



INCaP
Instituto Nacional de
CAPACITACION POLITICA



Cuadernos del INCaP

NIVEL AVANZADO

**POLITICAS PUBLICAS,
PLANIFICACION Y GOBIERNO**

**POLITICA, ELECCIONES Y
SISTEMAS ELECTORALES**

**ESTADO, FEDERALISMO Y
DESARROLLO**



Informes:
Alem 168 - 5° Piso (C1003AA0) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel. (011) 4346-1545 • 4339-0800 int.: 71545 • 71294
cursos.incap@mininterior.gov.ar





Cuadernos del INCaP NIVEL AVANZADO

POLITICAS PUBLICAS, PLANIFICACION Y GOBIERNO

POLITICA, ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES

ESTADO, FEDERALISMO Y DESARROLLO

Programa Nacional de Formación
de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional
Instituto Nacional de Capacitación Política

Compilación
DR. GUILLERMO JUSTO CHAVES
DR. FRANCISCO LUCERO
Colaboración
LIC. DIEGO RONDEROS
CONSTANZA ALONSO

Elaboración y redacción:
LIC. PATRICIA RODRIGO
LIC. MARTÍN RAIMUNDO
MG. GABRIEL BALBO
LIC. HÉCTOR ZACARÍA

INCaP
Instituto Nacional de
CAPACITACION POLITICA



**Ministerio del
Interior**
Presidencia de la Nación

Autoridades

Cristina Fernández de Kirchner

Presidenta de la Nación

Florencio Randazzo

Ministro del Interior

Luis Eduardo Di Rocco

Secretario de Asuntos Políticos y Electorales

Norberto García

Subsecretario de Asuntos Políticos y Electorales

Guillermo Justo Chaves

Director del Instituto Nacional de Capacitación Política

INDICE DE CONTENIDOS

PREFACIO	7
POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANIFICACIÓN Y GOBIERNO EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	9
DISTINCIÓN ENTRE POLÍTICA Y POLÍTICA PÚBLICA. ENFOQUE RELACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES SOCIALES. CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTITUCIONES. EL ESTADO COMO ARTICULADOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN SUS EFECTOS. PALABRAS FINALES	
POLÍTICA, ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SISTEMAS ELECTORALES. SU INFLUENCIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS	21
INTRODUCCIÓN. SISTEMA ELECTORAL: SU DEFINICIÓN Y PRINCIPALES ATRIBUTOS CONSTITUTIVOS. SISTEMA ELECTORAL: SU CLASIFICACIÓN Y SUS EFECTOS. EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES. CONCLUSIONES FINALES.	
ESTADO, FEDERALISMO Y DESARROLLO	53
NOCIONES BÁSICAS DE FINANZAS PÚBLICAS. LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL. SITUACIÓN ARGENTINA. ROL DEL MUNICIPIO.	

***“La calidad de las instituciones se mide
por la capacidad de respuesta
frente a las demandas de los ciudadanos”***

Florencio Randazzo
Ministro del Interior

PREFACIO

Dr. Guillermo Justo Chaves (*)

“La calidad de las instituciones se mide por la capacidad de respuesta frente a las demandas de los ciudadanos”. Esta frase de cabecera que el Ministro Florencio Randazzo suscribe en cada uno de nuestros textos tiene que ver con dos cuestiones: la primera se vincula directamente con la misión del Estado: qué tipo de Estado queremos y la segunda en cómo se traduce todo un discurso o un ideario en acciones concretas que modifican sustancialmente la realidad cotidiana de nuestra gente.

Y este Cuaderno n°5 viene a sostener desde sus contenidos aquellas ideas mencionadas que, además, forman parte del Nivel Avanzado del Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional.

El primero de los módulos está dedicado al análisis y elaboración de las políticas públicas. La gestión del Estado realizada en forma eficaz, eficiente y equitativa se concreta cuando hay un trabajo de relevamiento de las necesidades y demandas del pueblo en el contexto de su región, y se actúa en consecuencia, con un Estado que asume un rol protagónico, como articulador económico y social.

El segundo módulo hace referencia al momento crucial de las democracias, el de las luchas por el poder dentro de las normas constitucionales, la competencia democrática. Allí habrá un tratamiento de los diversos sistemas electorales que nos permitirán comprender mejor el funcionamiento de los partidos políticos y la relación entre representantes y representados.

Por último, en el tercer bloque se analizará la vinculación entre Estado, Desarrollo y Federalismo, teniendo en cuenta la cuestión del Federalismo no sólo desde un enfoque político sino también desde lo fiscal.

Como se podrá comprobar, nuestro desafío consiste en seguir brindando herramientas a todos los argentinos y argentinas que participan de nuestros programas con el firme objetivo de contar con ciudadanos activos y responsables, así como con más y mejores dirigentes, una deuda de nuestra democracia que nos proponemos saldar.

(*) Director del Instituto Nacional de Capacitación Política, Ministerio del Interior, Presidencia de la Nación.

EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Prof. Patricia Rodrigo¹

DISTINCIÓN ENTRE POLÍTICA Y POLÍTICA PÚBLICA

En los países de lengua castellana, a diferencia de los anglosajones, el término POLÍTICA tiene varios usos, de modo que se hace necesario detenerse brevemente en su definición para precisar sus diferentes acepciones.

En el mismo sentido cada perspectiva teórica sobre el concepto de Estado tiene su propio acento sobre el término “poder”.

POLÍTICA (traducido al inglés como politics) se refiere al estudio del poder: los modos de adquisición y utilización, su concentración y distribución, su origen y la legitimidad de su ejercicio, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, diferentes categorías sociales, personas, el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una comunidad, un país, en el campo electoral, en los procesos de decisión. O, en forma más matizada y siguiendo los conceptos de Easton, política es un “sistema de interacciones, abstraída de la totalidad de los comportamientos sociales a través de los cuales los valores se asignan de modo imperativo para la sociedad”.

Los autores del trabajo “Poderes de la Teoría” (Alford y Friedland, 1991) explican que “la política está vinculada con el poder y por lo tanto entraña competir por influencias, estrategias de dominación y luchas por la hegemonía, en circunstancias históricas diferentes”. Y continúan: “Dadas las diferencias de interés una política es una alianza estratégica, que crea posibilidades de acción para reforzar o cambiar los ordenamientos institucionales”. La estabilidad y permanencia de una alianza estratégica depende de la legitimidad de los intereses comunes (Plan de gobierno), de los recursos existentes (Capacidad de gestión) y de la estabilidad del orden institucional (Gobernabilidad).

No olvidemos que la política existe dentro de un contexto histórico e institucional, independientemente de la conciencia de los participantes. “La conciencia política debe ser explicada por ese contexto, el contexto no puede ser explicado por la conciencia individual”.

POLÍTICA PÚBLICA (traducido como policy) se refiere a la construcción desde las instancias públicas de un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Siempre este término tiene un carácter polisémico, ya que se puede referir a:

- Política como característica de un campo de intervención sobre la realidad (política social, política exterior);
- Política como descripción de una propuesta general o una perspectiva o tendencia deseada (política progresista, el conjunto de propuestas de un partido política);

¹ - Profesora en Historia (UNLP). Posgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Directora de Estudios e Investigaciones IPAP. Prov. de Buenos Aires. Directora Provincial de la Gestión Pública. Prov. de Buenos Aires. Representante de la Provincia de Buenos Aires ante el Consejo Federal de la Función Pública. Asesora (Jefa de Gabinete de Asesores) Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, Prov. de Buenos Aires.

- Política como sinónimo de las decisiones del gobierno;
- Política como sinónimo de la norma o conjunto normativo que existen sobre determinada problemática (ej. La política energética del gobierno sería contenida por el Plan Nacional Energético, la política social de viviendas del gobierno por el Plan Federal de Viviendas);
- Política como resultado final, como producto (el seguro de desempleo como política para paliar los efectos del desempleo, la política impositiva como medida redistributiva);
- Política como impacto real sobre la realidad (construcción de 400 viviendas como política social efectiva), etc.

Si entendemos al Estado como una relación social, el mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en los que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito de negociación es denominado por diversos autores como "arena política" (Oszlak, O'Donnell, 1981).

Desde esta perspectiva las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el estado y la sociedad civil. Las Políticas Públicas son formuladas por el estado y pretenden impactar en la sociedad. La administración pública está a cargo de las acciones necesarias y posee los recursos para la implementación de las políticas y programas de gobierno.

No existe una definición única de política pública. Como se ve el concepto tiene diversas interpretaciones y alcances. Las diferentes teorías sobre el Estado y los diversos abordajes analíticos determinan, como queda dicho, las distintas interpretaciones posibles del término.

Hay corrientes que entienden las políticas públicas como acción e inacción por parte de un gobierno ante un problema concreto en la comunidad. El intervenir o no estará determinado fundamentalmente por el enfoque ideológico del gobierno de turno y en algunas ocasiones el no intervenir, la no acción, también constituye una política pública.

Las políticas públicas que implican el accionar estatal impactan sobre un campo de acción, es decir sobre un aspecto de la realidad en la cual el Estado se propone incidir. Las políticas pueden entenderse como un conjunto de decisiones que se orientan a impactar sobre la sociedad.

Las políticas pueden generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de implementación. No son un momento o un instante, sino por el contrario deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones, implican valores sociales, ritos, normas, procedimientos, recursos materiales y actores sociales. En el mejor de los escenarios y en la medida de resultados positivos, impactan sobre la realidad social, aunque en ocasiones sea muy complejo medir este impacto.

La cuestión es el tema en que la política pública busca intervenir. Como surgen estas cuestiones y las posiciones de los actores sociales que intervienen conforman un complejo proceso social que da lugar a su surgimiento, tratamiento y posible resolución. El estudio de este problema constituye un primer nivel de análisis de la política pública (Oszlak y O'Donnell, 1984).

Desde una perspectiva analítica metodológica se analiza a las políticas públicas, entendidas como acción del gobierno, como un proceso de acciones interrelacionadas que se corresponden a objetivos sustentados en un marco legal determinado, basados en un marco de valores y sustentado en un marco racional de acciones.

Entonces, la política pública puede entenderse como un proceso lineal y secuencial para su análisis, pero en la realidad aparece como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen. (Martínez Nogueira, 1997)

ENFOQUE RELACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existen diferentes enfoques para entender la dinámica que adquieren las políticas públicas. Uno de estos enfoques centrará su mirada en lo que sucede en la comunidad, por lo tanto las diferentes políticas públicas serán el resultado de los acuerdos y conflictos, entre los consensos y los disensos entre los diferentes grupos sociales, quienes serán los que moldearán los productos estatales.

Otro enfoque cambiará el eje desde las explicaciones centradas en acuerdos y conflictos entre diferentes grupos sociales hacia el concepto de Estado. Desde esta mirada se entiende que las políticas públicas son producto de la acción de agentes estatales que actúan independientemente de las presiones de los grupos sociales.

Estos dos enfoques expresan parcialidades del fenómeno de la dinámica de las políticas públicas. Es aquí donde adquieren importancia los marcos teóricos que ponen el acento en el carácter RELACIONAL de las mismas. Este enfoque reconoce a los diferentes grupos sociales, de su heterogeneidad y fragmentación tanto en la comunidad como en el Estado, pero a su vez reconoce que es en el seno de este último donde se toman las decisiones finales y las instrumentaciones de las políticas públicas.

Ahora, dicho esto, se hace necesario caracterizar a los actores e instituciones que constituyen los protagonistas de la construcción de las políticas públicas, para comprobar la interacción imprescindible entre Estado y sociedad.

CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES SOCIALES

Se considera “actores sociales” a aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden en el proceso de formación de políticas, con las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder. En tanto mediadores son quienes definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones. (Acuña y Repetto, 2000).

Independientemente del marco general que establece esta definición, el término de actor es abierto y difiere en cada analista.

Siguiendo los conceptos de Acuña y Repetto, los actores deben ser analizados en función de tres elementos:

INTERESES: Aquí es una noción compleja: hay quienes ponen el acento en el plano subjetivo, en donde el actor define lo que es de su interés, y está ligado estrechamente a la ideología, mientras que otras concepciones hacen prevalecer aspectos objetivos, o sea el bienestar más allá de la percepción del actor.

IDEAS/ENTENDIMIENTO (IDEOLOGÍA): los actores tienen tanto intereses como recursos y diseñan sus estrategias orientadas por mapas de pensamiento. Por lo tanto la política estará condicionada por la ideología de quienes represente a los diferentes actores colectivos. Debemos tener en cuenta que existe un vínculo muy estrecho entre intereses e ideología.

RECURSOS: los recursos comunes que hacen que determinados colectivos se constituyan a actores de política pública son:

- Capacidad de negociación, capacidad de influencia en las etapas de diseño y gestión de políticas públicas.

- Capacidad de descifrar el contexto, poseyendo la mayor cantidad de información posible durante el proceso.
- Capacidad de representación: posibilidad de liderazgos claros y fuertes tanto entre los actores sociales como entre los actores estatales.
- Capacidad de movilización social: poder presionar a los actores involucrados en la toma de decisiones con la movilización de gente en el lugar y momento determinado.
- Capacidad de acción colectiva: o sea la percepción de identidades colectivas.

Cabe aclarar que hay una capacidad, la de autoridad, que la agregamos a las anteriores, pero sólo exclusivamente para los actores estatales, ya que implica la capacidad de ejercer el poder público en tanto que en última instancia las políticas públicas siempre son implementadas por el Estado.

CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTITUCIONES (EN CUANTO A ACTORES SOCIALES)

En cuanto a las Instituciones como parte indispensable en el proceso de las políticas públicas, se presentan como el conjunto de normas formales, procedimientos y prácticas operativas generales que estructuran las relaciones entre los individuos de diversas unidades del Estado y la economía. Siguiendo a Jacint Jordana se definirá las instituciones como el conjunto de reglas y concentraciones de recursos socialmente aceptada.

Tomaremos como válida la definición que reconoce las Instituciones como *el conjunto de reglas formales e informales que se mueven en diferentes niveles, teniendo en cuenta quienes juegan, que recursos poseen y las relaciones de influencia entre los distintos niveles de poder.*

“Hemos de reconocer que los actores se movilizan según sus preferencias e intereses. Y que pretenden influir, condicionar, bloquear o activar las decisiones públicas utilizando todo tipo de recursos. En algunos casos usan medios económicos (publicidad, financiación más o menos oculta, amenazas de no intervenir, etc.), en otros casos utilizan recursos políticos (movilizaciones, campañas, manifestaciones, boicots, etc.), y en otros recursos cognitivos (informes, dictámenes, artículos de expertos). Todos se pueden usar en forma aislada o simultánea. Los poderes o actores públicos usan los mismos recursos, pero además disponen de un tipo de instrumento que los distingue de los demás actores. En efecto, tienen la capacidad de obligar a los demás desde su posición soberana y representativa, ya que disponen de los recursos normativos. Sus decisiones son interpretadas como de todos, y se puede argumentar que responden a los intereses generales, aunque lo cierto es que casi siempre son fruto de la interacción y el compromiso. Por tanto, son representativas de aquello que coyunturalmente se entiende como intereses comunes” (Subirats, 2001).

EL ESTADO COMO ARTICULADOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A lo público podemos entenderlo como la esfera en el que la sociedad presenta sus intereses comunes e instrumenta acciones o gestiones para su resolución. El contenido está permanente redefinido a partir de la relación de fuerzas o de recursos que los distintos actores sociales hagan jugar a su favor. Así, lo que hoy consideramos como “bien público” mañana puede no serlo, vaya como ejemplo el caso de la estatización de empresas en la década del 40 y su privatización en los 90.

