diferentes escenarios competitivos. En cambio, como nos señala Mark Jones (2008), en la Argentina son los líderes sub-nacionales y principalmente los gobernadores quienes tienen el control en sus distritos. Es decir, estos últimos no sólo poseen injerencia en la dinámica partidaria para la competencia política local sino que también influyen sobre las posibilidades de la carrera política de sus candidatos y representantes. Esto es una diferencia clave con México donde recordamos que los candidatos y representantes sub-nacionales dependen de los referentes nacionales y no de los locales. Por lo tanto, en un escenario de federalismo descentralizado donde las características de la competencia nacional y sub-nacional son independientes, los actores locales podrán preocuparse de cuestiones propias más que tener que responder a los intereses de los referentes nacionales.

Hemos visto como es que definimos federalismo (donde existen escenarios de competencia política nacional y sub-nacional) y como es que lo dividimos en federalismo centralizado (donde los actores nacionales controlan lo que ocurre a nivel sub-nacional) y federalismo descentralizado (donde los actores locales manejan la dinámica competitiva de sus distritos). A continuación comenzaremos a analizar la desnacionalización del sistema de partidos.

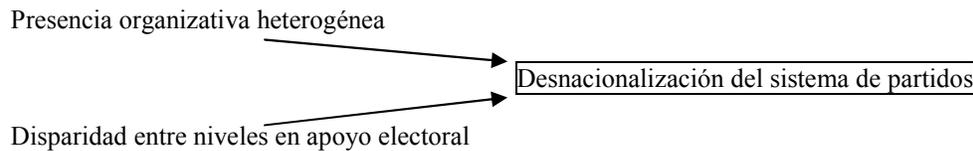
III. b) Análisis de las variables: desnacionalización del sistema de partidos

Como señalamos anteriormente, la desnacionalización del sistema de partidos refiere a la situación en la cual se presentan diferencias en las características de la competencia política entre el nivel nacional y el sub-nacional. Para comprobar esta variable podemos centrar la atención en dos factores: la presencia organizativa del partido y su peso electoral en el distrito. Es decir, vamos a poder hablar de un escenario de desnacionalización del sistema de partidos cuando encontremos lo siguiente: a) que los partidos obtengan resultados heterogéneos en los diferentes niveles y escenarios de competencia política; b) La presencia de los partidos políticos es dispar en los distintos escenarios. Es decir, un partido político puede tener una estructura organizacional débil o directamente no tenerla en algunos de los

distritos sub-nacionales o incluso a nivel nacional cuando pretende concentrarse en alguno/s de ellos; c) Tanto a y b. Esto es, un escenario donde los resultados electorales son dispares entre niveles y la presencia fáctica de los partidos políticos en los escenarios de competencia no es homogénea.

De esta manera, a partir de estos indicadores podremos pensar en la desnacionalización del sistema de partidos. Es decir, esperamos encontrar una volatilidad en términos de la presencia electoral de los partidos entre el escenario nacional y sub-nacional.

Grafico 3: desnacionalización del sistema de partidos

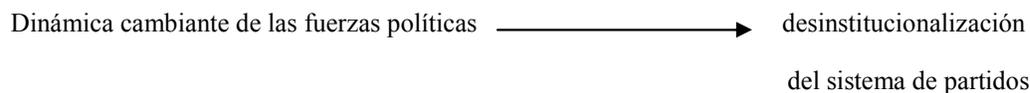


III. c) Análisis de las variables: desinstitucionalización del sistema de partidos

La última variable que nos queda por ver es la de desinstitucionalización del sistema de partidos. Hablar de un sistema de partidos institucionalizado refiere al hecho de que los diferentes partidos compitiendo en el escenario electoral se mantienen a lo largo del tiempo pues son organizaciones que han logrado establecerse en el sistema político y que desde el electorado obtienen aceptación. Por su parte, la desinstitucionalización es todo lo contrario pues las fuerzas partidarias que compiten cambian continuamente lo cual demostraría que estas por un lado, no logran consolidarse como organización política-representativa en el sistema y por otro, que los lazos con la ciudadanía son endeble con la consecuencia de que el apoyo electoral de la población en una oportunidad no se encontrará necesariamente en la siguiente.

De esta manera, en un escenario institucionalizado esperamos encontrar los mismos partidos compitiendo progresivamente en los diversos comicios con la existencia de una presencia consolidada en el electorado. En cambio, en un escenario desinstitucionalizado lo que pensamos encontrar es un ambiente cambiante en términos de los actores políticos intervinientes y de sus apoyos electorales.

