

### **III Jornada sobre Partidos Políticos**

#### LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROVINCIALES Y LA REAPERTURA DE LA DISCUSIÓN SOBRE EL FEDERALISMO

*Rosario, 3 de Septiembre de 2008*

Introducirse en este debate en estos tiempos de nuestro país implica un mínimo posicionamiento, sobre lo que entendemos es el Federalismo, y sobre los alcances que le atribuimos, entendiendo que este concepto, como todos los vinculados al debate de la política, contienen ideologías, parcialidades y carecen de neutralidades valorativas e independencias sectoriales.

En primer lugar esta en discusión en este marco, con el Federalismo formando parte de la misma, el tipo de democracia que queremos tener los argentinos y las argentinas. Es imprescindible entender que lo que realmente esta en discusión, cuando hablamos de Federalismo son los alcances y el tipo de PODER DEMOCRATICO CONSTITUCIONAL. Tanto el tipo de democracia que tendremos en el futuro, como la legitimidad del ejercicio del poder político surgido de elecciones libres, y llevado adelante de conformidad al mandato que la Constitución Nacional. En pleno siglo XXI la idea de la democracia ha experimentado una extraordinaria expansión y parece haber alcanzado definitivamente una posición dominante en el pensamiento político para convertirse en la referencia de fundamentación racional, de las formas legítimas de organización del Estado de Derecho. Sin embargo son muchos los sectores que aún priorizan la preeminencia del mercado, por sobre la existencia de la democracia, subordinado la misma a la expansión del capitalismo.

La democracia es para nosotros, la saludable sustitución de la confrontación de hecho por el debate de argumentos y la competencia electoral, en el marco de representación de intereses divergentes, no siempre explícitos. Y así como en la guerra se luchan batallas, las que gana el poseedor de la fuerza, aunque carezca de razón y consenso, en la democracia se cuentan votos, y gana el que representa a la mayoría del pueblo, nunca quien no puede interpelar el acompañamiento ciudadano. El que gana conduce, y el que pierde debe acompañar, según dijera un argentino famoso. Por lo tanto para nuestra visión el Federalismo debe formar parte de la Ciudadanía Social, entendida como el

marco de expansión del accionar estatal que garantiza la democracia, redistribuye la riqueza y genera igualdad de oportunidades, para todos y todas.

El Federalismo hace su entrada en el debate político hace ya mucho tiempo, como un supuesto “equilibrador” de la democracia plena, en tiempos en que la lógica de “un hombre, un voto”, parecía lejana. El Federalismo concebido como un mecanismo de garantías, en estados fundacionales, termina corriéndose hacia una pretendida “atenuación”, de la democracia de masas, incorporando variantes de control, muchas veces ajenas a la voluntad popular, en el marco de supuestos “mandatos territoriales”, de escasa precisión sociológica hoy en día.

De la descripción de esta realidad, se puede entender también, lo que algunos casos yo lamo la “obsesión federal”. A solo título de ejemplo de lo planteado podemos citar que la elección directa del Presidente de la República, dispuesta por la reforma constitucional de 1994, ha sido interpretada por algunos en estos meses del 2008, como una pérdida del poder de las provincias, en el proceso de designación y distribución de los poderes federales del Estado. Desde esa interpretación, se propicia en los hechos una vuelta al sistema de elección indirecta, mediante la reimplantación de colegios electorales, por entender que esta “lógica”, se ajusta más adecuadamente a los principios del federalismo.

Este debate, para nada ingenuo, parte de un planteo erróneo del problema electoral en el presidencialismo y su articulación funcional con el Federalismo. Ese planteo, no considera la lógica de la división de poderes como característica esencial del presidencialismo ni tampoco tiene en cuenta la naturaleza ni la justificación del bicameralismo del Congreso nacional como constitutiva de la garantía específica del equilibrio federal. En consecuencia, la idea que sostiene que la elección indirecta del presidente refuerza el equilibrio federal pasa por alto los elementos que tipifican y describen la funcionalidad del presidencialismo. Además la fuerza con que actúan las corporaciones, constituidas al margen de los viejos Estados Nación convierten en mera ilusión, la presunción de que los colegios electorales pueden estar integrados por representantes de las provincias.