¿Qué cambió? Cambió la fuerza social hegemónica y con ello el contenido de lo que la sociedad percibía como “bien público” o simplemente “lo público”, lo de interés común de algún grupo influ-

yente de los actores en cada momento. Cambió la percepción de los problemas y de las cuestiones a través de la opinión pública, los partidos políticos, las organizaciones de la “sociedad civil” y el Estado a través de sus instituciones. Estos cambios no pueden leerse sin atender a su vez a la modificación de la hegemonía como principal factor constituyente del contenido de las políticas estatales.

¿Por qué el Estado? Porque el Estado como “componente político de la relación de la dominación en una sociedad territorialmente determinada” (O’Donnell, G. 1984) objetiva en sus instituciones o aparatos estatales, las tomas de posición que frente a los problemas o crisis sociales, permiten la reproducción de la relación social básica. Por lo que sus decisiones invocan la voluntad del conjunto de la sociedad, la representación de lo público en su mayor grado de realización y cuenta con el poder del monopolio de la coerción para hacer cumplir su voluntad. Por tanto sus decisiones o tomas de posición ante los problemas tienen mayor grado de generalidad y obligatoriedad que la de cualquier otro sector social.

El Estado, mediante sus políticas, es a la vez que garante de la reproducción del sistema sino que lo organiza y lo articula de diferentes formas:

- Formalizando las relaciones sociales, mediante la institucionalización del derecho, como expresión jurídica de las mismas (Ej. Consagración de la propiedad privada, igualdad ante la ley, derechos civiles, políticos, etc.)
- Poniendo límites a las consecuencias destructivas de su reproducción (Ej. Leyes anti monopólicas, leyes de protección del trabajo, etc.)
- Organizando el consenso (creando e incentivando el sentido de pertenencia a la nación. al pueblo, promoviendo valores compartidos, etc.)
- Mejorando el contexto social (educación, salud, vivienda, etc.) En este punto encontramos las políticas sociales.

Ahora, los diferentes roles del Estado en tanto organizador, articulador y garante de las relaciones de dominación social, le permiten ser el principal actor en la relación capitalismo y trabajador. En el proceso de surgimiento del Estado capitalista, así como el obrero es despojado de los medios de producción, el capitalista es expropiado de los medios de la coerción. ¿Quién se apropia de ella? : El Estado.

El Estado va a garantizar el cumplimiento de las normas que permitan la convivencia en una sociedad desigual y asimétrica. Para ello, monopoliza la coerción y dispone, teóricamente, de la una racionalidad que no es ni capitalista ni obrera, en sentido concreto e individual, sino en una racionalidad más general, transformándose así en árbitro. Un árbitro ciertamente parcial, en términos futbolísticos, que inclina la cancha, dado que en él se reproduce una relación desigual, pero permite que se siga jugando el partido. Frente a las crisis en el funcionamiento del sistema, el Estado toma, en general, posiciones, medidas para superar la amenaza. *Estas tomas de decisiones son las políticas públicas o estatales.*

EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las necesidades y demandas de la sociedad hacia el Estado son siempre mayores a las capacidades y recursos existentes. Por lo que las cuestiones son solo las demandas y necesidades “socialmente problematizadas”. Los diferentes actores afectados en el surgimiento y desarrollo de la cuestión toman una postura frente a la misma. Esta toma de posición impacta en la arena política. También puede ocurrir que ni el Estado ni los actores sociales involucrados estimen necesaria la intervención pública (Oszlak y O’Donnell, 1981).

“Una política estatal es esa toma de posición que intenta-o dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que coonstituye el modo de intervención del Estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene porque ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho suele todo lo contrario (Oszlak y O’Donnell, 1981).

El “conflicto de políticas” puede atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con un variable grado de autonomía, y capaces de influir en las distintas instancias del proceso. Pueden entrar en conflicto cuando debe definirse la posición del estado frente a una cuestión social. Desde esta perspectiva el conflicto no es inherente a la toma de posición del Estado sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades, obedeciendo a intereses organizacionales o clientelísticos contradictorios. Las tomas de posición del Estado frente a una cuestión son vistas como muy importantes para los actores sociales involucrados, representando en este sentido, nudos o puntos en la secuencia de las interacciones (Oszlak y O’Donnell, 1981)

En otro sentido, el sesgo u orientación de las instituciones estatales hacia la reproducción de la sociedad, se manifiesta en dos ocasiones: (O’Donnell, 1984)

a) En las tareas rutinarias de la Administración Pública (tejido habitual y poco visible de las decisiones de sostén y organización de la sociedad, sostenido por la actividad burocrática y la vigencia del derecho)

b) Respuestas a situaciones percibidas como problemas o crisis.

Se entiende por política pública el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado que los ciudadanos y el propio gobierno consideran como prioritario. (Tamayo Sáez, 1997)

A las políticas públicas es importante verlas concatenadas, relacionadas a otras políticas y por ende no se puede mirar la acción de los actores a un campo específico.

Entonces, la política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas y con una dinámica propia, donde cada una de ellas posee actores, restricciones y resultados que se van interrelacionando entre sí. Las diferentes etapas o partes del proceso en la realidad se van confundiendo, entremezclando y superponiendo, pero para su estudio las dividimos.

Por lo tanto el estudio de las políticas públicas se realiza como una secuencia de etapas que constituyen, en términos ideales, su conformación:

- 1- Identificación y definición del problema;**
- 2- Formulación de alternativas de solución;**
- 3- Adopción de una alternativa;**
- 4- Implementación de la alternativa seleccionada ;**
- 5- Evaluación de los resultados obtenidos.**

1- Identificación y definición del problema:

¿Qué es un problema?:

- La diferencia entre el estado actual y el estado ideal.
- La relación o distancia entre el obstáculo y su objetivo.

- La brecha o distancia entre lo se desea como salida o resultado de un proceso y la salida o resultado que efectivamente produce.

Los problemas pueden ser definidos desde afuera o desde adentro del aparato estatal, pero siempre los actores sociales lo deben percibir como tal. Se infiere, que no cualquier necesidad se convierte en problema, sino lo logra aquella que es interpretada como tal por los actores sociales con recursos de poder, capaces de imponerlas al interés común, a la agenda pública, solo entonces se vuelven “problemas socialmente relevantes” los que para transformarse en cuestiones deben ingresar a la agenda política o estatal.

Por lo cual, los problemas que ingresan a la agenda estatal, lo logran como resultado del replanteo constante de la lucha en las mismas bases del sistema de dominación social. Es el resultado de las relaciones de fuerza, de las luchas y las contradicciones sociales entre los actores involucrados y de ellos con el Estado, lo que abre, posterga o excluye el ingreso de un problema socialmente relevante a la agenda del Estado.

No podemos confundir el *definir un problema* con la simple descripción de una situación no deseada y que se desea cambiar (Subirats, 1989). La distinción entre lo que debería ser y lo que es no nos ayuda a ver bien el camino a tomar. Una política pública necesita una definición del problema operativa, que de algún modo nos indique el mejor camino a tomar para su mejor resolución, una vía propicia entre la situación de partida no deseada y una situación que sin ser la óptima, sea claramente mejor que la originaria. *“La situación se complica cuando nos damos cuenta que cada actor implicado en esa situación no deseada tiene definiciones distintas y contradictorias.... El gestor de la política sabe con qué recursos cuenta,...Lo que acabe haciéndose o diciéndose no tiene por qué ser considerado por tanto como la solución racional u óptima, sino como la definición del problema que ha resultado triunfante en el debate público y sus definiciones del problema. Esta decisión tampoco implica un final del debate, ya que los actores perdedores tratarán de evitar que la decisión adoptada oficialmente se ejecute en la práctica, o harán campaña para demostrar que la opción es errónea y conseguir que se revise”* (Subirats, 1989).

La buena definición del problema es de primordial importancia a la hora de ejecutar una política pública, aunque lamentablemente cada vez predomina más la certeza de que se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición del problema, que como resultado de ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados (Subirats, 1989).

Podemos concluir hasta aquí que cada cara o faceta del problema vuelve más compleja su estructuración, pero al mismo tiempo abre nuevas oportunidades. A su vez, afirma la existencia de facetas del problema, nos lleva a la deducción que los problemas que generan la formación de las políticas públicas, son casi siempre interdependientes, es decir, nunca es un solo problema.

Los problemas son artificiales en el sentido de que responden a una decisión voluntaria para que existan y se resuelvan y no tiene vida al margen de los individuos y grupos que los definen.

2- Formulación de alternativas de solución

La formulación es resultado de estimaciones y la previsión del curso de acción futuro. La política se formula en el presente que ya es pasado, pero debe diseñar cursos de acción aplicables en el futuro. Este problema implica basarse en diagnósticos científicos y técnicos pero también políticos. El problema del futuro es que no previsible, por lo que el papel de la política pasa a ser central en la formulación de las políticas públicas. El denominado proceso de globalización plantea el problema de la sustitución de las regulaciones estatales de largo plazo (fordismo) por el concepto de “flexibilidad”.

El debate sobre cuál es el método más apropiado para lograr resultados efectivos en la toma de decisiones a nivel gubernamental es aún fuerte, tanto a nivel político como académico., y se encuentra atravesado por la ideología.

El análisis y estudio de la toma de decisión gubernamental y de su consiguiente estrategia frente al cambio resulta de utilidad metodológica para definir la formulación y sanción de la política pública a analizar. Entre los enfoques teóricos existentes, tendremos en cuenta a las concepciones Racionalista, Incrementalista y la de Exploración Combinada.

RACIONALISTA: Esta concepción establece que cuando el decisor toma conocimiento de un problema, define claramente una meta y analiza exhaustivamente los medios alternativos para alcanzarla. Luego escoge entre ellos de acuerdo con una estimación de sus cualidades, en referencia al estado de cosas preferido y se procede a generar un cambio inmediato y previamente definido.

En cambio, el enfoque **INCREMENTALISTA**, busca adaptar la estrategia de toma de decisiones a las capacidades siempre limitadas de los decisores, reduciendo el espectro y el costo de la búsqueda de información. En lugar de intentar una revisión exhaustiva de las alternativas, centra su atención solo en aquellas políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes. Es decir el problema a que se enfrenta el decisor es constantemente redefinido, por lo tanto no existe una sola decisión concreta del problema, sino que se lleva a cabo ajustes permanentes entre los fines y los medios y viceversa” (Lindblom, 1996).

En el plano estrictamente político, el **INCREMENTALISMO** permite general cambios de importancia y que en ocasiones se presentan como sorprendidos e indirectos para los diferentes actores políticos. Es más, cuando los resultados de las políticas son adversos (desocupación, inflación, ingobernabilidad) sería necesario tomar medidas absolutamente nuevas.

Otro autor que se dedica a analizar este tema, Y. Dror, señala “En condiciones de estabilidad política y económica, la rutina es con frecuencia la mejor política, y como el cambio ocurre más lentamente la estrategia incremental suele ser óptima. Pero aún en las sociedades más estables, muchos de sus problemas cualitativamente más importantes, se relacionan con cambios rápidos en los niveles de aspiración y en los medios disponibles de acción, razón por la cual se requiere otro método de toma de decisiones”.

Por último, y tomando elementos de los dos modelos anteriores, encontramos el llamada “Exploración Combinada”. El mismo señala que las decisiones fundamentales o racionales marcan, frecuentemente, el contexto de las incrementales, y a la vez las decisiones fundamentales suelen ser preparadas por las incrementales con el fin de evitar que la decisión última cause una transformación violenta. En resumen, desde esta perspectiva, los pasos precedentes son inútiles sino conducen a decisiones fundamentales y los pasos incrementales posteriores son ininteligibles sin las mismas. Y en definitiva, en el marco de este enfoque, el incrementalismo reduce los aspectos no realistas del incrementalismo, limitando los detalles en las decisiones fundamentales, y por otra parte, la contextualización que impone el racionalismo permite que se superen los aspectos conservadores del incrementalismo.

3- Adopción de una alternativa

La dimensión subjetiva del problema, más aún en las cuestiones sociales, propicia la participación de los diferentes actores involucrados. Desde la misma manera que esta participación implica muchas definiciones del problema, también implica muchas vías de solución. Es muy posible que la participación de muchos actores sociales genere más interrogantes, más discusión, pero también una gama de soluciones muy diversas y en ocasiones con más sustentabilidad.

La manera de plantear el problema debe ser instrumental, es decir que posibilite la intervención para la posible mejora. Implica ligar la definición del problema con la toma de decisión. Dada la subjetividad del problema y la participación de múltiples actores, ligar la definición del problema a la toma de decisiones implica meterse en un laberinto. Frente a esto, la cuestión no será suprimir actores y a sus posiciones sino formularlo correctamente. Para esto la planificación estratégica viene en nuestra ayuda, aportando sus técnicas que nos permiten identificar y priorizar los problemas, a partir de lo cual podremos obtener un cierto orden en el laberinto. (Subirats, 1989).

A partir de este momento se compararán las alternativas de solución y se irá construyendo las acciones concretas para el logro de los objetivos. En definitiva se tratará de una toma de decisiones, de elegir entre distintas alternativas de solución, contando con las técnicas adecuadas.

4- Implementación de la alternativa seleccionada

La implementación está dada por el conjunto de las acciones necesarias para el logro de los objetivos formulados, implica la movilización de los recursos materiales y la gestión de la administración pública por parte del gobierno y afecta al ámbito privado. Implica preguntarse cómo se hace y cuanto cuesta.

Entre los diversos modelos analíticos sobre la implementación se destacaran dos: el modelo Lineal de implementación y el modelo interactivo.

MODELO LINEAL: implícito en muchos modelos de reforma, es un modelo del proceso político claramente lineal. De acuerdo a este modelo una reforma se instala en la agenda de gobierno, se toma la decisión de llevarla a cabo, y por lo tanto se implementa una política que puede ser efectiva o fracasar. La toma de decisión es considerada crítica en este proceso.

MODELO INTERACTIVO: La implementación es un aspecto crucial del proceso de formación de la política, y sus resultados son ampliamente variables. El destino de los resultados obtenidos y su variación deriva del hecho que la implantación es un proceso interactivo y continuo de decisión, tanto para los decidores políticos (actores que ocupan cargos de responsabilidad política y por lo tanto toman decisiones) como para los implementadores (burocracia administrativa).

Se trata que las políticas se implementan en un ambiente de equilibrio ya que fueron aceptadas y acordadas con los actores sociales involucrados, Este equilibrio surge de la aceptación de un acuerdo institucional o político previo, establecido por aquellos que se encuentran afectados positiva o negativamente por este.

El resultado de algunas reformas está ampliamente determinado por como las organizaciones estatales, las autoridades públicas y las rutinas administrativas responden a los cambios planteados. En algunos casos, los actores mencionados provocaron alteraciones o cambios en el programa original, lo que provoca que los mismo no tengan alto impacto en la población, y en ocasiones no sean percibidos por la población.

Tamayo Sáez sostiene que la complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que este funciones, cuanto más elevado sea el número de actores y decisiones más difícil es controlar la implementación.

5- Evaluación de los resultados obtenidos.

A lo largo de la implementación se monitorea los resultados parciales de las políticas. Esto se realiza como un momento permanente de aprendizaje, que deberían realizar todos los actores involucrados aunque en ocasiones se lo deja solo a los técnicos. Recordemos que la evaluación de los distintos planes, programas y proyectos siempre es un momento de medir los aciertos y los errores para poder realizar a tiempo retoques o trazar nuevos cursos de acción para el logro de los objetivos planteados.