Grafico 4: desinstitucionalización del sistema de partidos



A continuación intentaremos aplicar lo dicho hasta aquí a los casos de Argentina y México, comenzando con la discusión sobre los factores que llevaron en estos a la desnacionalización del sistema de partidos.

IV. Desnacionalización en Argentina y México

En esta sección analizaremos la desnacionalización en nuestros dos casos de estudio. Como ya hemos señalado, compartimos la idea de que tanto la Argentina y México han experimentado durante las últimas décadas un proceso de desnacionalización del sistema de partidos lo cual se vería reflejado en la particularización de las características del escenario nacional y del sub-nacional en términos competitivos. Esto se vería reflejado en la heterogénea presencia electoral de los partidos políticos en las diversas arenas competitivas así como también en el hecho de que los actores relevantes en cada uno de ellos pueden no ser los mismos. Es decir, un partido político que es importante en un distrito puede no serlo en otro o incluso no tener presencia alguna en este último. Esto es lo que esperamos encontrar en nuestros casos de estudio.

Como mencionamos, la desnacionalización se dio en la Argentina y México por causas diferentes. El primero como resultado del surgimiento de terceras fuerzas con peso electoral. El segundo como resultado de las nuevas posibilidades que otorgaba la “apertura democrática” para la competencia política. Presentemos brevemente estos dos procesos.

Desde la vuelta a la democracia en 1983 hasta comienzos de la década del noventa la competencia política nacional y sub-nacional en la Argentina se encontraba concentrada principalmente en dos fuerzas políticas: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. De esta manera, el escenario político argentino durante la década del ochenta respondía a un bipartidismo nacionalizado. Esto es, tanto el Partido Justicialista como la Unión Cívica Radical tenían una presencia consolidada e importante en los diferentes escenarios sub-nacionales. Este contexto, comenzará a tambalearse con la aparición a comienzos de la década del noventa un nuevo actor de peso: el FrePaSo. Esta agrupación rápidamente logró posicionarse en la escena política al punto de lograr algo que ninguna otra fuerza política había podido. Esto es, competir mano a mano con el peronismo y el radicalismo, y por ende poner en jaque el tradicional bipartidismo argentino. Sin embargo, no fue esta la única consecuencia que la aparición del FrePaSo tendría hacia el sistema de partidos. Es decir, el ingreso de dicho partido en la competencia política argentina significaba también el comienzo de un proceso (que continúa en la actualidad) de desnacionalización del sistema de partidos. En seguida volveremos a esto.

México fue controlado durante gran parte del siglo XX por el Partido Revolucionario Institucional en prácticamente todas las instancias representativas, tanto ejecutivas como legislativas. Este dominio que llevó a la catalogación del sistema de partidos mexicano como “hegemónico” (Sartori, 2008), nunca logró escapar a las críticas sobre la legitimidad y objetividad de las reglas de juego para la competencia política. Es decir, el escenario político mexicano siempre estuvo envuelto en acusaciones sobre el manejo desleal desde el gobierno nacional (controlado por el PRI) de las reglas y del proceso electoral. En respuesta a dichas acusaciones, el sistema electoral mexicano ha experimentado varias reformas a lo largo de los

setenta años de dominio priista con el fin de ampliar la pluralidad competitiva y representativa. Sin embargo, las muestras de desconfianza hacia la objetividad de los comicios y las denuncias de fraude no pudieron ser eliminadas, más cuando las fuerzas opositoras al PRI comenzaron a tener una presencia más importante en la arena política. En este sentido y de acuerdo a nuestra visión, las elecciones del año 1988 representan un momento de inflexión que dará pie a que comience un proceso definitivo que podríamos denominar de “apertura democrática”. Es decir, estas elecciones al igual que las anteriores estuvieron marcadas por acusaciones de fraude. Sin embargo, como nos señala Dieter Nohlen (2005) en dicha oportunidad, el candidato del PRI Carlos Salinas de Gortari fue electo presidente con el porcentaje más bajo de la historia del partido: 50,4% de los votos. Esta situación no sólo forzó al entrante Presidente de México a realizar nuevas reformas en pos de una mayor liberalización democrática sino que también llevó a la progresiva consolidación en la arena política mexicana de las fuerzas opositoras. Estas estarán encabezadas por el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El ingreso definitivo de estas fuerzas políticas en el escenario competitivo no solo significaba que se derribaba la tradicional debilidad de la oposición al PRI sino que también cambiaba el escenario competitivo mexicano ya que ahora el partido político que había controlado el país durante setenta años tenía frente a sí, fuerzas partidarias con posibilidades de arrebatarle el poder. Por consiguiente y al igual que en la Argentina, al darse esta transformación de los actores relevantes en el escenario competitivo también cambiaban las características del sistema de partidos pues ya no podíamos hablar de un sistema hegemónico. Sin embargo, y también de la misma manera que en la Argentina, esta metamorfosis del sistema de partidos no se quedó en un simple cambio de la cantidad de actores en competencia, sino que también en México se produjo un proceso de desnacionalización del sistema de partidos. La pregunta que nos surge es ¿Por qué se ha dado este proceso en ambos países?