El sistema constitucional argentino está indisolublemente vinculado a la vigencia del principio de la soberanía del pueblo como ideal del

esquema democrático. Ello surge claramente desde la declaración preambular de los principios de unidad nacional del pueblo argentino como también del propio texto constitucional, que en el art. 33 introduce expresamente el principio general de la soberanía del pueblo como fuente de sus contenidos y que, luego, reitera más específicamente en el art. 37, después de la reforma constitucional de 1994, con referencia al ejercicio de los derechos políticos.

Por lo tanto, el pueblo de la Nación, como cuerpo indivisible, es el titular de la soberanía y la ejerce de acuerdo con las disposiciones de la Constitución nacional, aunque impregnando inalterablemente con ese carácter las condiciones de operatividad de todos los derechos y principios en ella consagrados.

Desde esa perspectiva, la democracia electoral se traduce como el derecho de todos y cada uno de los ciudadanos que constituyen el pueblo argentino a participar en la designación de sus gobernantes mediante la expresión del sufragio determinado por el principio de igualdad. En este sentido, el carácter democrático y representativo de un órgano político deriva de haber sido elegido por el pueblo en términos de igualdad, es decir, sobre bases que hagan posible que el peso de cada votante en el resultado de la elección sea exactamente el mismo. Por lo tanto, de lo que precede, se desprende que la igualdad del sufragio está vinculada a la proporcionalidad demográfica y solamente mediante ella es posible realizar la referencia electoral cualitativa de la democracia, conocida como la "igualdad electoral" en el escenario de su articulación cuantitativa con las manifestaciones del sufragio.

En ese marco, la reforma constitucional de 1994, conforme a los arts. 94 a 98, al disponer la elección del presidente por el voto directo del pueblo, no hizo sino fortalecer ese carácter fundamental de la democracia constitucional argentina. Es válido recalcar entonces, que la democracia en el Estado moderno, requiere comprender con claridad la extraordinaria complejidad de los procesos políticos, así como las experiencias empíricas que implican el fenómeno estatal. Entre los diversos elementos y aspectos que comprenden esa complejidad, los modos de elección de los gobernantes y sus atribuciones en el ejercicio de sus cargos, constituyen una de las cuestiones relevantes de la democracia, no solamente desde su dimensión formal, sino también en cuanto a su efectiva realización material. En efecto, ello se confirma así en la medida en que los mecanismos de elección pueden filtrar los

elementos distorsivos que puedan resquebrajar la calidad del sistema político.

En Argentina, la política aparece muchas veces como una cuestión regional. Pero en el marco de la inclusión de las distintas estructuras de poder regionales en aparatos partidarios de alcance nacional. Así, por ejemplo, los dos grandes partidos históricos en Argentina, el PJ y la UCR, se han organizado manteniendo una doble dimensión en sus cuadros: una provincial, y otra nacional. La competencia al interior de cada provincia, entre las distintas ramas de los partidos, se dirime al interior de cada jurisdicción. Y la competencia a nivel nacional, se resuelve a partir de la coalición regional que cada vertiente partidaria reúna alrededor de su proyecto. Esta vaguedad de “lo territorial”, permite que hoy veamos una “doble legitimación”, que por sus características metodológicas, dificulta la constitución de formaciones político-ideológicas, y por ende disminuye la calidad del debate y las posibilidades del electorado. La “primera legitimación”, se da en el marco de una coalición, que se realiza al interior mismo de los partidos, para sustentar las candidaturas y su viabilidad. Allí el “componente federal” cobra total protagonismo, a partir de la vigencia de partidos a ideológicos, que contienen expresiones en muchos casos antagónicas, que se toleran entre sí, a los efectos de transformarse en “mayorías partidarias”, y así obtener la representación de ese partido, en el escenario electoral. Y existe una “segunda legitimación”, que impulsa una coalición que influya sobre las posibilidades de conformar un gobierno con mayorías parlamentarias, que se lleva a cabo en el Congreso. Este “modelo”, que prioriza lo Federal, evade el componente ideológico, y genera lo que llamaríamos PARTIDOS CARTEL, como dirían Peter Mair y Richard Katz, conformando en los Partidos Políticos, y en las coaliciones, heterogeneidades que debieran darse en el Estado, y no en el sistema político. Producto de esta confusión, los Partidos Políticos, se ven a si mismos, como Estados, que pretenden representar al todo, cuando su rol es representar una parcialidad, en su condición de “Partido”. La vuelta al escenario de “los debates nacionales”, genera un escenario optimista sobre la reformulación de un sistema de partidos, que represente ideas e intereses sectoriales, y no meramente “confederaciones territoriales a ideológicas”.