Cada toma de decisión del estado frente a la cuestión planteada genera impactos que realimentan el proceso y lo llevan a nuevas situaciones que a la vez, generan nuevas políticas.

Con respecto al impacto que tiene una política pública concreta sobre la realidad de la población se presenta como muy complejo para su medición. A las preguntas ¿Cuál es el impacto?, ¿Se puede identificar efectos no buscados? ¿Qué efectos políticos ha generado la implementación de esta política pública?, las respuestas son casi siempre insuficientes y de difícil monitoreo. Por lo cual se infiere que es muy importante que en el momento del diseño de la política se establezcan indicadores de medición flexibles, ya que en el transcurso de la implementación tal vez demos que no se condicen con la realidad hallada.

TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN SUS EFECTOS

Tomando como indicador a los actores involucrados, directa o indirectamente, existen cuatro tipos de políticas públicas.

1- Políticas distributivas: estas constituyen las que su objetivo es la provisión de servicios o beneficios a grupos particulares sin desventaja para otros grupos. Este tipo encuentra poca resistencia de parte de los grupos de interés;

2- Políticas reguladoras: aquí se establecen imposiciones de limitaciones o restricciones en la conducta de individuos o grupos. Estas políticas son levemente controversiales pero no atraen mucha participación de otros grupos de interés.

3- Políticas autorreguladoras: Son procuradas por una organización como medida para controlar sus propios intereses, y pueden ser diseñadas para evitar la actividad de grupos de interés.

4- Políticas redistributivas: estas son intentos deliberados del gobierno para cambiar la distribución del ingreso o de la riqueza. Se presentan como muy controversiales y pueden generar fuertes intereses grupales tanto a favor o en contra.

PALABRAS FINALES

Las políticas públicas conforman uno de los elementos constitutivos de la noción del “sistema político”. Se encuentran en el elemento institucional, llamado régimen político.

“Son concebidas como productos del sistema político, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las acciones de las instituciones cristalizadas por el sistema político en el Estado” (Alcántara, 1995).

En otras palabras podemos decir que las políticas públicas son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuesta a las necesidades y reclamos de la sociedad. Se pueden entender además como uso estratégico de los recursos para aliviar los problemas. Se trata entonces de la idea de Easton de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella.

Con el crecimiento del Estado y de las tareas que este poco a poco va sumiendo como suyas, luego del modelo de estado gendarme, o Estado Liberal, donde sus funciones básicas eran la policía, la defensa, pasando por el estado de Bienestar, durante el cual asume las demandas sociales y comienza con las políticas redistributivas concretas, el Estado neoliberal que pretendió olvidarse del pasado y constituir un estado mínimo sin lograrlo, el estado actual asume funciones de mucha envergadura, donde se va haciendo cada vez más intervencionista, con lo cual afecta cada vez más la vida cotidiana de la sociedad. El nuevo estado interviene en la economía, en el trabajo, en

la producción, en la seguridad social, entre otros asuntos. Es que surgen una cantidad mayor de demandas y necesidades que el estado necesita hacer frente, para lo que necesita grandes sumas de dinero, que son captadas a través generalmente de impuestos por parte de los ciudadanos, y los ingresa a la población a través de planes, programas y proyectos que van en beneficio de la población. Es así como a través de estos planes, programas y proyectos se materializan las políticas públicas, de allí la importancia de su estudio a través de formas sistémicas y analíticas.

El estudio de las políticas públicas debería realizarse bajo tres cuestiones:

“Qué políticas desarrolla el estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian” (Pallares, 1988).

En definitiva, estudiar las distintas políticas públicas, en un tiempo determinado, nos dirá Qué hacen los gobiernos. Cómo y Por qué lo hacen y Qué efecto produce.

BIBLIOGRAFÍA

SUBIRATS, J. "Análisis de las políticas públicas y eficiencia de la Administración" Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1989.

SUBIRATS, J. "El Análisis de las políticas públicas". Departament de Ciència Política i Dret Públic. Universitat Autònoma de Barcelona, 2001.

TAMAYO SAEZ "El Análisis de las Políticas públicas" en Bañon, R y Camillo, E (comps) La Nueva Administración Pública, Alianza, 1997.

OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. "Estado y políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación", CEDES, Doc. G.E. CLACSO n° 4, Bs. As. 1981.

O'DONNELL, G."Apuntes para una Teoría del Estado", en Oszlak, O. (comp). Teoría de la Burocracia Estatal, Ed. Paidós, Bs. As. 1984.

ACUÑA, C. Y REPETTO, F. ""Marco de análisis de las políticas sociales, mimeo, 2000.

REPETTO, F. "Gestión pública y desarrollo social en los noventa, Alianza, Bs. As. 2001.

MAJONE, G. "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas" .FCE, México, 1997.

ALFORD, R. Y FRIEDLAM, P. "Los Poderes de la Teoría", Ed. Manantial, Bs. As, 1991.

PALLARES, F. "Las políticas públicas: el sistema político en acción" Revista de Estudios Políticos n° 62.

ALCÁNTARA, M. Gobernabilidad, crisis y cambios" FCE, México, 1995.

MARTINEZ NOGUEIRA, R. "Análisis de Políticas Públicas", INAP, Bs. As. 1997.

DROR, Y. "¿Salir del paso ciencia o inercia? En Aguilar Villanueva.. L. La hechura de las Políticas Públicas. Ed. Porrúa. México, 1996.

LINDBLOM, C. "La ciencia de salir del paso". En Aguilar Villanueva. L. La hechura de las Políticas Públicas. Ed. Porrúa. México, 1996.

POLÍTICA, ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES

Representación Política y Sistemas Electorales.

Su influencia en el Sistema de Partidos.

Lic. Martín Raimundo ¹

INTRODUCCIÓN

Nadie puede poner en duda que, en la actualidad, existen un mayor conocimiento y una mejor comprensión de la relación entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos con los marcos democráticos institucionales, en su sentido más amplio.

Existe una clara conciencia de que el cambio de un sistema electoral no constituye una mera cuestión técnica, sino que se trata de un proceso político que requiere tanto de un debate público abierto, como de un cuidadoso proceso de construcción de consensos y de una evaluación integral de las opciones disponibles.

Además, existe una clara evidencia de que el diseño de un sistema electoral puede ser una herramienta clave dentro del conjunto de las estrategias para el manejo de conflictos, al coadyuvar a establecer firmes fundamentos para una democracia sustentable.

Los sistemas electorales cumplen con distintas exigencias, de diferente modo y en grado diverso, interviniendo en la valoración de estas exigencias consideraciones de tipo teórico-democráticas, como así también de poder político-partidarias, ya que la opción por un determinado sistema electoral, depende de la ponderación de exigencias diversas en relación con el sistema electoral vigente en un contexto de funcionamiento específico.

Partiendo de la premisa fundamental de que no existe un sistema electoral ideal, tanto los efectos como la deseabilidad de un determinado sistema electoral dependen de distintos factores y variantes, entre otros, el tiempo y el espacio.

A un sistema electoral se le pueden plantear distintas exigencias, entre las cuales, las más importantes son la representación (justa), la efectividad (en cuanto al funcionamiento del sistema político) y la responsabilidad (en la relación elegido-votante).

Los sistemas electorales no pueden satisfacer las diferentes exigencias al mismo tiempo, en la misma medida y de manera absoluta. Más aún, los conflictos entre los diversos objetivos constituyen la regla; por consiguiente, los sistemas electorales concretos comparten la característica de satisfacer las exigencias más en un determinado sentido y menos en otro.

En efecto, la opción por un determinado sistema político expresa indefectiblemente cuáles exigencias se valoran como cruciales y cuáles como marginales. En ocasiones, las opciones

¹ - Licenciado en Ciencia Política (UBA) con orientación en Administración y Políticas Públicas. Asesor en las Comisiones de Descentralización y Participación Ciudadana y en Derechos Humanos, Garantías y Antidiscriminación en la Legislatura porteña del 2000 al 2003. Desde fines del 2003 a la actualidad en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, en la Oficina de Capacitación e Investigación y, hoy en día, como Jefe del Departamento de Asuntos Académicos del Centro de Estudios para el Fortalecimiento Institucional (CEFI) del mismo Organismo.

reflejan una falta de conocimiento de los problemas (o bien cierta ingenuidad), como si fuera posible obtener un aumento de la capacidad funcional de un sistema electoral en un sentido, sin incurrir en costos en otros.

Los sistemas electorales que intentan satisfacer exigencias funcionales de distinta naturaleza constan, por lo general, de un gran número de elementos (a veces, contrapuestos) en compleja interrelación. Frecuentemente, su funcionamiento y sus efectos no resultan fáciles de comprender.

Por todo esto, escoger un determinado sistema electoral es una de las decisiones institucionales más importantes para cualquier democracia. Casi en todos los casos, la selección tiene efectos profundos para el futuro de la vida política del país y, una vez adoptado, suele mantenerse estable por largo tiempo, en la medida en que se cristalizan a su alrededor intereses políticos y el propio sistema responde a los estímulos que se le presentan. Si bien en los últimos tiempos se ha vuelto común el diseño consciente de los sistemas electorales, tradicionalmente su selección de manera consciente y deliberada era algo muy poco usual.

Con frecuencia, la elección de un sistema electoral ocurría de manera accidental; se trataba del resultado de una excepcional combinación de circunstancias, de una tendencia pasajera o de un capricho de la historia, en el que generalmente gravitaron de manera decisiva los efectos del colonialismo o de un país vecino influyente.

Cualquier democracia emergente selecciona (o hereda) un sistema electoral para integrar su legislatura. De igual forma, una crisis política en una democracia establecida puede convertirse en una oportunidad para modificar el sistema electoral y, cuando no existe crisis, los promotores de una reforma política pueden tratar de incorporar en la agenda política un cambio del sistema electoral.

La decisión de modificar o conservar un sistema electoral suele verse influenciada por alguna de las siguientes circunstancias, a saber:

los actores políticos carecen del conocimiento e información básica para reconocer plenamente las variantes y consecuencias de los distintos sistemas electorales;

los actores políticos, por el contrario, utilizan su conocimiento sobre sistemas electorales para promover un diseño que piensan que va a operar en su propio beneficio.

Desde ya, puede ocurrir (y hasta suele ser habitual muchas veces) que las decisiones tomadas tengan consecuencias que no se previeron en el momento de adoptarlas, como también efectos que sí lo fueron. Puede ocurrir que las decisiones no sean las mejores para la salud política del país a largo plazo, e incluso, en ocasiones, puede que tengan efectos desastrosos para sus perspectivas democráticas.

Por lo tanto, el contexto dentro del cual se elige un sistema electoral puede ser tan importante como la elección misma a realizar. Esta es más un proceso político que una cuestión en la que un grupo de especialistas técnicos independientes pueda dar una respuesta única y correcta. De hecho, la consideración respecto de ventajas políticas a obtener, es casi siempre un factor que influye en la selección del sistema electoral -a veces, el único-, mientras que el repertorio de alternativas disponibles es con frecuencia restringido. De igual forma, los cálculos de interés político a corto plazo pueden ocultar las consecuencias a largo plazo de un determinado sistema electoral, así como los intereses del sistema político en su conjunto.

Ahora bien, sin dejar de reconocer todos estos obstáculos prácticos, trataremos en lo sucesivo, de abordar la temática de la definición y selección de los sistemas electorales de la manera más amplia y comprensiva posible.

SISTEMA ELECTORAL: SU DEFINICIÓN Y PRINCIPALES ATRIBUTOS CONSTITUTIVOS

Una norma clave en todo proceso eleccionario es el mecanismo de cómputo de los votos y de transformación de esos votos en cargos ganados por los partidos y los candidatos, es decir, lo que comúnmente se denomina *sistema electoral*. Dicho en forma más elemental, éste convierte los votos emitidos en la elección general en escaños ganados por partidos y candidatos.

En sentido amplio entonces, un sistema electoral abarca el conjunto de temas relacionados con la integración de los órganos de gobierno por procedimientos electivos. Así delimitado, el concepto se refiere a las normas que regulan la ciudadanía, los partidos políticos, las bases del sufragio, la emisión del mismo, los órganos electorales, los recursos contra sus decisiones y al sistema electoral en sentido restringido².

Aunque no nos centraremos en los aspectos administrativos de las elecciones (como la distribución de los sitios de votación, la postulación de candidatos, el registro de electores, etcétera), estos aspectos son de gran importancia, y las posibles ventajas derivadas de la selección de un determinado sistema electoral pueden socavarse a menos que se les otorgue la debida atención. El diseño de un sistema electoral también afecta otros componentes de la legislación electoral, como ser la forma en que se delimitan las demarcaciones electorales, en que se registran los electores, en que se diseñan las papeletas de votación, en que se cuentan los votos, y muchos otros aspectos del proceso electoral.

Partiendo de un breve repaso de los principales autores especialistas en esta materia, Douglas Rae define al sistema electoral como un conjunto de reglas y procedimientos *“que gobierna el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernamental (típicamente en bancas parlamentarias) entre los partidos políticos en competencia”* (1971: 14).

En la misma línea argumental, Dieter Nohlen sostiene que *“los sistemas electorales contienen, desde un punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños”* (1994: 34). Giovanni Sartori, por su parte, precisa que *“los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules y, por consiguiente, afectan la conducta del votante”*, a la vez que aclara que tal sentencia se ajusta a la competencia por bancas parlamentarias y que, por tanto, es necesario evaluar por separado las elecciones presidenciales y cualquier votación para un cargo indivisible (1994: 15) (sugerencia que se seguirá de aquí en adelante, salvo indicación contraria).

En el proceso de traducción de votos a cargos, todos los sistemas electorales producen un efecto reductor: no todos los partidos políticos que se presentan al comicio -los comúnmente denominados como “partidos electorales”- logran obtener cargos o bancas (y, por tanto, contar como “partidos parlamentarios”).

Los sistemas electorales entonces, operan en general, por una parte, favoreciendo -en mucho o en poco, pero en algo al fin- a los partidos políticos que logran alzarse con un mayor caudal de votos y, por la otra, perjudicando -también en medidas diversas- a las organizaciones partidarias que obtienen una menor cantidad de sufragios.

Por este motivo, esta relación entre votos obtenidos y escaños asignados, denominada usualmente como “proporcionalidad”, recibe la mayor atención a la hora de evaluar un sistema electoral

² - El alcance restringido del concepto “sistema electoral” se establece en función de lo convenido en Derecho Electoral, en cuanto a reservar esta denominación a las reglas que establecen la forma en la que han de ser asignados y distribuidos los cargos electivos en un régimen electoral determinado.

por parte de los académicos, pero también -en diferentes etapas del comicio- entre los partidos políticos y los votantes, con los consiguientes efectos sobre la estructuración del sistema partidario y sobre el comportamiento del electorado.

Como conjunto de reglas y procedimientos, todo sistema electoral presenta una serie de propiedades, atributos o elementos constitutivos, de los cuales los más importantes son, a saber: en primer lugar, el distrito electoral, el tamaño de la asamblea legislativa, la fórmula electoral, y la barrera o umbral de exclusión y, en segundo término, la estructura de la boleta o lista de votación y la posibilidad de unir listas o *apparentement* (Lijphart, 1995; Mackenzie, 1962; Nohlen, 1981, 1994; Rae, 1977; Sartori, 1994; Taagepera y Shugart, 1989).