La respuesta a dicha incógnita que nosotros proponemos, la encontramos en el federalismo. Como señalamos en su momento, nosotros partimos de la hipótesis que un diseño federal incentiva (“ventana de oportunidades”) la desnacionalización. Ahora bien, de acuerdo a lo que hemos reseñado en los párrafos previos, la desnacionalización del sistema de partidos en ambos casos se debió (por experiencias diferentes) al ingreso en la competencia política de nuevas fuerzas políticas. Entonces, ¿Cuál es la relación entre el surgimiento de estos partidos, la “ventana de oportunidades” del federalismo y la desnacionalización? Para responder a esto vayamos por parte. En primer lugar, el federalismo. Este diseño institucional-competitivo multiplica las arenas de competencia política en términos de las diferentes unidades representativas existentes. Es decir, existe competencia política tanto a nivel nacional (país) como sub-nacional (provincial y municipal). Esta característica del federalismo, nos lleva al segundo punto que es la relación con la consolidación de estos actores en la escena política. La existencia de múltiples arenas competitivas le permite a un partido político ingresar a las mismas teniendo o no presencia electoral u organizativa en todas ellas. Es decir, un partido político puede participar o no en todas las arenas competitivas. La idea está en que una fuerza no necesita contar con una estructura partidaria expandida por todo el territorio nacional con sus sub-unidades para hacer pie en el escenario político, sino que puede hacerlo incluso concentrando (por motivación propia o por las características de la coyuntura política) su peso electoral en determinadas regiones. Esto último entonces nos lleva al tercer vínculo que es con la desnacionalización. Es decir, *si tenemos múltiples arenas competitivas (federalismo) en las cuales participan fuerzas políticas con una presencia organizativa y/o electoral heterogénea*

(el surgimiento de terceras fuerzas en Argentina y la consolidación en la arena competitiva de los partidos opositores en México) en las mismas estaremos ante un sistema de partidos desnacionalizado pues los diferentes escenarios competitivos mostrarían divergencias en términos de los actores políticos relevantes en cada una de ellas. Este escenario teórico que aquí planteamos es el que encontramos en la realidad cuando exploramos la experiencia argentina y mexicana, ya que en ambos casos los partidos ingresantes en la arena competitiva mostraron un fuerte componente “territorial”. Veamos pues esta característica en ambos casos.

De acuerdo a nuestra visión, el proceso de desnacionalización en la Argentina comenzó a desarrollarse con la aparición en la escena política del FrePaSo. La razón de ello está en una de las características que lo diferencia del Partido Justicialista y de la Unión Cívica Radical. Este elemento es la expansión organizativa en el territorio que el FrePaSo tenía. Es decir, mientras que el peronismo o el radicalismo contaban con una estructura nacionalizada y consolidada en los diferentes niveles de competencia, el FrePaSo (al ser un partido político “nuevo”) no la poseía sino que era más débil a nivel sub-nacional. Por lo tanto, su presencia política en el escenario local se veía amortiguada en aquellos distritos donde la organización partidaria no alcanzaba un nivel competitivo. Este elemento es clave en función de lo que señalamos como una de las causas de la desnacionalización: la presencia organizacional heterogénea en los diferentes niveles de competencia lo cual llevaría a que la relevancia del partido en los diferentes niveles dependa de que tan fuerte o débil sea dicha presencia territorial. De esta manera, la desnacionalización comenzó a hacerse presente en el escenario político argentino. Sin embargo, el capítulo del FrePaSo no fue el único en esta materia sino que podemos verlo como el puntapié inicial de este proceso, pues la dinámica política argentina desde entonces ha experimentado la continua aparición de fuerzas políticas con un organización limitada y un peso electoral “territorializado” aunque importante. Estas son las “terceras fuerzas” (APR, ARI, Recrear, PRO son algunas de ellas) que han ido surgiendo y que han debilitado el tradicional bipartidismo argentino. Sin embargo, la organización de las mismas ha mostrado estas características que señalábamos recién, lo cual ha hecho que la desnacionalización del sistema de partidos se haya mantenido en el tiempo.