Sin embargo, y sobre el descrédito que genera este sistema de ALIANZAS y Coaliciones de escasa homogeneidad y coherencia,

cabalgan quienes abogan por lo que llaman “legitimación ad hoc”. Este concepto impulsado por organismos que promueven la confrontación para nada ingenua de la sociedad civil contra el Estado, se suma a la tendencia contemporánea a instaurar ciertas formas de lo que O’Donnell llamaría “democracia delegativa”. En realidad y más allá de la buena voluntad de su formulación, estos conceptos tienen a veces un efecto reductor del significado y de los poderes atribuidos al sistema representativo y a las consecuencias de sus actos electorales, en la legitimación de las políticas públicas de los gobiernos. Por ende en la práctica mejoran la posición relativa del Mercado, y la Sociedad Civil, para deslegitimar al Estado.

Las políticas señaladas, impulsadas en forma masiva en la región, a partir del Consenso de Washington, terminan coadyugando en la deslegitimación de la política, siendo funcionales a la expansión de la ANTIPOLITICA, principal arma contra la democracia, utilizada por todos los que no desean someterse a lo que los norteamericanos llaman Majority Rule, concebida como la primera condición que ordena cualquier debate político, dada por el respeto a las mayorías, y a los gobiernos elegidos.

Por eso el embate actual contra la posibilidad de que la política siga tensionando al Mercado, que nunca derramó lo que prometió, y por eso la lucha sin cuartel de la ANTIPOLÍTICA, contra la recuperación del rol que debe tener el estado, asumiendo sus responsabilidades para con los más débiles, en el manejo de lo público. Algunos, se pliegan a este embate por intereses propios, otros, por una especulación cerril de cabalgar sobre la opinión circunstancial de alguna encuesta. Muchos de quienes dicen pelear por el Federalismo hoy, en realidad solo aspiran a que sus recursos no estén fuera del alcance de su opinión, en relación a su gasto. Este concepto para nada nuevo de PRIVATIZACIÓN DE LO PUBLICO, es tal vez el máximo anhelo de la ANTIPOLÍTICA.

En este marco es bueno recordar que las apelaciones al Federalismo, estuvieron presentes, en las transformaciones estructurales que en la década del '90 se desencadenaron en Argentina y en Brasil, tendientes a remarcar las determinaciones económicas que pesaron sobre estos procesos y, en especial, aquellas que se originaron en USA, alrededor del Consenso de Washington. Los principales lineamientos desarrollados por este enfoque, con sus planteos sobre el Estado, el mercado y la

sociedad, mantenían una visión unilateral sobre el crecimiento económico, y sobre las condiciones que en América Latina debían crearse para poder alcanzar esta meta. La estrategia neoliberal contó con la apelación al Federalismo como una de sus banderas. El gobierno de Carlos Menem celebró el 25 de mayo de 1990 un pacto con las provincias que se denominó "Acuerdo de Reafirmación Federal". Se trataba de un compromiso de unidad federal, que materializaba las ideas neoliberales en un acuerdo de 19 artículos en los que se establecían una serie de compromisos en diferentes áreas, como salud, educación, y finanzas, entre otras potestades concurrentes, financiadas con el desguace del Estado, que como sabemos se desguazó sin que la situación de la Salud, la educación, y las políticas sociales hayan mejorado.

Ayer se decía que había que volver al Federalismo, porque las provincias financiaban la "ineficiencia estatal", y no se podía tolerar. Hoy podemos escuchar decir que las provincias financian el "descontrolado gasto social clientelar". En muchos casos ambas afirmaciones fueron hechas por las mismas personas. El caso más paradigmático es el del senador Reutemann. En realidad este concepto de Federalismo es una falacia, porque mostrando lo que señala, oculta lo que persigue, que claramente es condenar la intervención del estado en la economía, y pretender que la política se encargue de reproducir pasivamente la desigualdad vigente.