A partir de aquí, nos dedicaremos al análisis de los atributos más relevantes de los sistemas electorales, como ser el distrito o circunscripción, el tamaño de la asamblea legislativa, la fórmula electoral y la barrera o umbral de exclusión (llamado más comúnmente “piso electoral”).

Distrito o Circunscripción Electoral

Por **distrito o circunscripción electoral** se entiende a cada una de las secciones en las que el electorado es dividido o agrupado a los fines de la votación y el cómputo de los sufragios, y a las cuales se le asigna un número determinado de bancas a repartir entre los distintos partidos políticos en competencia.

A nivel nacional, la gran mayoría de los países organizan su elección sobre la base de múltiples circunscripciones, mientras que sólo unos pocos, como Holanda e Israel, celebran votaciones considerando al territorio del Estado como un distrito único e indivisible.

Por su parte, algunos países poseen una estructura de distritos electorales más compleja (*complex districting*, según Rae, 1971), ya que combinan o superponen dos o más niveles de asignación de bancas; en estos casos, una distribución de los escaños por circunscripciones de carácter menor o regional coexiste con una circunscripción superior o de nivel nacional (concebida, habitualmente, para corregir ciertas distorsiones en la traducción de votos en bancas en un sólo nivel o para promover o alentar la formación y/o representación de partidos políticos con una orientación política nacional antes que regional o parroquial).

La creación del distrito electoral conlleva la toma de dos decisiones: la relativa a los límites de la circunscripción, y la concerniente a su base poblacional. La delimitación o trazado de los distritos electorales se realiza mediante alguno de estos dos procedimientos: a) la adopción de ciertas demarcaciones ya establecidas según criterios políticos o administrativos (por ejemplo, las fronteras de regiones, provincias o municipios), o b) la creación de nuevos límites diferentes a los existentes y, por tanto, fijados con un fin electoral específico.

Por su parte, la base poblacional de un distrito electoral refiere a la cantidad de bancas asignadas a éste y a su relación con el número de electores o pobladores que allí residen. De este modo, la base poblacional determina el efecto y el valor que un voto emitido en un distrito puede tener en relación con el sufragio emitido en otra circunscripción.

Tanto la delimitación como la fijación de la base poblacional de los distritos electorales constituyen decisiones políticas de gran importancia, y sobre ellas siempre están presentes, respectivamente, la posibilidad de desviaciones, manipulaciones o distorsiones tales como el *gerrymandering* (el manejo del trazado de las circunscripciones electorales con el objetivo de obtener ventajas en el resultado de la elección) y el *malapportionment* (la distribución injusta de la base poblacional entre los distintos distritos electorales en que se divide el país, Monroe, 1994; Samuels y Snyder, 2001).

El *gerrymandering* se practica cuando un partido político determina los límites de las circunscripciones teniendo en cuenta la orientación del electorado y de acuerdo con su propia conveniencia: a) construye artificialmente distritos *seguros* o baluartes agrupando en ellos a sus votantes más fieles, y b) dispersa la concentración de los electores poco afines distribuyéndolos en varias circunscripciones.

Esta maniobra recibe tal nombre porque se atribuye su primera puesta en práctica a un gobernador del estado norteamericano de Massachusetts, Elbridge Gerry (1744-1812), y hasta el día de hoy es una práctica frecuente en los Estados Unidos, así como también en otros países.

El *malapportionment* puede ser, o bien el resultado de una decisión inicial deliberada cuando la primera base poblacional fue fijada contemplando desequilibrios, o bien la consecuencia de movimientos migratorios (comúnmente desde el campo hacia las ciudades), u otros fenómenos demográficos posteriores, no acompañados de ajustes en la asignación de los escaños por distrito. Por lo general, esta desigualdad es reconocida y tolerada siempre que no traspase ciertos límites o umbrales de representación, pero en cualquier caso, se trata de una importante excepción al principio de la igualdad del sufragio.

El *malapportionment* puede afectar no sólo a los votantes, sino también a los partidos políticos, en particular, si existen algunos con fuerte presencia en los distritos beneficiados por esta desigualdad y, en forma inversa, otros con una mejor implantación territorial en las circunscripciones perjudicadas por este desequilibrio. Por ello, también puede ser la consecuencia de arreglos políticos para beneficiar a algunos electores o partidos en desmedro de otros.

En la actualidad, los casos más pronunciados de *malapportionment* para las asambleas unicamerales y, en los bicameralismos, para las cámaras legislativas comúnmente denominadas *primeras cámaras* o *cámaras bajas*, se encuentran entre las democracias instauradas en tiempos recientes, menos desarrolladas y con un legado colonial británico, como las del continente africano, pero también existe en países de América Latina como Ecuador, Bolivia, Chile y Argentina (Samuels y Snyder, 2001).

Tanto las manipulaciones en la delimitación de los distritos electorales como los desajustes en la base poblacional de las circunscripciones pueden corregirse mediante el rediseño (*redistricting*, entre los especialistas de procedencia anglosajona) o a través de la reasignación de las bancas por distrito (o *reapportionment*).

Por otra parte, a los fines electorales, la característica más importante de la circunscripción es su **magnitud** o **tamaño**. Este rasgo no se refiere a su extensión territorial, ni tampoco a la cantidad de votantes que posee, sino al número de cargos que se eligen por ese distrito.

En otras palabras, la unidad de medida de la magnitud del distrito es la banca. En función de su magnitud o tamaño, las circunscripciones se dividen en *uninominales* (cuando se elige una sola banca) y *plurinominales* (cuando se eligen dos o más cargos). Y, a su vez, las circunscripciones plurinominales pueden diferenciarse en *pequeñas* (dos a cinco bancas), *medianas* (entre seis y diez) y *grandes* (más de diez bancas).

En los sistemas electorales nacionales que contemplan un único distrito, el tamaño de éste es grande (por ejemplo, en Holanda, 150 bancas; en Israel, 120). En cambio, en los que se establecen varios, pueden presentarse distintas combinaciones; por ejemplo, múltiples distritos de idéntica magnitud (las circunscripciones uninominales en la cámara de representantes en los Estados Unidos o las binominales en Chile), unos cuantos de pequeño tamaño con escasa diferencia (como los plurinominales de tres a cinco escaños para la elección del *Dáil* en Irlanda), o con gran disparidad de dimensiones (como en el caso de la cámara de diputados nacionales en

la Argentina, donde varían entre los extremos de un único distrito con treinta y cinco bancas —la Provincia de Buenos Aires— y una decena de circunscripciones con una magnitud que alterna en cada renovación parcial entre tres y dos).

El tamaño o magnitud de la circunscripción electoral es importante a los fines de calcular las oportunidades de los partidos políticos para obtener el o los cargos en disputa. En efecto, prescindiendo de los demás atributos que componen el sistema electoral, puede señalarse que *cuanto mayor es el tamaño de la circunscripción, aumenta la cantidad de partidos políticos con posibilidades de obtener uno de los puestos en cuestión*.

Así, en circunscripciones uninominales y plurinominales pequeñas, la distribución de los puestos se reduce a los partidos mayoritarios (o incluso, a uno solo, el de mayor número de apoyos), mientras que, en circunscripciones plurinominales medianas y grandes, aumentan las posibilidades de conseguir bancas para los partidos con menor caudal de votos.

El hallazgo de esta fuerte influencia de la magnitud del distrito es atribuida al primer análisis comparado y sistemático de los efectos de los sistemas electorales sobre la desproporcionalidad y el multipartidismo: la obra de Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, aparecida por vez primera en 1967.

Tamaño de la Asamblea Legislativa

Por su parte, el **tamaño de la Asamblea Legislativa** se refiere al número total de escaños sujetos a elección. Douglas Rae (1971) llamó la atención sobre esta variable "*generalmente descuidada*", pero no la consideró en su estudio empírico, como tampoco lo hicieron en forma sistemática investigaciones posteriores, quizá por ser estimada como un factor externo al sistema electoral, como una mera característica del Órgano Legislativo (Lijphart, 1994: 12).

Sin embargo, el tamaño de la Asamblea Legislativa constituye un factor de fuerte incidencia sobre la proporcionalidad y sobre el grado de multipartidismo, ya que *las posibilidades para los partidos menores de acceder a la distribución de bancas decrecen a medida que disminuye el número de miembros del órgano legislativo a elegir* (Lijphart, 1994; Taagepera y Shugart, 1989).

Fórmula Electoral

Por **fórmula electoral** se entiende el procedimiento de cálculo que convierte en forma usualmente mecánica los totales de los votos de los electores en una determinada distribución de los puestos en disputa entre los distintos partidos políticos o candidatos (Cox, 1997: 59).

Ella es la encargada de transformar las preferencias individuales de los votantes, el voto, en una decisión colectiva, el reparto de los cargos entre los diferentes postulantes.

Por su parte, las fórmulas electorales se diferencian habitualmente en dos grandes grupos, en **mayoritarias** y en **proporcionales**. Dentro de cada uno de éstas, existe una amplia variedad de subtipos (de los cuales sólo describiremos, en forma sencilla o simplificada, los más difundidos o conocidos). En último término, también mencionaremos las fórmulas **mixtas**, que combinan los atributos positivos de los dos sistemas anteriores.

Las fórmulas electorales **mayoritarias** tienen como objetivo principal consagrar un gobierno y garantizar la gobernabilidad mediante la fabricación -más o menos artificial- de mayorías legislativas (es decir, que esta cantidad de parlamentarios puede o no corresponderse con una efectiva mayoría de los votantes). Este tipo de fórmulas se corresponde con una visión dicotómica de la realidad política, que divide entre gobierno y oposición, entre mayoría y minoría.

Dentro de éstas se encuentran la comúnmente denominada de **mayoría relativa** o **simple**, el **voto alternativo** y la de **mayoría absoluta**.

La fórmula de **mayoría relativa** o **simple** adjudica la banca o la mayoría de las bancas en disputa al partido político o candidato que haya obtenido más votos, independientemente de la diferencia de sufragios entre éste y su rival más cercano. En otras palabras, para ganar basta un voto de diferencia sobre cualquier otro postulante o partido político. Las expresiones con las que se conoce indistintamente a esta fórmula en el mundo anglosajón, "*first past the post system*", "*plurality system*", y "*winner takes all*", resumen muy bien el principio y el funcionamiento de la misma.

Esta fórmula bastante sencilla remonta su origen a la idea de proponer a una persona o conjunto de personas en representación de un determinado territorio, a la elección de "*dos caballeros de cada condado y dos burgueses de cada ciudad*" para la Cámara de los Comunes, ya vigente en la Inglaterra del Medioevo, tal como señala Stein Rokkan (1974: 169).

A pesar de su simplicidad y de su extendida tradición, la fórmula de mayoría relativa sólo se difundió con éxito, combinada casi invariablemente con distritos uninominales, entre las colonias del imperio británico, en casi todas las cuales todavía hoy subsiste (por ejemplo, Canadá, Estados Unidos, India, ciertos países africanos y un conjunto de islas en el Caribe). En el resto del mundo, en cambio, desde la ampliación del derecho de sufragio, constituye un tipo cada vez menos frecuente.

La aplicación de esta fórmula de *mayoría relativa* o *simple* es defendida básicamente por su simplicidad y por su tendencia a propiciar ganadores que sean responsables de un área geográficamente bien delimitada. Entre sus *ventajas* más mencionadas, se pueden resumir las siguientes, a saber:

- Brinda una opción claramente definida a los electores entre dos partidos u opciones principales. Este sistema de mayoría simple provoca que el sistema de partidos gravite en torno de una alternancia en el poder entre un partido de *izquierda* y otro de *derecha*. Los terceros partidos a menudo se debilitan y casi nunca alcanzan el apoyo popular necesario a nivel nacional para obtener un porcentaje análogo de escaños en el poder legislativo.
- Permite la formación de gobiernos de un solo partido. Los *escaños adicionales* favorecen comúnmente al partido más grande bajo un sistema de mayoría simple; esto hace que los gobiernos de coalición sean más una excepción que una regla. Esta situación permite la formación de gabinetes que no están maniatados por las restricciones que impone la necesidad de negociar con el socio minoritario de una coalición.
- En teoría, da lugar a una oposición coherente a nivel legislativo, ya que la contracara de un gobierno fuerte de un solo partido es una oposición con los escaños suficientes para cumplir con su función de vigilancia crítica y presentarse como una alternativa real de gobierno.
- Favorece a los partidos de base amplia. En sociedades étnica o regionalmente muy divididas, se recomienda este sistema de mayoría simple para alentar a los partidos a ser instancias muy abiertas e incluyentes, que abarquen distintos segmentos de la sociedad, particularmente cuando sólo hay dos partidos mayoritarios y muchos y muy diversos grupos sociales. En Malasia, por ejemplo, el gobierno *Barisan 41 Nasional* está conformado por un movimiento *sombrilla* de muy amplia base que postula candidatos *malayos, chinos e indios* en áreas de gran diversidad étnica.
- Excluye a los partidos extremistas de alguna representación legislativa. A menos que el apoyo electoral de un partido minoritario extremista se encuentre geográficamente concentrado, es poco probable que obtenga escaños bajo un sistema de mayoría simple.

- Promueve la formación de vínculos entre los electores y sus representantes, en tanto da lugar a un poder legislativo conformado por representantes de áreas geográficas definidas. Según muchos analistas, esta responsabilidad geográfica es particularmente importante en *sociedades agrarias* y en países en desarrollo.
- Permite a los electores elegir entre candidatos y no sólo entre partidos. Los electores pueden evaluar el desempeño de candidatos individuales en lugar de únicamente tener que aceptar una lista de candidatos presentada por un partido, como sucede bajo algunos sistemas de listas de representación proporcional.
- Brinda la oportunidad de elegir a candidatos independientes. Esto puede ser particularmente importante para el desarrollo de sistemas de partidos, cuando la política sigue girando alrededor de vínculos familiares, de grupo o parentesco, y no sobre la base de fuertes organizaciones partidistas.
- Finalmente, los sistemas de mayoría simple son particularmente elogiados por ser de fácil aplicación y entendimiento. Un voto válido sólo requiere de una marca sobre o junto al nombre o símbolo de algún candidato. Incluso si el número de candidatos en la papeleta es muy extenso, es fácil para los oficiales electorales realizar el conteo.

No obstante, los sistemas de mayoría simple son a menudo muy *criticados* por razones como las siguientes, a saber:

- Privan a los partidos minoritarios de una representación *justa*, en el sentido de que aquel partido que obtiene, por ejemplo, alrededor del 10% de la votación debería ganar aproximadamente el 10% de los escaños legislativos. Sin embargo, en la práctica, por ejemplo, esto no resulta. En las elecciones federales de Canadá, en 1993, el Partido Progresista Conservador obtuvo 16% de la votación, pero sólo 0.7 % de los escaños, y, en las elecciones generales de 1998, en Lesotho, el Partido Nacional Basotho obtuvo 24% de la votación, pero sólo 1% de los escaños. Este es un patrón que se repite una y otra vez en los sistemas de mayoría simple.
- Excluyen a las minorías de una representación justa. Como regla general, bajo los sistemas de mayoría simple, los partidos presentan al candidato de mayor aceptación en un distrito específico para evitar alejarse de una buena parte de los electores. Por lo tanto, es muy raro que se postule a un candidato de color en un distrito donde la población se compone predominantemente de gente blanca, y existe fuerte evidencia de que es menos probable que las minorías étnicas y raciales alrededor del mundo obtengan representación a nivel legislativo elegidas bajo sistemas de mayoría simple, como pasa en el Reino Unido o en Estados Unidos de América. En consecuencia, el hecho de que los miembros de grupos étnicos minoritarios no tengan posibilidad de representación puede tener efectos desestabilizadores sobre el sistema político en su conjunto.
- Excluyen a las mujeres de cargos legislativos. El síndrome del *candidato más ampliamente aceptado* también afecta las posibilidades de las mujeres a ser elegidas para cargos legislativos, debido a que con frecuencia son menos susceptibles de ser seleccionadas como candidatas por estructuras de partido dominadas por hombres.
- Pueden fomentar el desarrollo de partidos políticos estructurados sobre una base étnica, regional o de clan, susceptibles de sustentar sus campañas y plataformas políticas en concepciones que pueden ser atractivas para la mayoría de la población de su distrito o región, pero resultar hostiles o excluyentes para otras comunidades. Este ha sido un problema continuo en países de África como Malawi y Kenia.