En México por su parte la progresiva consolidación del PAN y del PRD fue gracias al hecho de que estos partidos mostraron un crecimiento electoral desde el nivel sub-nacional (Klesner, 2005). Sin embargo, dicho avance en la escena política local no tuvo un carácter homogéneo sino que ambos partidos opositores mostraron tener mayor peso electoral en determinadas regiones del país. De hecho, como señalábamos anteriormente con Joseph Klesner (2005) el sistema de partidos mexicano a nivel nacional tendrá como actores principales al PRI al PAN y al PRD, mientras que a nivel regional esta foto no se repite sino que se manifiestan escenarios donde la competencia se centra en dos, a pesar de tener todas las fuerzas políticas una presencia fáctica en todas las arenas de competencia: el PRI con el PRD (en el Sur del país) o el PRI con el PAN (en el Norte y Centro). ¿Por qué ocurre esto? La respuesta está en lo que señalábamos recién con la estrategia local de los partidos opositores en términos de construir desde el nivel sub-nacional su presencia en el escenario político. En el escenario nacional tenemos estos tres grandes partidos. Sin embargo, solo el PRI mostraba una presencia electoral homogénea en todo el territorio sub-nacional mexicano, pues el PRD y el PAN si bien son partidos nacionales con una estructura organizativa importante (a diferencia de las “terceras fuerzas” argentinas) que han acrecentado su peso electoral, este último no

tiende a ser homogéneo sino más bien “territorializado”. De acuerdo a lo que señalamos en el análisis conceptual de la desnacionalización del sistema de partidos, esta también puede producirse ante un escenario donde se presentan disparidades en el apoyo electoral en los escenarios competitivos y es esto lo que ha ocurrido en este país tal como podemos ver con lo indicado arriba. Entonces, nuevamente vemos aquí la diferenciación que mencionábamos con el caso argentino en términos de la existencia de una organización nacional y otra local del partido en un diseño de competencia federal. El partido político puede ser una fuerza de peso a nivel nacional, sin embargo si su presencia se encuentra “territorializada”, la relevancia de la misma a nivel local estará limitada a las regiones donde el partido haya logrado asentarse.

De esta manera vemos la relación existente entre el federalismo y la desnacionalización. Es decir, el primero brinda “una ventana de oportunidades” para que se dé la segunda. Esto es así pues en un federalismo además de la arena competitiva nacional existe la sub-nacional, lo cual posibilita que los partidos políticos construyan su presencia política y electoral desde el nivel local. Sin embargo, esto puede tener una consecuencia importante. El construir el poder político desde la arena sub-nacional puede llevar a que la presencia del partido sea heterogénea en el mismo. Es decir, que en algunos distritos sea más fuerte mientras que en otros más débil. Por lo tanto, la existencia de partidos políticos con una capacidad organizativa débil y/o con un peso electoral “territorializado” va a llevar a la desnacionalización del sistema de partidos. Esto es lo que ha ocurrido en la Argentina y México, pues en estos países han surgido fuerzas políticas que llegaron a consolidarse en la arena política a partir del crecimiento de las mismas en la arena sub-nacional. Sin embargo, como veíamos dicho avance no ha sido homogéneo sino que ha tendido a ser heterogéneo en el nivel local, lo cual ha llevado a que el peso nacional de estos partidos no se repita de la misma manera en todos los distritos sub-nacionales, sino que se concentra en aquellos donde los partidos han demostrado tener un mayor desarrollo. La consecuencia de esto entonces, ha sido entonces la desnacionalización del sistema de partidos.

Grafico 5: Desnacionalización en Argentina y México

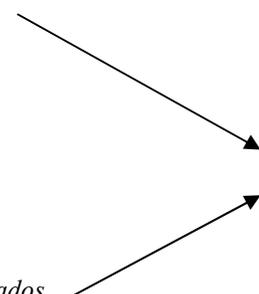
Argentina: Terceras fuerzas

con *organización sub-nacional débil*
y *apoyo electoral territorializado*

México: Partidos opositores *organizados*

en todo el mapa competitivo pero
con apoyo electoral territorializado.