Es bueno comparar también en este caso, la forma en la que el poder se estructura en Argentina y Brasil, que comparten un sistema presidencial y federal, en el cual el poder se divide horizontalmente, entre el Ejecutivo, el Legislativo, y el Judicial, y verticalmente, entre el gobierno nacional, los provinciales o estatales, y los municipales. La competencia electoral está enmarcada dentro de un sistema normativo que especifica las reglas del juego político para cada esfera de gobierno, tanto para acceder a las candidaturas, como para alcanzar los cargos en juego. En lo que refiere a los asientos legislativos nacionales, Brasil y Argentina comparten un sistema de elección proporcional en el que los distritos electorales coinciden con los límites geográficos de provincias y estados: ambas Cámaras, entonces, cuentan con miembros elegidos a nivel regional. Los legisladores, de acuerdo a este sistema, reúnen su caudal político dentro de los límites de sus distritos. Y el Poder Legislativo, originado e influido de esta forma por los poderes subnacionales, se caracteriza por una fuerte orientación regional y federal. Otra similitud entre estos dos países

es la enorme diferencia en términos de tamaño y población que existe entre las distintas circunscripciones electorales, donde los distritos menos poblados se aferran al espíritu de un Senado compuesto por un número fijo de representantes por provincia o estado (3 en ambos países). Todo el mecanismo electoral contribuye, entonces, a que los poderes subnacionales tengan un peso decisivo en el escenario político nacional, aunque muchas veces esto se niegue.

Mientras el tipo de lista, cerrada y bloqueada, apunta a fortalecer las estructuras de los partidos políticos argentinos, en Brasil la modalidad de una lista ordenada según las preferencias de los votantes, contribuye a disminuir el peso de la disciplina partidaria en el sistema. Si a este dato le sumamos la inexistencia de un umbral mínimo nacional para acceder a escaños en el Congreso, es fácil concluir que los mecanismos electorales brasileños fomentan no sólo la pluralidad del sistema, aumentando aún más su grado de federalismo, sino también la indisciplina del mismo, disminuyendo enormemente el grado de influencia que los partidos tienen sobre sus cuadros legislativos.

En Argentina, por el contrario, el mecanismo de construcción de poder político, al fortalecer las estructuras partidarias, disminuye el número efectivo de partidos, al tiempo que alienta una mayor disciplina de los representantes en el Congreso. Pero este conjunto de disposiciones institucionales está lejos de explicar por sí solo el funcionamiento del sistema, que describimos cuando hablamos de la "doble legitimidad". Existen características todavía más específicas de cada país, que se corresponden con las conductas políticas que estos mecanismos moldearon a lo largo del tiempo. En Brasil, por ejemplo, la combinación entre el pluripartidismo, un presidencialismo de amplios poderes constitucionales, y la fuerte presencia del componente federal en la política nacional, encarnado en gobernadores y, en el caso de Brasil, también en intendentes, consolidó estrategias de construcción de poder basadas en la conformación de amplias coaliciones políticas. La dificultad, entonces, de los sucesivos presidentes para conformar mayorías propias en el Poder Legislativo dio lugar a la práctica común de integrar a otros partidos en el gobierno, tanto a través de la distribución de cargos ministeriales como con la repartición de recursos económicos entre las distintas esferas federales. Son evidentes también las grietas que esta misma estrategia abre en las representaciones regionales, de formaciones nacionales, con

objetivos ideológicos, quienes organizan muchas veces su comportamiento legislativo, en base al grado de beneficios que un posible intercambio de recursos con el Poder Ejecutivo puedan significarle.

Si corremos la mirada hacia los mecanismos con los que cuentan las esferas de gobierno nacionales, sobre todo en lo concerniente al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, nos encontramos con que, tanto en Brasil como en Argentina, los titulares del Ejecutivo cuentan con capacidades extraordinarias que le permiten aventajar en el delineado de la agenda de gobierno al Poder Legislativo: iniciativa en las legislaciones, decretos (Argentina) y medidas provisorias (Brasil), poder de veto total y parcial sobre los proyectos promulgados. En términos institucionales, el presidencialismo brasileño presenta un mayor grado de influencia sobre el proceso legislativo que el presidencialismo argentino: en este último, la descentralización de la estructura legislativa en comisiones genera una mayor iniciativa de los diputados en la presentación de proyectos, mientras que, en Brasil, el tratado de las leyes por plenario concentra el poder decisorio en la presidencia de las Cámaras y los líderes partidarios. Pero, en términos de peso decisorio, y a pesar de que la capacidad legislativa esté más distribuida en Argentina que en Brasil, los lineamientos del rumbo político nacional están, en ambos países, bajo la órbita del Poder Ejecutivo