- Exageran el fenómeno de los *bastiones regionales*, donde un solo partido obtiene la totalidad de los escaños de una provincia o área específica. Si un partido tiene una gran base de apoyo en una determinada área del país, el hecho de obtener una mayoría simple de los votos le permitiría obtener todos, o casi todos, los escaños con que cuenta esa área a nivel legislativo. Esto no sólo provoca que las minorías queden sin representación en esa área, sino que además refuerza la percepción de que la política es un campo de batalla que se define en función de quién se es y en dónde se vive, y no de en qué se cree.
- Hacen que se vuelva “no útil” un gran número de votos que no influyen en la elección de ningún candidato. Esta situación puede ser especialmente arriesgada si se combina con bastiones o feudos de votación regionales, debido a que los ciudadanos que apoyan a partidos minoritarios en ciertas regiones pueden llegar a sentir que no tienen posibilidades reales de elegir alguna vez a un candidato de su simpatía. Asimismo, puede representar un peligro cuando la sensación de distanciamiento respecto al sistema político puede incrementar la posibilidad de que grupos extremistas sean capaces de organizar movimientos en contra del sistema.
- Pueden provocar una votación dividida. Cuando dos partidos o candidatos similares compiten bajo un sistema de mayoría simple, el voto de sus eventuales seguidores suele dividirse con frecuencia entre ambos, creando la posibilidad de que pueda ganar un partido o candidato con menor respaldo popular. El ejemplo más claro de esto se da en Papua Nueva Guinea.
- Finalmente, los sistemas de mayoría simple dependen de la revisión y ajuste periódicos de las demarcaciones electorales. Todas las demarcaciones electorales tienen consecuencias políticas; no existe un proceso técnico capaz de producir una sola respuesta correcta independientemente de consideraciones políticas o de otra índole. La delimitación de distritos electorales puede demandar mucho tiempo y recursos sustanciales si se desea que los resultados sean aceptados como legítimos.

Por su parte, la fórmula de **voto alternativo** presenta un mayor interés por cuanto refuerza la representatividad de los elegidos al exigir para su consagración no ya una simple pluralidad de votos, sino más de la mitad de los sufragios (una mayoría absoluta). Para ello, establece un mecanismo en donde en una boleta común los votantes ordenan a los postulantes que aparecen según sus preferencias (por esto, en algunos países que lo utilizan, también es conocido como *voto preferencial*).

Si ningún candidato obtiene en las primeras preferencias una mayoría absoluta que le permita alzarse con el puesto, el postulante con menos preferencias es descartado del cálculo y las segundas preferencias de quienes lo hayan apoyado son distribuidas, según corresponda, entre los demás competidores. En el caso de que esta distribución tampoco produzca un ganador, el procedimiento se repetirá de igual modo (eliminación de un nuevo competidor y reparto de las segundas preferencias de sus votantes), y así tantas veces hasta que un postulante logre una mayoría absoluta.

Por esta razón, algunas veces se ha argumentado que este sistema de voto alternativo es el mejor para promover una política centrista, ya que no sólo obliga a los candidatos a buscar los votos de sus propios seguidores, sino también las segundas preferencias de otros electores. Para atraer estas preferencias, los candidatos deben hacer una convocatoria de amplio espectro y no enfocarse en intereses muy específicos.

La experiencia con este sistema en Papua Nueva Guinea y en Australia sugiere que puede brindar importantes incentivos para una política de negociación y cooperación. En años recientes,

el sistema de voto alternativo ha sido adoptado para elecciones presidenciales y municipales en Bosnia, Londres y San Francisco.

Sin embargo, el voto alternativo también presenta algunas *desventajas*. Primero, requiere de un grado razonable de alfabetización y de un conocimiento básico de nociones matemáticas del electorado para ser utilizado de manera efectiva y, en virtud de que opera en distritos uninominales, a menudo puede producir resultados poco proporcionales en comparación con los sistemas de representación proporcional (e incluso, en ciertos casos, con los sistemas de mayoría simple).

Asimismo, la capacidad potencial del voto alternativo para producir resultados centristas está subordinada a la existencia de ciertas condiciones sociales y demográficas: si bien es cierto que durante las décadas de 1960 y 1970 propició un acomodamiento interétnico exitoso y ha vuelto a ser recientemente reintroducido en Papua Nueva Guinea, también es cierto que ha sido criticado en otro país del Pacífico, en Fiji, desde su adopción en 1997. Más aún, como se destacó en las elecciones del Senado en Australia, de 1919 a 1946, el voto alternativo no funciona adecuadamente en distritos plurinominales de gran magnitud.

Por último, la **fórmula de mayoría absoluta** también comparte para la asignación del cargo la exigencia de más de la mitad de los votos (usualmente sobre los válidos y positivos). Para conseguir este propósito, si ninguno de los partidos políticos o candidatos obtiene una mayoría absoluta en la elección, esta votación es considerada insuficiente (*ballotage*) y se contempla una segunda competencia o *doble vuelta* en la que sólo pueden competir los postulantes ubicados en los dos primeros puestos o bien todos aquellos que hayan superado un porcentaje de votos preestablecido.

Los detalles sobre la forma en que se lleva a cabo la segunda vuelta varían de un caso a otro. El método más común es el de una contienda directa entre los dos candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en la primera ronda; de esta forma, se asegura que, al haber sólo dos contendientes, el ganador obtenga una mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en la segunda vuelta.

Un método alternativo, el de pluralidad/mayoría de doble ronda, se utiliza para las elecciones legislativas en Francia, país comúnmente asociado con el sistema de *ballotage*. En estas elecciones, cualquier candidato que haya recibido en la primera ronda un porcentaje superior a 12.5% de los votos puede contender en la segunda ronda. Luego, el candidato que obtiene el mayor número de votos en la segunda vuelta es declarado electo, sin importar si obtuvo o no una mayoría absoluta.

A diferencia de la doble vuelta directa entre los dos candidatos más votados, esta variante del sistema no es realmente mayoritaria, porque puede haber más de dos candidatos contendiendo en la segunda ronda y no necesariamente el ganador obtendrá la mayoría absoluta.

La fórmula de mayoría absoluta reconoce su antecedente más lejano en las votaciones sucesivas practicadas por la Iglesia católica romana para decidir sus autoridades. Actualmente, es utilizado para elegir las legislaturas nacionales de 23 países y es el método más común a nivel mundial para la elección directa de los presidentes. Lo utilizan Francia y algunos países que fueron sus dependencias territoriales, o que han estado históricamente influenciados por este país.

En lo que concierne a elecciones para cargos legislativos, el sistema de doble vuelta es usado por la República Centro Africana, Congo (Brazaville), Gabón, Malí, Mauritania y Togo en la región del África Subsahariana Francófona; por Egipto, en África del Norte, y por Islas Comoros, Haití, Irán, Kiribati y Vietnam, así como por algunos de las ex repúblicas soviéticas (Azerbaiján, Belarús, Kirguistán, Turkmenistán y Uzbekistán). Otros países como Georgia, Kazajistán y Tayikistán lo aplican para elegir representantes a nivel de distritos uninominales como parte de su sistema electoral mixto.

Entre las *ventajas* con las que cuenta este sistema de doble vuelta se pueden mencionar, en primer lugar, que le brinda a los electores una segunda oportunidad para votar por el candidato de su preferencia, e incluso de cambiar de opinión entre una ronda y otra.

Además, alienta la integración de intereses diversos en torno a una candidatura exitosa en la primera ronda de cara a la segunda, por lo que fomenta la realización de negociaciones y acuerdos entre partidos y candidatos. Esto le permite a los partidos, y al mismo electorado, el reaccionar frente a los cambios que ocurren en la arena política entre la primera y la segunda ronda de la votación.

Por último, atenúa el problema del *voto dividido*, situación común en varios sistemas con fórmulas mayoritarias donde dos partidos o candidatos similares se dividen el voto de su electorado común, lo que abre la posibilidad de que triunfe un candidato menos popular. Asimismo, debido a que los electores no tienen que ordenar a los candidatos para expresar su segunda selección, este sistema se adapta mejor a países en donde el analfabetismo es más generalizado que los sistemas que aplican numeración preferencial, como los de voto alternativo o voto único transferible.

Entre sus desventajas, en cambio, se destaca el hecho de que este sistema de doble vuelta ejerce una considerable presión sobre el organismo electoral, en tanto le exige organizar una segunda ronda electoral muy poco tiempo después de la primera, aumentando significativamente tanto el costo global del proceso electoral como el tiempo que transcurre entre la celebración de la elección y la declaración de los resultados. Esto puede provocar inestabilidad e incertidumbre. Asimismo, le impone una carga adicional al elector y, en ocasiones, se registra un marcado descenso de la participación electoral entre la primera y la segunda vuelta.

El sistema de doble vuelta comparte muchas de las desventajas de los sistemas de mayoría simple. Diversos estudios han mostrado que en Francia, se producen los resultados menos proporcionales de las democracias occidentales, y que el sistema tiende a fragmentar los sistemas de partidos en las nuevas democracias.

Por último, uno de los problemas más serios que comporta la aplicación de un sistema de doble vuelta se vincula con sus implicaciones en sociedades profundamente divididas³.

Por su parte, las **fórmulas proporcionales** tienen como objetivo principal garantizar un reparto equitativo de las bancas entre quienes compiten (por lo que una denominación más apropiada, pero menos familiar, es la de fórmulas *distributivas*). Este tipo de fórmulas concibe a la representación en los órganos de gobierno colegiados como una muestra o espejo del electorado y, por lo tanto, busca un equilibrio entre los votos obtenidos y los escaños asignados.

Así y todo, para todos los sistemas electorales, en la práctica, un equilibrio perfecto entre ambos es irrealizable y ninguna fórmula proporcional está libre de producir cierta distorsión entre sufragios logrados y bancas distribuidas.

Existen dos grandes variantes de estas fórmulas: el **voto único transferible** y la **representación proporcional por lista**.

3 - En Angola, en 1992, en la que se suponía que era una elección pacífica, el líder rebelde Jonas Savimbi se ubicó en segundo lugar en la primera ronda de la elección presidencial con 40% de los votos, atrás de José Dos Santos, quien había obtenido 49%; como quedaba claro que perdería en la segunda ronda, Savimbi tenía pocos incentivos para estar en el juego de la oposición democrática e inmediatamente reinició la guerra civil en ese país, que duró 10 años más. En Congo (Brazaville), en 1993, las perspectivas de que el gobierno arrasara en la segunda vuelta provocaron que la oposición la boicoteara y tomara las armas. En ambos casos, una señal clara de que una de las partes perdería muy probablemente las elecciones fue el detonante para la violencia. En Argelia, en 1992, el candidato del Frente Islámico para la Salvación (FIS) llevaba la ventaja en la primera ronda, pero los militares intervinieron para cancelar la celebración de la segunda.

Los principios fundamentales del sistema de **voto único transferible** (*VUT*, por sus siglas, o, en inglés, *STV*, *single transferable vote*) fueron inventados de manera independiente en el siglo XIX por *Thomas Hare* en el Reino Unido y por *Carl Andræ*, en Dinamarca.

Por mucho tiempo ha sido considerado por expertos en ciencia política como uno de los sistemas electorales más atractivos, aunque su uso para efectos de elecciones legislativas se ha limitado a unos pocos casos, como en la República de Irlanda, desde 1921, Malta, desde 1947, y Estonia, por única vez, en 1990.

También se aplica en Australia para las elecciones de las asambleas legislativas de Tasmania, de la Capital del Territorio y del Senado Federal, y en Irlanda del Norte, para elecciones locales, y fue el sistema adoptado para la Asamblea Ciudadana de Columbia Británica.

Este sistema se aplica a candidaturas individuales en una boleta común y mediante la cual los votantes indican sus preferencias por los postulantes con números sucesivos hasta agotar la cantidad de bancas a elegir en el distrito.

El procedimiento contempla la existencia de un cociente o cuota necesaria para conseguir un escaño, calculado en función del número total de votos y la cantidad de cargos en juego. En un primer paso, sólo se cuentan las primeras preferencias y el o los candidatos que obtienen tantos sufragios (o más) que esta cuota resulta/n electo/s.

En segundo lugar, los votos conseguidos por los electos y los que han expresado una sola preferencia se eliminan del cómputo. En una tercera operación, las segundas preferencias de los votos sobrantes de los ya elegidos se distribuyen a los demás candidatos que todavía no lo han sido, los cuales pueden resultar electos si alcanzan el cociente. Y así, el procedimiento se repite hasta completar el reparto de todos los cargos en pugna.

En caso de que tras alguna de estas operaciones no se produzca la asignación de una banca, el postulante con menos votos es eliminado del cómputo y sus preferencias son transferidas a los demás. A través de este complejo escrutinio, el VUT logra una proporcionalidad entre candidatos, pero no necesariamente entre partidos políticos.

Entre las *ventajas* que se le imputan a este sistema de *voto único transferible* se encuentra el de ser el más sofisticado de todos los sistemas electorales, al permitir optar entre partidos y entre candidatos al interior de los partidos. El resultado final conserva un alto grado de proporcionalidad y el hecho de que en la mayoría de los ejemplos actuales de VUT los distritos plurinominales sean relativamente pequeños significa que se mantiene un vínculo geográfico entre el elector y su representante.

Además, los electores pueden influir en la composición de las coaliciones postelectorales (como ocurrió en la República de Irlanda), y el sistema brinda incentivos para la búsqueda de acuerdos interpartidistas mediante el intercambio recíproco de preferencias. El sistema de VUT también ofrece una mayor oportunidad, si se lo compara con los sistemas de *representación proporcional por lista*, para elegir a candidatos independientes, ya que los electores pueden optar más entre candidatos que entre partidos⁴.

Por otro lado, sus detractores *critican* este sistema porque el voto preferencial es poco conocido en muchas sociedades y demanda, como mínimo, cierto grado de alfabetización y de conocimientos matemáticos.

4 - También es cierto que a un sistema de voto único transferible (VUT) se le pueden agregar como opción listas de partido, como ocurre en el caso del Senado australiano.

Del mismo modo, las operaciones requeridas para realizar el conteo son muy complejas, lo que a veces es percibido como un inconveniente⁵. Este sistema requiere de un re-cálculo continuo de los valores excedentes que han de ser transferidos. En virtud de lo anterior, los votos tienen que ser contados en centros de escrutinio y no directamente en el sitio de la votación.