Desnacionalización del sistema de partidos



Si bien la Argentina y México han experimentado un proceso de desnacionalización, se aprecia una serie de diferencias importantes entre ambos casos. En la Argentina el proceso de desnacionalización vino acompañado de un constante recambio de las fuerzas políticas en competencia cuestión que en México no ha sido así. Esto es lo que nos lleva a pensar en la desinstitucionalización del sistema de partidos en la Argentina y nos obliga a realizarnos una de las preguntas que presentamos al comienzo del trabajo: ¿Por qué partiendo los dos países de un contexto de desnacionalización del sistema de partidos, la Argentina tuvo un proceso de desinstitucionalización y México no? Al igual que con la desnacionalización, la respuesta la encontramos en la ventana de oportunidades que ofrece el federalismo. Este será el tema de la próxima sección.

V. Desinstitucionalización en Argentina

Como señalamos al final de la sección anterior, la desnacionalización del sistema de partidos en la Argentina derivó en una desinstitucionalización del mismo. La razón que nos lleva a pensar lo anterior está en lo que denominamos federalismo descentralizado. Es decir, *de la misma manera que el federalismo brinda una “ventana de oportunidades” para la desinstitucionalización, nosotros sostenemos que si estamos frente a un escenario donde el sistema de partidos está desnacionalizado en un diseño federal descentralizado esto llevará a la apertura de una “nueva ventana de oportunidades” pero esta vez dirigida hacia la desinstitucionalización.*

El federalismo descentralizado como vimos en su momento, lleva a que el escenario local tenga independencia respecto al nacional. Esto lleva a que la arena sub-nacional tome gran importancia pues brinda los incentivos para que los actores políticos construyan liderazgos desde estas arenas sin depender de condicionamientos nacionales. Como mencionamos en la sección anterior, las fuerzas políticas territorializadas en Argentina y México tenían la característica común de presentar un apoyo electoral regionalizado. Sin embargo, también presentaban la diferencia de que los partidos argentinos mostraban una organización mucho más débil y territorializada que los partidos mexicanos. Es decir, en México los partidos tienen estructuras políticas presentes en todos los escenarios competitivos cuestión que en la Argentina no ocurre con estas fuerzas políticas territorializadas. Sino que en este caso, la presencia se limita principalmente en los distritos donde se encuentra un mayor apoyo electoral ¿Y esto por qué? La respuesta está en que en la Argentina el escenario sub-nacional toma una relevancia clave pues en este último, son los actores locales quienes tienen mayor peso de decisión en el escenario competitivo. Es esto, lo que hace que México tenga un federalismo competitivo centralizado (hacia la decisión partidaria nacional) mientras que la Argentina posea un federalismo competitivo descentralizado (donde la competencia sub-nacional pasa por líderes locales).

Esta diferenciación es clave para entender lo que ha ocurrido en la Argentina con la aparición de las nuevas fuerzas políticas desde la década del noventa a la actualidad. Todas estas, desde comienzos de la década del noventa con el FrePaSo hasta la actualidad con el PRO, han sido fuerzas cuyo origen ha partido desde la figura de un líder político local. Carlos Álvarez (FrePaSo), Domingo Cavallo (Acción por la República), Elisa Carrió (ARI), Ricardo López Murphy (Recrear) o Mauricio Macri (PRO) son diferentes líderes políticos que desde la arena

local han construido sus propias fuerzas políticas nacionales. Es decir, como ya hemos visto, este origen sub-nacional ha sido el factor que llevó a la desnacionalización del sistema de partidos como resultado de que estas fuerzas políticas no tuvieron un desarrollo organizacional nacional importante, sino que como ya dijimos se concentraron principalmente en los distritos donde podían obtener un mayor peso electoral (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007). Ahora bien ¿Cómo es que la desnacionalización derivó en desinstitucionalización en este federalismo descentralizado?

Como decíamos el federalismo descentralizado, lleva a que la arena local se independice de la nacional y por ende no sólo tenga su propia dinámica sino que también posibilite la generación de nuevos liderazgos políticos locales que puedan aspirar incluso a ser nacionales. Es esta la característica que han adoptado los partidos políticos argentinos que fueron surgiendo desde la década del noventa: organizaciones nacionales con una organización sub-nacional limitada centrada en un líder político.