Pero más allá de las diferencias, Brasil y Argentina comparten con el Federalismo una forma de organización del poder que presenta serias dificultades a la hora de elaborar políticas públicas que articulen a las distintas esferas de gobierno en un proyecto consensuado de país. Las tendencias del federalismo tienden a ser centrifugas, ya que no sólo cada nivel de la estructura apunta a proteger su espacio y sus recursos, sino que también al interior de los diferentes niveles se desatan contradicciones y competencias feroces en la lucha por la acumulación de recursos de poder. Esta situación genera innumerables problemas para poder combinar en el sistema político la necesidad de representación con las demandas de gobernabilidad. En ambos países la proporcionalidad de la representación política presenta importantes fisuras, al realizarse una asignación desigual entre el caudal de votos y el número de representantes que cada esfera subnacional coloca en el Congreso.



Desde las consideraciones precedentes, el equilibrio federal, en términos de la distribución del peso de los poderes del Estado, debe buscarse concretamente en la “facultad de impedir” que posee recíprocamente cada uno de los órganos constituidos, con respecto a los demás, en la compleja red de relaciones de poder que se establecen entre ellos para impulsar el funcionamiento del sistema político y la acción del gobierno.

En tal sentido, ese equilibrio federal debe ejercerse mediante una atenuación razonable del principio de igualdad del sufragio, entendido como proporcionalidad demográfica de la representación, al integrar las Cámaras del Congreso nacional. De esta manera, la garantía de la “igualdad” aritmética en el número de senadores para cada provincia, reforzada ulteriormente por la corrección que introduce la legislación electoral al disponer un número mínimo de cinco diputados, provenientes de cada uno de dichos distritos, son dos situaciones de claro contenido federal, muy poco difundido por los críticos de la actual situación institucional de nuestro país.

En consecuencia, en ambos órganos del Congreso, el principio de igualdad electoral, entendido como igualdad en el peso del sufragio de cada votante, se ha visto corregido por la concesión al federalismo en el ámbito del modelo presidencialista. Sin embargo, esa corrección limitante de ninguna manera se puede traducir en limitaciones concurrentes a la vigencia efectiva del principio de división de poderes. Por lo tanto, la limitación del principio de igualdad del sufragio es intolerable en la elección del presidente en la medida en que se trata de un órgano constituido por la expresión del conjunto indivisible de la Nación, como categoría única, que se proyecta sobre la totalidad del territorio y la población con derecho al voto. En este sentido, la Constitución determina igualmente la plenitud de su naturaleza nacional tanto como la independencia del Poder Ejecutivo, que reitera cuando le atribuye a quien lo ejerce el título de “Presidente de la Nación Argentina”.

Párrafo aparte merece lo que conocemos como Gran Buenos Aires, que aporta un fenómeno de migraciones internas, desigualdad social y desequilibrio poblacional, que distorsiona también la búsqueda de “ciudadanía social federal”. La Provincia de Buenos Aires es la unidad federada más hipertrofiada del mundo. Con treinta y nueve por ciento de la población total del país, excede en términos absolutos a sus equivalentes brasileño, donde San Pablo, posee el veintidós por ciento de la población total de ese país,

alemán donde Renania del Norte-Westfalia, posee el veintidós por ciento de la población total de ese país y estadounidense donde California, posee el doce por ciento de la población total de ese país. Peor aún: la desproporción bonaerense entre población y cantidad de provincias —sobre veinticuatro provincias, cada una representa cuatro por ciento— es de nueve a uno. En tanto, la desproporción de California es de seis a uno, la de San Pablo de cinco a uno y la de Renania del Norte-Westfalia de cuatro a uno. Para empeorar el contraste, las regiones mencionadas no constituyen anomalías aisladas sino que se encuentran acompañadas por otras unidades de tamaño similar: Rio de Janeiro y Minas Gerais en Brasil, Baviera y Baden-Württemberg en Alemania y Nueva York y Texas en Estados Unidos. En Argentina, en cambio, Córdoba y Santa Fe aparecen muy lejos de Buenos Aires, con menos de un cuarto de la población bonaerense en cada caso.