Cuando la integridad de la elección es un aspecto relevante del proceso electoral, el conteo de los votos en los sitios de votación puede convertirse en una exigencia para asegurar la legitimidad de la votación y, por lo tanto, puede ser necesario seleccionar el sistema electoral de manera consecuente.

Otra de sus desventajas es que este sistema, a diferencia del sistema de *representación proporcional por listas*, puede generar tendencias hacia la fragmentación al interior de los partidos políticos, ya que sus miembros no sólo compiten por el voto con sus adversarios sino también entre ellos. Esto puede promover, en ocasiones, cierto *clientelismo* político.

Por último, este sistema puede propiciar que un partido que haya obtenido la mayoría simple de los votos emitidos obtenga menos escaños que sus rivales⁶.

Sin embargo, muchas de estas críticas han mostrado ser poco problemáticas en la práctica. Las elecciones bajo un sistema de *voto único transferible* en la República de Irlanda, Malta y Tasmania han tendido a producir gobiernos legítimos y relativamente estables, conformados por uno o dos grandes partidos.

Por su parte, las **fórmulas proporcionales por lista** (*list PR system*, en el mundo anglosajón especializado, o RP en español) no suponen la existencia de una boleta común, sino una variedad de boletas separadas correspondientes a distintos partidos políticos con un grupo de postulantes vinculados.

En su acepción más simple, la RP por listas implica que cada partido político presenta una lista de candidatos en cada uno de los distritos electorales pluripersonales o plurinominales. Los electores votan por los partidos y éstos reciben un número de escaños proporcional a su volumen de votación en el distrito electoral. Los candidatos ganadores son tomados de las listas de acuerdo con el orden en el que aparecen anotados.

Dentro de estas fórmulas proporcionales por lista usualmente se diferencian dos grupos: las de *resto mayor* y las del *promedio mayor*. La fórmula seleccionada suele tener un efecto marginal, aunque en ocasiones crítico, sobre los resultados de las elecciones bajo un sistema de representación proporcional⁷.

Las fórmulas de *resto mayor* se caracterizan porque la distribución de las bancas se realiza en dos etapas: en la primera, se establece una *cuota electoral* para determinar cuántos votos debe obtener cada lista para obtener un escaño, y, en la segunda, se asignan esas bancas según la cantidad de veces que cada lista alcanza esa cuota.

En cambio, las de *promedio mayor* se distinguen porque para la asignación de bancas dividen el número de votos obtenidos por cada lista por una serie de divisores y, luego, distribuyen los cargos según los más altos cocientes resultantes hasta repartir todos los puestos en juego. Las fórmulas de resto mayor son utilizadas menos frecuentemente que las de promedio mayor.

5 - Esta ha sido una de las razones por las que Estonia decidió abandonar este sistema después de su primera elección.

6 - Malta reformó su sistema a mediados de la década de 1980 para introducir cierto número de escaños adicionales para compensar a un partido en caso de que se encontrara en esta situación.

7 - En Camboya, en 1998, el cambio efectuado en la fórmula pocas semanas antes de la jornada electoral provocó que al partido con más fuerza electoral se le otorgaran 64 escaños, en lugar de 59, de los 121 que integraban la Asamblea Nacional. El cambio no fue suficientemente publicitado y fue muy difícil que la oposición aceptara los resultados. Este ejemplo muestra claramente la importancia que tienen los detalles supuestamente menores para los diseñadores de sistemas electorales.

Dentro de cada una existen distintas variantes que deben su denominación al nombre de sus creadores; así, entre las primeras se encuentran la de *Hare*, la de *Hagenbach-Bischoff* y la de *Imperiali*, y en las segundas, la de *D'Hondt*⁸ y la de *Saint Laguë*.

Históricamente, las *fórmulas proporcionales de lista* aparecieron con posterioridad a las *mayoritarias*, alentadas por la emergencia de una concepción de la representación basada en la organización colectiva o en el grupo de pertenencia antes que en un determinado territorio, propia de electorados más complejos y movilizados.

En los albores del siglo XX, en la Europa continental, la adopción de la proporcionalidad como principio de adjudicación de las bancas parlamentarias se convirtió en uno de los principales reclamos de los flamantes y vigorosos partidos políticos de la clase trabajadora: los sistemas mayoritarios con doble vuelta, heredados del *régime censitaire*, constituían barreras casi infranqueables para el ingreso de estas organizaciones en las asambleas representativas nacionales. Esta reivindicación adquirió todavía más fuerza allí donde existían sociedades divididas en el plano lingüístico y religioso.

En el presente, las fórmulas de representación proporcional con voto por listas partidarias son las más difundidas en todo el mundo; por ejemplo, están presentes en casi toda Europa (por ejemplo, en Bélgica, España, Holanda y Suecia) y en un importante número de países de América Latina (entre ellos, Argentina, Costa Rica y Uruguay).

Una de las ventajas que se le atribuye generalmente a los sistemas de representación proporcional por listas es que hacen más probable la elección de representantes de grupos o culturas minoritarias. Cuando el comportamiento electoral se da conforme a las divisiones sociales y culturales de la sociedad, los sistemas de listas ayudan a asegurar que, a nivel legislativo, se incluyan tanto a miembros de los grupos mayoritarios como de los minoritarios⁹. Esto se debe a que los partidos pueden ser incentivados por el sistema a integrar listas balanceadas de candidatos capaces de atraer el interés del más amplio espectro de electores.

Del mismo modo, este sistema de representación proporcional por listas hace más probable la elección de mujeres y es mucho más accesible para ellas que los sistemas mayoritarios. En esencia, los partidos están en condiciones de utilizar las listas para promover el ascenso de las mujeres¹⁰ en el plano político y proporcionar a los electores la posibilidad de elegir las como representantes, al mismo tiempo que pueden seguir basando su selección sobre asuntos políticos distintos al de género.

En cuanto a sus desventajas, se pueden considerar las siguientes como las más conocidas, a saber:

- Una débil vinculación entre los legisladores elegidos y su base electoral. Cuando se aplica el sistema de RP por listas y los escaños son adjudicados en un sólo distrito a nivel nacional (Namibia o Israel), el sistema es objeto de críticas por destruir los vínculos entre los electores y sus representantes. Cuando las listas son cerradas, los electores no tienen la oportunidad de determinar la identidad de las personas que los van a representar, no existe un repre-

8 - La fórmula D'Hont es una de aquellas que más favorece a los partidos mayoritarios y también una de las más comúnmente empleada en todo el mundo.

9 - La experiencia en cierto número de democracias emergentes (Sudáfrica, Indonesia y Sierra Leona) sugiere que la RP por listas provee el espacio político que les permite a los partidos presentar listas multirraciales y multiétnicas de candidatos. La Asamblea Nacional de Sudáfrica elegida en 1994 estuvo conformada por 52% de gente de raza negra (11% de extracción Zulu y el resto de extracción Xhosa, Sotho, Venda, Tswana, Pedi, Swazi, Shangaan y Ndebele), 32% de raza blanca (un tercio de habla inglesa y dos tercios del habla Afrikaan), 7% de mestizos y 8% de indios. El Parlamento en Namibia está compuesto en forma parecida, con representantes de las comunidades Ovambo, Damara, Herero, Nama, Baster y de raza blanca (de habla inglesa y alemana).

10 - En todas las regiones del mundo, los sistemas de RP reportan mejores cifras que los sistemas de mayoría cuando se trata de elegir mujeres, y 14 de las 20 naciones que tienen un mayor número de representantes del sexo femenino aplican un sistema de RP por listas. En 2004, el número de mujeres elegidas como representantes en legislaturas integradas mediante el sistema de RP por listas fue 4.3% más alto que el promedio de 15.2%, mientras que el promedio para legislaturas integradas por el sistema de mayoría simple fue 4.1% menor al promedio general.

sentante claramente identificado con su distrito, ciudad o localidad y, por lo tanto, tampoco tienen la posibilidad de rechazarlo cuando consideran que no está ejerciendo su cargo de manera adecuada.

- Más aún, en algunos países en desarrollo en los cuales la sociedad está compuesta principalmente por población rural, la identificación de los electores con su región o zona de residencia es considerablemente más fuerte que su identificación con cualquier grupo o partido político. Estas críticas, sin embargo, pueden estar más relacionadas con las distinciones que se pueden establecer entre sistemas en que los electores votan por partidos y los sistemas en que votan por candidatos.
- Otra crítica se refiere a la excesiva concentración del poder en manos de los dirigentes nacionales del partido, especialmente en sistemas de listas cerradas. La posición de un candidato en las listas de partido y, por lo tanto, sus expectativas de éxito, dependen de los términos de su relación con los jefes del partido, no con el electorado, que pasa a ocupar un lugar de segunda importancia.
- Por último, la necesidad de que existan ciertos partidos o grupos políticos. Esto hace particularmente difícil aplicar un sistema de representación proporcional por listas en sociedades que no cuentan con partidos, o bien en aquellas otras sociedades en las que los grupos cuentan con estructuras muy débiles o embrionarias, como ocurre en muchos de los pequeños países del Pacífico.

En último término, también se deben mencionar las **fórmulas mixtas** y sus consiguientes modalidades.

Las *fórmulas mixtas* tratan de combinar los atributos positivos de los sistemas mayoritarios y de los sistemas de representación proporcional. En un sistema mixto, coexisten dos sistemas electorales que utilizan fórmulas diferentes. Los electores votan y contribuyen a la elección de los representantes bajo ambos sistemas. Uno de ellos es el sistema de mayoría, generalmente un sistema de distrito uninominal, y el otro es uno de representación proporcional por listas.

Por su parte, existen *dos modalidades de sistemas mixtos*. Cuando los resultados de los dos tipos de elección están vinculados, la asignación de escaños a nivel de representación proporcional depende de lo que suceda con los escaños de los distritos de mayoría y sirve para compensar cualquier desproporción que ocurra con éstos, al sistema se le conoce como **representación proporcional personalizada** (RPP).

Cuando los dos componentes se aplican por separado y no guardan ninguna relación para efectos de la adjudicación de escaños, se denomina un **sistema paralelo** (SP). Mientras que el *primero* (RPP) generalmente produce resultados proporcionales, es probable que el *segundo* (SP) produzca resultados en los que el grado de proporcionalidad se ubique en algún punto entre un sistema de mayoría y uno de representación proporcional.

Bajo los sistemas de *representación proporcional personalizada*, los escaños de RP sirven para compensar cualquier desproporcionalidad producida por los resultados en distritos uninominales¹¹.

El sistema de representación proporcional personalizada es utilizado en Albania, Alemania, Bolivia, Hungría, Lesotho, México, Nueva Zelanda y Venezuela. Salvo en Hungría, en todos los otros países los escaños a nivel uninominal son asignados por el principio de mayoría simple.

11 - Por ejemplo, si un partido obtiene 10% de la votación nacional, pero ningún escaño de mayoría, entonces recibirá un número de escaños de representación proporcional que le permita tener una representación de hasta 10% en la legislatura. Los electores pueden disponer de una papeleta para cada tipo de elección, como sucede en Alemania y Nueva Zelanda. O bien, los electores sólo pueden marcar una papeleta, en cuyo caso la votación total de cada partido resulta de la suma de todos los votos que obtuvieron sus candidatos en los diferentes distritos uninominales.

Hungría utiliza el sistema de doble ronda. En Venezuela, hay 100 escaños de mayoría simple o relativa, mientras que el resto son escaños de RP mediante listas nacionales y escaños compensatorios. En México, hay 200 escaños de RP para compensar los desequilibrios en los resultados de los 300 distritos uninominales, que generalmente son altos. El sistema electoral aplicado en Lesotho, después de que superó su situación de conflictos internos, comprende 80 escaños de mayoría y 40 compensatorios.

Aunque los sistemas de RPP están diseñados para producir resultados proporcionales, es posible que la desproporción en los distritos uninominales sea tan alta que los escaños de RP no la puedan compensar totalmente. Es más probable que esto suceda cuando los distritos se conforman a nivel regional o provincial y no a nivel nacional. Para enfrentar esta situación, se puede lograr una mayor proporcionalidad si se incrementa ligeramente el tamaño de la legislatura: a los escaños adicionales que se crean para estos efectos se les denomina mandatos excedentes o *Überhangsmandaten*¹².

Entre sus ventajas, al tiempo que conserva los beneficios de proporcionalidad característicos de los sistemas de representación proporcional, un sistema de RPP también asegura que los representantes elegidos estén vinculados con determinados distritos geográficos. Sin embargo, cuando los electores disponen de dos votos (uno para la lista de partido y otro para su representante local) no siempre comprenden que el voto para el representante local es menos importante que el otro para determinar la distribución global de escaños a nivel legislativo.

Además, el sistema de RPP puede crear dos clases de legisladores: uno, responsable y comprometido ante el electorado de una determinada demarcación, y otro, sin nexos geográficos específicos, comprometido con la dirigencia partidista. Esto puede tener implicaciones para la cohesión de los diferentes grupos de representantes elegidos por un partido.

Por su parte, los **sistemas paralelos** también utilizan tanto componentes de los sistemas de representación proporcional como de los de mayoría, aunque, a diferencia de los sistemas de RPP, el componente de RP no compensa ninguna desproporcionalidad de los distritos de mayoría.

En un *sistema paralelo*¹³, igual que en uno de RPP, cada elector puede recibir una sola papeleta, en la que puede emitir su voto tanto para un candidato como para su partido (como ocurre en Corea del Sur), o dos papeletas distintas, una para votar por el escaño de mayoría y otra para los escaños de RP (como sucede, por ejemplo, en Japón, Lituania y Tailandia).

En cuanto a sus ventajas, en términos del grado de proporcionalidad, los sistemas paralelos usualmente arrojan resultados que se ubican en un punto medio entre los sistemas puros de mayoría y los de representación proporcional. Una ventaja es que, cuando hay suficientes escaños de RP, los partidos pequeños que no han tenido mucho éxito en las elecciones por mayoría pueden verse compensados en la distribución de escaños de RP. Además, en teoría, un sistema paralelo debe fragmentar menos un sistema de partidos que un sistema puro de RP.

12 - Esto ha sucedido en casi todas las elecciones alemanas y también es factible en Nueva Zelanda. En Lesotho, por el contrario, el tamaño de la legislatura es fijo y los resultados de las primeras elecciones con el sistema de RPP en 2002 no fueron totalmente proporcionales.

13 - Los sistemas paralelos se utilizan actualmente en 21 países y han sido una constante de los sistemas electorales diseñados en los últimos 15 años; quizá debido a que parecen combinar los beneficios de los sistemas de RP por listas con los de mayoría. Países como Armenia, Corea del Sur, Filipinas, Guinea (Conakry), Japón, Pakistán, Rusia, Seychelles, Tailandia, Timor-Leste y Ucrania utilizan distritos uninominales de mayoría simple y RP por listas, mientras que Georgia, Kazajistán, Lituania y Tayikistán emplean el sistema de doble ronda como variante de sus sistemas de mayoría en distritos uninominales. Andorra, Palestina, Senegal y Túnez emplean el sistema de voto en bloque por partido para elegir a algunos de sus representantes. Mónaco es el único país con un sistema paralelo que usa voto en bloque y, de igual forma, Taiwán es el único que utiliza el sistema de voto único no transferible junto con un componente de RP.