El peligro de tener estructuras partidarias “territorializadas” y centradas en un líder político está en el riesgo de la desaparición del apoyo político hacia dicho jefe partidario. Es decir, un partido de estas características al perder el sustento electoral puede desaparecer de la arena política. *El resultado de un escenario político con estas características lleva a lo que aquí estamos discutiendo: la desinstitucionalización del sistema de partidos, pues al desaparecer la imagen positiva del líder político en la arena política tanto nacional como sub-nacional y al tener una estructura organizativa y electoral heterogénea, centrada en el líder, el partido político tenderá a desaparecer.* Esta situación es la que ha experimentado la Argentina en los últimos años. Es decir, un escenario donde han aparecido fuerzas políticas territorializadas centradas en un líder político que al perder el apoyo electoral han desaparecido de la arena competitiva lo cual ha llevado a la progresiva desinstitucionalización del sistema de partidos argentino.

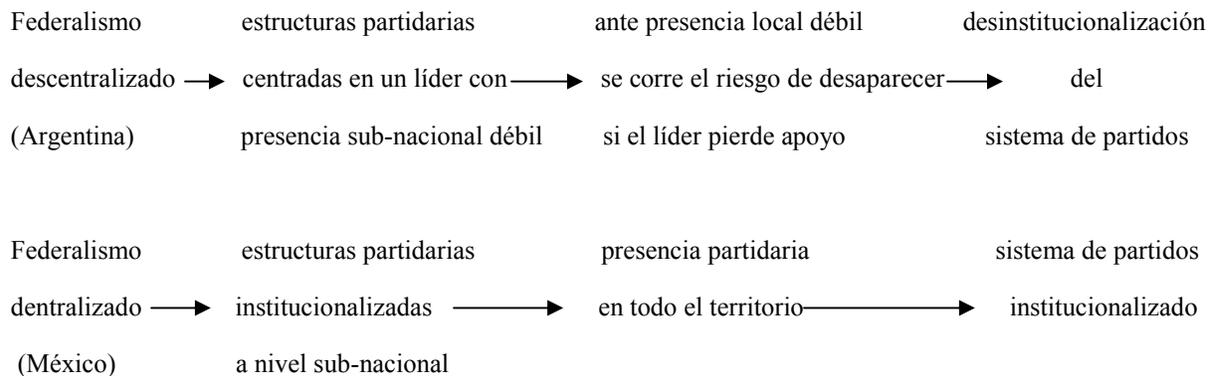
En la Argentina, este proceso de desinstitucionalización del sistema de partidos comenzó a tomar fuerza a partir del año 2001. En aquel momento, el país vivió una de las crisis más importantes de su historia en términos políticos, sociales y económicos. Los partidos políticos no escaparon a la misma, siendo la principal víctima la Alianza, que como mencionamos en su momento fue una coalición conformada por la Unión Cívica Radical y el FrePaSo. La desaparición de dicha agrupación tuvo sus consecuencias. En primer lugar, en los principales miembros de la misma, ya que el FrePaSo prácticamente se evaporó del escenario político mientras que la Unión Cívica Radical entró en una profunda crisis interna y de legitimidad con el electorado. Como señalan Marcelo Escolar y Ernesto Calvo (2005) ante la falta de dirigentes capaces de reestructurar el partido en términos nacionales, el radicalismo quedó reducido y fragmentado en los aparatos provinciales. Esto lo recalamos en términos de que aunque el radicalismo había perdido peso nacional, seguían existiendo las estructuras partidarias provinciales las cuales lograron sostener una presencia en el nivel sub-nacional. En segundo lugar, en las demás fuerzas políticas relevantes del momento. Acción por la República, uno de los partidos “territoriales” centrados en el liderazgo de un líder político (Domingo Cavallo) también desapareció producto de que dicho referente perdió popularidad pues había estado implicado en las políticas que terminarían llevando a la crisis. Este ejemplo es muy importante para nuestro análisis pues lo ratifica. Como decíamos, un partido territorializado centrado en un líder, tiene riesgo de desaparecer cuando la imagen positiva de

su referente desaparece. Esto fue lo que ocurrió en esta oportunidad con Acción por la República. El otro gran partido de oposición en aquel momento también experimentó un cambio pero en otra dirección que las anteriores. Es decir, el Partido Justicialista no desapareció sino que terminó convirtiéndose en la fuerza política predominante. Lo que le permitió sobrevivir a la crisis que experimentaron las fuerzas políticas antes mencionadas fue justamente su carácter nacionalizado. En este sentido, y tal como nos señala Marcelo Leiras (2007) fue importante la existencia de líderes provinciales que lograron el sostenimiento de la presencia partidaria a nivel distrital. Esto es clave, si recordamos lo que decíamos respecto a la ausencia de la presencia partidaria a nivel distrital. Es decir, esto último abre la posibilidad que el partido termine desapareciendo al no tener estructuras locales que permitan sostener la presencia del partido en el sistema partidario. En tercer lugar, la implosión del sistema de partidos con la consiguiente evaporación de la Alianza o de Acción por la República no significó la desaparición de estos partidos políticos territoriales y centrados en líderes políticos. Todo lo contrario, la crisis del 2001 potenció aún más la aparición de este tipo de partidos y será justamente esto lo que nos llevará a la desinstitucionalización del sistema de partidos.

Como señalamos en el párrafo anterior, la crisis del 2001 derivó en una situación donde el Partido Justicialista se transformó en la fuerza predominante del sistema de partidos argentino. La desaparición o marginación de la escena nacional de las demás fuerzas políticas de renombre, dio lugar a la aparición de nuevas fuerzas políticas débilmente estructuradas y centradas en la figura de un dirigente lo cual potenciaba el carácter desnacionalizado del sistema de partidos. El vínculo entre la aparición en la arena política de estas fuerzas políticas y la desinstitucionalización del sistema de partidos está en la continua actualización de las mismas en la arena política como resultado de que no han logrado consolidarse frente al electorado. Es decir, ha ocurrido en la Argentina lo que señalábamos como el riesgo para los partidos con estas características: la pérdida del apoyo electoral puede derivar en la desaparición del partido de la arena electoral. Esto, lo que nos señala es la debilidad estructural y electoral de estas fuerzas políticas lo que les ha impedido institucionalizarse en el sistema de partidos argentino. Dicha debilidad estructural es lo que las diferencia de México pues en este caso tanto el PRD o el PAN a pesar de tener un apoyo electoral territorializado, han desarrollado, estructuras organizativas más fuertes y presentes en todo el escenario sub-nacional lo que les ha permitido institucionalizarse en el conjunto del país y por tanto evitar esta experiencia que si ha vivido la Argentina.

Por lo tanto, la respuesta a la pregunta sobre las razones de la desinstitucionalización del sistema de partidos en la Argentina, la encontramos en el hecho de que el federalismo descentralizado brinda una “ventana de oportunidades” para que la desnacionalización del sistema de partidos derive en desinstitucionalización. Es decir, el federalismo descentralizado permite que actores políticos locales construyan fuerzas políticas con una presencia “territorial” en términos organizativos y electorales. Esta situación hace que ante un escenario desnacionalizado, el peligro de la desinstitucionalización se acrecienta ante el riesgo de obtener resultados electorales negativos. Esto llevaría a que esas estructuras débiles corran el riesgo de desaparecer de la escena nacional. Como hemos visto esto es lo que ha ocurrido en la Argentina en los últimos años.

Grafico 6: desinstitucionalización del sistema de partidos en Argentina



VI. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos intentado presentar un marco de análisis donde se demuestre los vínculos que existen entre el diseño federal y el sistema de partidos. En este sentido, hemos presentado dos grandes hipótesis. La primera giró en torno a la idea de que el federalismo incentiva la desnacionalización del sistema de partidos. Dicha hipótesis ha sido ratificada en el sentido de que un diseño federal al generar una multiplicidad de escenarios competitivos, permite que los partidos políticos concentren su electorado o concentren su organización partidaria en determinados nichos electorales. La consecuencia de esto es la “territorialización” de la competencia partidaria y por lo tanto la desnacionalización del sistemas de partidos al encontrar marcos de interacción heterogéneos como consecuencia de que la presencia en ellos de las fuerzas políticas dependerá de sus nichos electorales.

Por su parte, con la segunda hipótesis presentamos el hecho de que en caso de desnacionalización del sistema de partidos, la existencia de un federalismo descentralizado genera una “apertura de oportunidades” hacia la desinstitucionalización del mismo. Esta hipótesis también fue corroborada en el sentido de que vimos que el federalismo descentralizado facilita la aparición de liderazgos locales que si compiten en la arena nacional con una estructura política territorializada corren el riesgo de desaparecer en la medida de que pierdan el apoyo electoral. De darse esta situación, se llega a un panorama donde los actores políticos en competencia no logran consolidarse no solo en el escenario político sino también ante el electorado, lo cual genera una dinámica de ingreso y expulsión de las mismas de la competencia electoral lo cual termina en una desinstitucionalización del sistema de partidos.