El balance entre el número de escaños proporcionales y el número de escaños de mayoría tiende a variar significativamente. Sólo en Andorra, Palestina, Rusia y Ucrania la mezcla es igualitaria, 50% para cada uno. En un extremo, 81% de los 299 escaños que integran la legislatura de Corea del Sur son elegidos por mayoría simple en distritos uninominales, ya que sólo 56 se eligen por listas de RP. En el extremo opuesto, en Timor-Leste, 75 representantes se eligen de manera proporcional, y sólo 13 en distritos uninominales. Empero, en la mayoría de los casos, la combinación es más equilibrada. Por ejemplo, Japón elige 60% de sus representantes en distritos uninominales y 40% mediante listas de RP.

Por su parte, en lo que se refiere a las desventajas, como ocurre con los sistemas de RPP, es probable que se creen dos clases de representantes. Además, los sistemas paralelos no aseguran ningún tipo de proporcionalidad global y algunos partidos pueden verse privados de representación a pesar de haber captado un buen número de votos. Los sistemas paralelos también pueden ser un tanto complejos y crear confusión entre los electores acerca de su naturaleza y operación.

Barrera o Umbral de exclusión (Piso Electoral)

Todos los sistemas electorales tienen umbrales de representación, esto es, un nivel mínimo de apoyo que el partido necesita para obtener representación.

La **barrera, piso o umbral electoral**, es un número mínimo de votos establecido para que un candidato o partido político pueda acceder al reparto de cargos. El objetivo de la barrera electoral es el de excluir en la distribución de bancas a los partidos minoritarios, y evitar así que una excesiva fragmentación de la representación política presente en el órgano de gobierno a elegir pueda afectar la gobernabilidad.

De este modo, la barrera electoral promueve un efecto no proporcional sobre el resultado del comicio: cuanto más elevada, mayor será el número de votos excluidos del acceso a la representación y, por tanto, más distorsionada la distribución de las bancas en competencia.

Los efectos de las barreras electorales dependen de una serie de factores, tales como, entre otros, la magnitud de los distritos electorales, el número de partidos políticos que compiten y la fórmula electoral. Sin embargo, en general, las barreras electorales suelen ser divididas por los especialistas en *bajas* y *altas*.

La gran mayoría de los estudiosos consideran que las fijadas *entre el 1% y el 3%* de los votos emitidos son útiles para prevenir una desmesurada proliferación de partidos con representación parlamentaria, sin que por ello se afecte en forma desmedida la proporcionalidad del resultado de la votación. Tales pisos son considerados como prácticamente inocuos y, por lo tanto, *bajos*.

Por el contrario, cuando los umbrales electorales se establecen en el 5% de los votos emitidos o por encima de este valor, son catalogados como *altos*, puesto que constituyen un obstáculo prácticamente infranqueable para los partidos políticos minoritarios. Estas *barreras altas* provocan una significativa reducción del número de partidos políticos representados en el órgano de gobierno en comparación con aquellos que han obtenido votos en la elección popular.

La existencia de un umbral electoral no significa que todo partido político que lo supera puede efectivamente conseguir un escaño. Además del número de sufragios obtenidos, existen muchos otros factores que influyen sobre el reparto de cargos. Por ello, se distingue habitualmente entre una *barrera legal* (el umbral fijado por la normativa electoral) y una *barrera efectiva* (el piso de votos que efectivamente son necesarios para lograr acceder a la asignación de escaños).

Entre los factores más importantes para establecer tal diferencia se encuentra la magnitud del distrito en que se aplica el umbral. De hecho, aún sin barrera legal, el tamaño de la circunscripción equivale a una barrera efectiva (*Taagepera y Shugart, 1989*). Cuanto más baja es la magnitud del distrito, más alta es la barrera efectiva, mientras que cuanto más aumenta la dimensión de la circunscripción, el umbral efectivo se convierte en menos relevante.

En Alemania, Nueva Zelanda y Rusia, por ejemplo, existe un umbral del 5%, por lo que los partidos que no logran alcanzar este porcentaje no tienen derecho a participar en la asignación de escaños de las listas de RP. Este dispositivo tuvo sus orígenes en el deseo de Alemania por limitar la elección de grupos extremistas, y fue diseñado para evitar que partidos demasiado pequeños obtuvieran representación.

Sin embargo, tanto en Alemania como en Nueva Zelanda existe una *puerta trasera* para que un partido minoritario obtenga escaños de las listas. En el caso de Nueva Zelanda, un partido debe ganar por lo menos un escaño de mayoría y, en el caso de Alemania, tres escaños para poder superar los requerimientos del umbral. En Rusia, en 1995, no había rutas de *puerta trasera* y casi la mitad de los votos de lista de partido fueron desperdiciados.

Por su parte, los umbrales legales varían entre el 0.67%, en Holanda, y el 10%, en Turquía. Los partidos que no obtienen este porcentaje de la votación son excluidos. La existencia de un umbral *formal* tiende a incrementar el nivel general de desproporcionalidad, ya que se desperdician los votos emitidos por aquellos partidos que, sin ese umbral, habrían logrado representación.

En Polonia, en 1993, aún con un umbral relativamente bajo del 5%, más del 34% de los votos fueron emitidos a partidos que no cruzaron el umbral. Pero en muchos otros casos los umbrales tienen un efecto limitado en los resultados generales y, por tanto, algunos expertos electorales los ven como complicaciones innecesarias y arbitrarias de las reglas electorales que es preferible evitar.

A partir de este punto, nos concentraremos en los atributos de segundo término de los sistemas electorales, como ser la *estructura de la boleta o lista de votación* y la posibilidad de unir listas o *apparentement* (Lijphart, 1995; Mackenzie, 1962; Nohlen, 1981, 1994; Rae, 1977; Sartori, 1994; Taagepera y Shugart, 1989).

Estructura de la Boleta o Lista de Votación

En las elecciones organizadas con sistemas de listas en distritos plurinominales, la competencia por los votos se desarrolla no ya entre candidatos individuales sino entre boletas de postulantes patrocinadas por diversos partidos, las cuales pueden presentar **diferentes estructuras: lista cerrada y bloqueada, lista cerrada y desbloqueada y lista abierta**. Cada una de estas variables otorga al elector un margen de acción distinto a la hora de emitir su sufragio.

Frente a una *boleta con estructura cerrada y bloqueada*¹⁴, el votante manifiesta su apoyo a una lista, pero no puede introducir reemplazos en los candidatos que figuran en ella, ni tampoco modificaciones en el orden en que los mismos están ubicados. Es decir, no tiene posibilidad de determinar quién será el representante de su partido. Las listas cerradas, por tanto, también son insensibles a cambios repentinos¹⁵.

En cambio, con la *lista cerrada y desbloqueada* el elector expresa su voluntad a favor de una boleta partidaria, pero puede alterar el orden en el cual los candidatos han sido presentados por el partido político. Según lo establezca la legislación electoral, el votante puede modificar la sucesión o colocación de todos los postulantes de la lista, de algunos o sólo de uno. Este tipo de lista admite diferentes maneras de cambiar el orden de los candidatos: por la positiva, mediante la señalización de una *preferencia*, o por la negativa, a través de *tachas*.

De este modo, con una estructura de boletas de votación cerradas y desbloqueadas, la competencia se desarrolla tanto entre partidos políticos como entre candidatos de un mismo partido. Sin embargo, como la mayoría de los electores orientan su voto más en función de los partidos

14 - Sudáfrica es un buen ejemplo de listas cerradas. La papeleta contiene los nombres y símbolos de los partidos, así como una fotografía de su líder, pero no los nombres de los candidatos que integran la lista. Los electores simplemente eligen al partido de su preferencia; los candidatos individuales que resultan elegidos son determinados por los propios partidos. Esto significa que los partidos pueden incluir algunos candidatos (quizá miembros de una minoría étnica o lingüísticos, o mujeres) para quienes podría resultar muy difícil ser elegidos de otra forma.

15 - En las elecciones de 1990 para la pre-unificación, en Alemania Oriental, el candidato colocado en primer lugar de uno de los partidos fue denunciado como informante de la policía secreta sólo cuatro días antes de la jornada electoral e inmediatamente expulsado por el partido; sin embargo, como las listas eran cerradas, los electores no tuvieron otra opción que votar por él si querían apoyar a su partido.

que de los candidatos, la opción de votar por un determinado candidato tiene con frecuencia un efecto limitado¹⁶.

Por último, la *lista abierta* o *panachage* (Suiza y Luxemburgo) permite que el votante pueda alterar tanto el orden como el nombre de los candidatos que figuran en ella, incorporando inclusive postulantes de otros partidos y, en definitiva, confeccionar su propia boleta.

Entre los sistemas electorales para las asambleas nacionales, las listas partidarias cerradas y bloqueadas constituyen la regla, mientras que existen algunos pocos casos con boletas cerradas y desbloqueadas, siendo el *panachage* la excepción.

Posibilidad de unir listas o Apparentement

Un umbral elevado puede efectivamente servir para discriminar a los partidos pequeños; por cierto, en algunos casos éste es su propósito expreso. Empero, en muchas ocasiones se considera indeseable cualquier dispositivo intrínseco de discriminación en contra de los partidos pequeños, particularmente cuando existen varios con una base de apoyo similar que se *dividen* los votos de ese electorado y, consecuentemente, quedan por debajo del umbral requerido, en tanto que si actuaran como un frente común podrían tener suficientes votos combinados para obtener algunos escaños a nivel legislativo.

Para sortear este problema, algunos países otorgan una habilitación formal para que distintos partidos políticos que organizan sus propias campañas proselitistas y que se presentan en forma dividida en una elección, puedan aliarse y, en una primera o inicial distribución de bancas, computar los votos obtenidos por las boletas separadas de cada una de ellas como si fueran correspondientes a una sola lista (y, en el caso de obtener cargos, éstos se repartirán luego entre los distintos integrantes de la coalición electoral).

Esta posibilidad de unir listas, presente en algunos sistemas con fórmula proporcional por lista, constituye una importante ayuda para los partidos políticos pequeños, generalmente perjudicados en la operación de conversión de votos a bancas.

Así, el *apparentement* o *stembusaccoord* en otros contextos, limita el efecto reductor de un sistema electoral, pero también, al remover las desventajas de una organización de poco tamaño, alienta las posibilidades para la emergencia de nuevas formaciones políticas (Lijphart, 1994: 134-135).

Este atributo es característico de algunos sistemas de representación proporcional por listas en Europa Continental, en América Latina (como en Uruguay, en donde los partidos agrupados son llamados *lemas*) y en Israel. Sin embargo, es una rareza dentro de los sistemas de RP en África y en Asia, y fue suprimido en Indonesia, en 1999, después de que algunos partidos pequeños descubrieron que, aunque su cartel obtuvo representación, ellos como partidos perdieron escaños.

¹⁶ - En Suecia, cerca de 25% de los electores regularmente votan por un determinado candidato, por lo que resultan elegidos algunos individuos que no lo lograrían si las listas fueran cerradas.

En Brasil y Finlandia, los electores deben votar por candidatos: el número de escaños que recibe cada partido depende del número total de votos que hayan obtenido sus candidatos y resultan elegidos aquellos que hayan recibido el mayor número de votos en forma individual. Al mismo tiempo que le brinda a los electores una mayor libertad para elegir al candidato de su preferencia, también provoca una serie de efectos colaterales menos deseables. En virtud de que los candidatos de un mismo partido están compitiendo por los votos, este sistema de listas cerradas y desbloqueadas puede provocar conflictos internos y fragmentación del partido. También significa que los potenciales beneficios que le puede representar a un partido presentar listas balanceadas se pueden revertir.

En las elecciones por listas cerradas y desbloqueadas en Sri Lanka, por ejemplo, los intentos de los principales partidos de filiación sinhalesa por incluir candidatos de minorías tamilyes en posiciones ganadoras de sus listas fueron poco efectivos, ya que muchos electores deliberadamente votaron por candidatos sinhaleses ubicados en posiciones menos ventajosas en las listas.

En Kosovo, este sistema alentó de hecho la presencia de más candidatos extremistas. En el mismo orden de ideas, en ocasiones las listas cerradas y desbloqueadas han mostrado ser menos ventajosas para la representación de mujeres en sociedades altamente patriarcales, aunque, en Polonia, los electores han demostrado estar dispuestos a usar este sistema para elegir a un mayor número de mujeres del que se hubiera registrado si las nominaciones hubieran sido hechas por los partidos bajo el sistema de listas cerradas y bloqueadas.

SISTEMA ELECTORAL: SU CLASIFICACIÓN Y SUS EFECTOS

Los sistemas electorales admiten múltiples y diferentes combinaciones de los distintos atributos que se han señalado (y de otros más que, por razones de espacio y de relevancia, no hemos mencionado aquí). Por ello, el número de sistemas electorales posibles es infinito.

Tal es el motivo por el que, durante largo tiempo, los expertos se concentraron en el universo de los reales y, específicamente, en construir **clasificaciones** más o menos complejas con el objeto de ubicarlos con rapidez y encarar su estudio de manera más sistemática.

Sin embargo, la cuestión de las clasificaciones no ha sido (ni es) un asunto sencillo: han existido y existen tantas clasificaciones como criterios relevantes se tomen en consideración. Los especialistas han propuesto agrupaciones basadas en la **fórmula electoral** aplicada, en el **resultado final obtenido** y en el **principio de representación** o la **lógica del objetivo pretendido** (Nohlen, 1981: 78-105, 1994: 86-121; Taagepera y Shugart, 1989: 210- 217; Vallés y Bosch, 1997: 191-252).

Las clasificaciones fundadas en la **fórmula electoral** empleada, es decir, en cómo se valoran los votos en el momento de asignar las bancas, distinguen –de manera simplificada– entre sistemas *mayoritarios* y sistemas *proporcionales*: mientras que en los primeros sólo cuentan los votos a favor del ganador y los demás no son considerados, en los segundos, todos los votos tienen valor.

Esta visión dicotómica presenta al menos dos problemas relevantes. En primer lugar, y como se ha señalado, la *fórmula electoral* es una propiedad importante del sistema electoral, pero no la única definitoria (y la estrategia de agregar a ésta otras características torna más compleja y menos útil la clasificación).

En segundo término, la combinación de una fórmula proporcional con distritos de baja magnitud y un poder legislativo de tamaño reducido puede producir un resultado muy poco proporcional, por lo cual no sería correcto (y provocaría confusión) ubicar a un sistema electoral con tales características dentro de los denominados *proporcionales*.

Por su parte, la clasificación basada en el **resultado obtenido**, que diferencia también entre sistemas *mayoritarios* y sistemas *proporcionales* según la distribución final de escaños de acuerdo con los votos logrados (desproporcionalidad/proporcionalidad), supera las dificultades y ambigüedades de la anterior, pero no por ello está exenta de cuestionamientos.

El principal argumento en contra es que, en términos estrictos, no puede dividir a los sistemas electorales reales en dos grandes grupos, sino sólo situarlos a lo largo de un eje continuo que se extiende desde un extremo con máxima disparidad entre porcentaje de votos y proporción de bancas a su opuesto, con alta paridad entre votos y su proporción de escaños. Por lo tanto, la cuestión fundamental reside en qué punto del continuo marcar la frontera entre sistemas *mayoritarios* y *proporcionales*.

Para sortear estos inconvenientes, Dieter Nohlen propuso dividir a los mismos según dos **principios de representación**, el *mayoritario*, caracterizado por su búsqueda de una cantidad suficiente de escaños para formar gobierno y, por consiguiente, para tomar decisiones, y el *proporcional*, cuyo fin es el de funcionar como un espejo de la voluntad de la ciudadanía (Nohlen, 1981: 78-105, 1994: 86-121).