En definitiva, a partir de estas dos hipótesis hemos podido analizar dos casos como son la Argentina y México. Ambos países coinciden en el diagnóstico macro propuesto por la primer hipótesis. Es decir, en ambos casos el federalismo ha brindado las oportunidades para la desnacionalización del sistema de partidos, pues han aparecido fuerzas políticas con una presencia electoral “territorializada”. Sin embargo, las diferencias entre los mismos se hacen presente cuando analizamos la segunda hipótesis. Es decir, Argentina ha experimentado dicho proceso de desinstitucionalización del sistema de partidos mientras que México no. La razón

de ello la encontramos en que Argentina responde a las características del federalismo descentralizado que hemos mencionado que incentivan la desinstitucionalización. De esta manera, hemos podido apreciar como un diseño federal con sus respectivas características (que hemos diferenciado entre descentralizado y centralizado) tiene sus implicancias en la dinámica político partidaria y por tanto en la lucha política por la supervivencia política bajo un régimen democrático.

VII. Bibliografía

- ❖ Adroque, Gerardo (1995), “El nuevo sistema partidario argentino”, en Acuña, Carlos (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires.
- ❖ Báez Carlos, Jiménez Margarita y Vivero Igor (2003) “México” en Alcántara Sáez Manuel y Flavia Freidenberg (eds.). *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, México.
- ❖ Burgess Katrina y Levitsky Steven. (2003) “Explaining populist party adaptation in Latin America: Environmental and Organizational determinants of party change in Argentina, Mexico, Peru, and Venezuela”. En *Comparative Political Studies*, 36; 881.
- ❖ Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005) “La nueva política de partidos en la Argentina”; Prometeo, Buenos Aires.
- ❖ Calvo, Ernesto, Falleti, Tullia y Gibson, Edward. (2004). “Reallocative Federalism. Legislative overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere”; en Edward L. Gibson ed. *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- ❖ Caramani, Daniele.(2004) “The nationalization of politics”, Cambridge, Cambridge University Press.
- ❖ Catterberg, Edgardo y Braun, María (1989) “Las elecciones presidenciales argentinas del 14 de Mayo de 1989. La ruta a la normalidad”; *Desarrollo económico* Vol 99. Buenos Aires.
- ❖ Catterberg Edgardo, (1985) “Las elecciones del 30 de Octubre de 1983. El surgimiento de una nueva convergencia electoral”, en *Desarrollo Económico*, Vol.25. N° 98 (Julio-Septiembre 1985), Buenos Aires.
- ❖ Chhibber, Pradeep y Ken Kollman (2004) “The formation of national party systems: federalism and party competition in Canada, Great Britain, India, and the United States”, Princeton University Press, Princeton.
- ❖ De Riz, L (1990).; “Argentina: El comportamiento electoral durante la transición democrática (1983-1989)”; *Revista española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid.
- ❖ Gibson L. Edward y Suarez-Cao Julieta. (2009). “Federalized Party System and Subnational Party Competition: Theory and an empirical application to Argentina”, *Forthcoming in Comparative Politics*.
- ❖ Harbers Imke (2009) “Descentralization and the development of Nationalized Party Systems in New Democracies. Evidence from Latin America” en *Comparative political studies*.
- ❖ Jones, Mark. (2008), “Federalismo y el número de partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados de la Nación: 1983-1999”, en Ernesto Calvo y Juan

Manuel Abal Medina (h) eds. *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Secretaria de Gestión Pública, Buenos Aires.

- ❖ Jones, Mark y Scott Mainwaring. (2003) “The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas”, en *Party Politics* 9: 2.
- ❖ Klesner, Joseph. (2005). “Electoral competition and the New Party System in Mexico”, *Latin American Politics and Society*, 47:2.
- ❖ Leiras Marcelo (2007), “Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003”, Prometeo, Buenos Aires.
- ❖ Montero, Alfred P. (2001). “After decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain and Mexico”, *Publius*, Vol 31, N° 4 (Otoño 2001). Oxford University Press.
- ❖ Nohlen Dieter (2005) “México” en Nohlen Dieter (ed.) “*Elections in the Americas: a data handbook*”, New York: Oxford University Press.
- ❖ Panebianco, Angelo, (1982) “Modelos de Partido”, Alianza, Buenos Aires.
- ❖ Sartori, Giovanni (2008). *Partidos y Sistema de Partidos*. Alianza ed.; Madrid.
- ❖ Stepan, Alfred. (2004). “Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy”; en Edward L. Gibson ed. *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- ❖ Torre Juan Carlos Torre (2003) “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, en *Desarrollo económico*, vol. 42, N° 168.