En la misma senda, Josep Vallés y Agustí Bosch plantearon una partición según los **objetivos** y la **lógica política** que persiguen los sistemas electorales, y así distinguieron entre aquellos de *representación-mandato* y los de *representación-muestra* (Vallés y Bosch, 1997: 191-252).

En los primeros, se concibe como objetivo principal de las elecciones confiar el gobierno a un mandatario y, por tanto, la representación debe ser adjudicada al candidato o partido político que conquistó un apoyo mayoritario. En cambio, en los segundos, el fin fundamental de una votación es la expresión de las opiniones de una comunidad política y, en consecuencia, la representación parlamentaria resultante de ella debe reflejar, como una muestra, la diversidad existente.

Esta clasificación presenta algunas importantes ventajas respecto de las expuestas con anterioridad.

En primer lugar, brinda una perspectiva de análisis más amplia sobre los sistemas electorales, ya que propone su examen a partir de un principio o lógica de funcionamiento antes que según un (o varios) atributo/s o la consecución de un resultado. En segundo término, provee un marco de análisis más apropiado para su estudio, en especial en lo relativo a la génesis de los distintos procedimientos de votación y su evolución histórica.

Sin embargo, un problema de esta división basada en dos modelos polares es que uno de los principios de representación sobre la que se funda se ajusta al universo de los países con un diseño institucional parlamentario, pero no cuenta en absoluto para los presidencialismos, en los cuales la jefatura del gobierno es un cargo de carácter unipersonal y, al menos en una primera instancia, no está previsto que pueda ser cubierto por la decisión de una mayoría de la asamblea legislativa.

Por otra parte, esta clasificación presenta dificultades a la hora de dar cuenta de la tendencia más reciente en los procesos de reforma política en esta materia: la adopción, cada vez con mayor frecuencia, de sistemas electorales *mixtos* (o *híbridos*), es decir, que no se distinguen claramente por perseguir un objetivo o funcionar según una sola lógica, sino que, según sus propulsores, más bien intentan obtener “*lo mejor de ambos mundos*” (Shugart y Wattenberg, 2001).

Estos sistemas electorales *mixtos*, como ya se mencionó anteriormente, suelen combinar, en diferentes proporciones, dos niveles de distritos -uninominales y plurinominales- con fórmulas para la asignación de escaños mayoritaria y distributiva respectivamente, sin estipular ningún tipo de cálculo compensatorio entre uno y otro nivel, por lo que también suelen ser denominados como *paralelos* o *segmentados* (Shugart y Wattenberg, 2001).

Esta división dicotómica entre sistemas *mayoritarios* y *proporcionales* excluye a los sistemas *mixtos*, que debido a su número creciente, ya no pueden dejar de ser considerados o tratados como una categoría residual. Todas estas dificultades, las numerosas excepciones y variaciones presentes en unas cuantas de las clasificaciones propuestas, y la revisión/reformulación de las mismas provocadas por los avances en esta área de estudio, han llevado a que los estudiosos reconsideraran el provecho de las tareas orientadas hacia la catalogación de los sistemas electorales.

Así, las clasificaciones continúan figurando en toda obra introductoria a la temática y hasta conservan gran utilidad para distintos fines, pero desde hace un tiempo ya no constituyen una de las principales preocupaciones de los especialistas y, por tanto, no ocupan en el presente un lugar central en sus esfuerzos heurísticos y de investigación.

EFFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Dado el lugar crucial que ocupan las elecciones en los regímenes democráticos, los efectos de los sistemas electorales sobre los resultados de éstas han sido una de las preocupaciones más importantes de la Ciencia Política en general. Dentro de la especialidad, esta línea de investigación ha registrado un notable desarrollo en los últimos tiempos.

Sin embargo, encarar el análisis de las consecuencias de los sistemas electorales, como lo demuestra la profusa literatura sobre la temática, no resulta una tarea sencilla. Ante todo, cualquier repaso sobre esta cuestión merece una importante aclaración previa.

Los sistemas electorales no operan en el vacío, sino en un complejo entramado de distintos factores, como los *cleavages* (o divisiones sociales políticamente relevantes), el arraigo de los partidos políticos en la sociedad, el sistema partidario, el diseño institucional (presidencial, semi-presidencial, parlamentario), las características internas de las organizaciones partidarias, las tradiciones culturales y de comportamiento electoral de la ciudadanía, la identificación ideológica y la distribución geográfica de los votantes, entre otros.

Por ello, es fundamental señalar que los sistemas electorales producirán siempre los mismos efectos, pero éstos pueden ser eclipsados, compensados o anulados, en mayor o menor medida, por cambios en uno o varios de los factores antes mencionados. Nunca más apropiado entonces, recordar aquí la expresión *ceteris paribus*.

Por otra parte, hasta hace unos veinte años, la literatura especializada en esta materia se concentraba en comicios de carácter legislativo en democracias parlamentarias desarrolladas, por lo que (con la única excepción de EE.UU.), no se prestaba demasiada atención a votaciones para cargos ejecutivos unipersonales en otros tipos de diseños institucionales y, mucho menos, a aquellas celebradas en regímenes abiertos y plurales pero incipientes y, por lo común, con sistemas partidarios poco institucionalizados.

Aunque en los últimos tiempos han existido importantes avances en estos temas (véase, por ejemplo, Jones, 1993, 1995; Shugart y Carey, 1992), el conocimiento en esta área de estudio presenta todavía un importante desequilibrio.

El alcance de los *efectos de los sistemas electorales* abarca diversos aspectos de la vida política, pero los estudiosos se han concentrado particularmente en tres:

- el **sistema de partidos**;
- la **competencia intra-partidaria**;
- la **selección de los candidatos** y el **reclutamiento de los representantes**, de los cuales el primero ha sido, por lejos, el más examinado (tan sólo para comenzar, véase Duverger y otros, 1950 y 1957: 234-282 y 398-418; Lijphart, 1995; Rae, 1977; Sartori, 1994; Taagepera y Shugart, 1989).

Con respecto a la **influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos** -y considerando sólo comicios de carácter legislativo- cabe realizar, a los fines analíticos, dos importantes distinciones.

La primera es entre **efectos directos** e **indirectos**, o entre efectos *mecánicos* y efectos *psicológicos*, según Maurice Duverger (1950, 1957: 234-282 y 398-418), o entre *proximal effects* y *distal effects*, de acuerdo con la terminología de Douglas Rae (1971).

Los **efectos directos** son aquellos que, dada una cierta distribución de votos, se obtienen automáticamente en el proceso de traducción que decide una determinada asignación de las bancas. En cambio, los **indirectos** son aquellos que la presencia de un determinado sistema electoral provoca sobre las expectativas y el comportamiento de los votantes, los activistas, los candidatos y los partidos políticos y, a través de ellos, sobre el resultado de la compulsa por el voto.

Mientras que los efectos directos son bastante fáciles de apreciar y calcular en cada comicio, el segundo tipo de consecuencias es más difícil de sopesar, ya que abarca a distintos actores y factores y, por otra parte, se manifiesta recién en las subsiguientes votaciones convocadas bajo las mismas reglas.

La segunda distinción a considerar es la que se constata, en los países en los que el electorado se encuentra dividido en múltiples distritos o circunscripciones (la gran mayoría), entre efectos a **nivel distrital** y efectos a **nivel nacional** (Sartori, 1986, 1994: 42-93).

Es de destacar, no obstante, que los segundos sólo serán observables allí donde existan organizaciones partidarias con pretensiones y capacidad de coordinación sobre un amplio territorio del Estado-nación, con aptitud para presentar postulantes bajo un símbolo y una propuesta común. Históricamente, en el contexto europeo, esta situación recién se verificó con la *nacionalización* de la política partidaria, cuando los *partidos de notables* fueron desplazados por los *partidos de masas* (Rokkan, 1970).

En cuanto a los **efectos directos a nivel distrital**, el sistema de mayoría simple en distritos uninominales excluye cualquier posibilidad para las minorías; lo que es aún más, según la cantidad de candidatos y la distribución de los sufragios, una verdadera mayoría de votantes puede quedar sin representación.

Los sistemas de mayoría absoluta no difieren demasiado en este punto, salvo por el hecho de que proporcionan en el *ballotage* una ventaja para ciertos partidos que, en virtud de su posición en el espectro político, poseen mayores facilidades para captar apoyos entre los votantes de agrupaciones que no lograron superar la barrera en el primer turno (aquellos más moderados o pragmáticos).

Por su parte, los sistemas proporcionales, en términos generales y en principio, no provocan consecuencias directas en el nivel de la circunscripción: sólo *fotografían* la realidad existente (Sartori, 1994: 42-93). En cualquier caso, su incidencia sobre el sistema partidario dependerá de:

- la fórmula electoral que se utilice (por ejemplo, como se ha señalado, la de D'Hont provoca una mayor reducción);
- el umbral de exclusión legal o efectivo (en esta última instancia, cuanto más grande sea la magnitud del distrito, menor será el efecto reductor y viceversa).

Los **efectos directos en el nivel nacional** pueden ser muy diferentes de los observados en el nivel distrital. Éstos resultan, en primer lugar, de la sumatoria de las consecuencias en cada una de las circunscripciones y, en segundo (pero sólo donde existen), de la influencia de atributos compensatorios diseñados para amortiguar el impacto de las definiciones en el plano local.

De este modo, la estructuración del sistema de partidos y la distribución territorial de los apoyos partidarios constituyen dos factores cruciales en esta incidencia. Así, en los sistemas mayoritarios en distritos uninominales, los efectos directos nacionales varían según las características del sistema partidario; éstos pueden ser extremadamente reductores o bastante proporcionales: todo dependerá de la implantación geográfica de las organizaciones que pugnan por el voto.

Precisamente, cuanto más homogénea sea la distribución de la base electoral de los partidarios en las diferentes circunscripciones, más se asemejará el resultado nacional al distrital (hasta un extremo en el cual la mayoría relativa puede acaparar absolutamente todos los escaños en disputa); mientras que, en caso de existir desequilibrios en la disposición territorial de las preferencias de los votantes, los partidos minoritarios en el nivel nacional pueden conquistar bancas gracias a las mayorías logradas en uno o más distritos, por lo común, en aquellos reconocidos como sus tradicionales bastiones.

Los ejemplos más evidentes de este efecto pueden observarse en los resultados obtenidos por partidos políticos con una fuerte concentración regional de sus apoyos electorales, tales como el *Bloc Québécois* (BQ), en Canadá, y el *Scottish National Party* (SNP), en el Reino Unido.

Como conclusión sobre los efectos directos nacionales de los *first past the post systems* puede decirse que los partidos políticos de mayor peso en el nivel nacional son premiados cuanto más homogéneamente se encuentre distribuido su electorado, mientras que con los minoritarios sucede lo contrario.

Las mismas observaciones pueden hacerse respecto de los efectos directos nacionales de los sistemas proporcionales, pero en una dimensión más acotada, ya que, como se ha señalado, los que provocan en el nivel distrital son menos contundentes.

Por otra parte, la incidencia de los sistemas electorales también se observa en el comportamiento de los protagonistas más relevantes de la compulsa, sobre todo, en los electores y en los postulantes (y, en distinta medida, en los líderes partidarios, los militantes y los que financian las campañas proselitistas).

El estudio de estos **efectos indirectos** es más complejo, tanto por la cantidad de actores que involucra como por la diversidad de factores en juego, pero no por ello es una tarea imposible de llevar adelante.

A los fines expositivos y para simplificar, consideraremos aquí sólo dos puntos de vista, el del votante y el del candidato (o partido político), partiendo de sendos hipotéticos comportamientos racionales: en el primero, la búsqueda de la utilidad del voto, y en el segundo, el interés por el triunfo electoral (o por el logro de un puesto en disputa).

Así, desde la perspectiva del votante, en los sistemas mayoritarios a simple pluralidad el único voto *útil* a los fines de la asignación de los cargos es aquel que se emite en favor del candidato de la mayoría relativa; todos los otros potenciales sufragios se *pierden* o se *desperdician*.

En los sistemas proporcionales, en cambio, el voto para cualquier postulante (o partido) que supera la barrera de exclusión (cualquiera que ésta sea) resulta útil. El típico dilema del elector, emitir un voto por un candidato que no representa su *primera preferencia*, pero que tiene buenas posibilidades de ser electo (el voto útil o *estratégico*), o uno por el contendiente preferido pero con menores posibilidades de resultar electo (el denominado voto *sincero*, *de identidad* o *de expresión*), es entonces más importante en el caso de un sistema mayoritario.

Por el contrario, en los sistemas proporcionales, el voto útil y el voto estratégico tienden a coincidir. La encrucijada para el votante sólo aparece marginalmente y en la medida en que el grado de proporcionalidad sea atenuado, por la incidencia del umbral de exclusión o por la de distritos electorales de magnitud pequeña.

Bajo ciertas condiciones, las posibilidades de emisión de un voto útil sobre uno sincero aumentan. Entre ellas, la creencia -correcta o equivocada- que tenga el elector sobre la probabilidad de victoria de un candidato (o partido) basada en fuentes tan diversas como la opinión de su entorno, los vaticinios de los activistas, las encuestas divulgadas por los medios de comunicación o los resultados de votaciones precedentes, y la existencia de *segundas opciones* preferibles antes que la derrota en la primera elección, es decir, de postulantes (o partidos) no demasiado distantes de la posición del candidato (o partido) preferido.

En presencia de estas condiciones, el sistema electoral podrá ejercer una influencia sobre la conducta de los votantes, máxima en el caso de los sistemas mayoritarios, más atenuada cuanto más proporcional sea éste.

En breve, esto significa que serán penalizados los contendientes y sus organizaciones de apoyo que ocupen posiciones extremas en el espectro político: mientras éstos tendrán mayores dificultades en cualificar para ser destinatarios del voto estratégico; lo contrario sucederá con los candidatos (o partidos) en posiciones cercanas al *votante medio* (Cotta, della Porta y Morlino, 2001: 297).

En el sistema de mayoría absoluta, en cambio, la generación de este efecto sigue otro patrón. Como sus reglas estipulan la necesidad de una segunda vuelta si ningún candidato alcanza más de la mitad de los apoyos, aquí el elector puede calcular las posibilidades de que ocurra esta

previsión y, según las opciones disponibles, emitir votos diferentes; sobre todo puede decidirse por efectuar un voto *sincero* en la primera vuelta y por un voto *útil* en el *ballotage*.

Entre ambos turnos, además, quien sufraga tiene la oportunidad de conocer los resultados de la consulta que no ha tenido un ganador y de informarse acerca de los potenciales realineamientos o negociaciones entre los diferentes partidos. En consecuencia, bajo este sistema, el votante tiene un mayor margen de maniobra y, en alguna medida, hasta se encuentra en condiciones de manifestar un cierto orden en sus preferencias.

Por su parte, las diferencias entre las reglas electorales también impactan en el comportamiento de los candidatos y los partidos políticos. En el caso de un sistema a simple mayoría, pero igualmente en uno proporcional con un marcado desequilibrio en la relación entre votos y bancas, aumentan los incentivos para que las organizaciones partidarias se coaliguen o se presenten aliadas para la competencia, puesto que crece el riesgo de una derrota, como asimismo, la posibilidad de que los votos conseguidos no obtengan representación alguna.

Sin embargo, la decisión de aliarse, incluso cuando se trate de un mero acuerdo a los fines de una coyuntura electoral determinada, estará fuertemente condicionada por una serie de factores, tales como la distancia ideológica entre los partidos, la fidelidad de los electores y la entidad del riesgo de un fracaso.

En cambio, con el sistema de mayoría absoluta o *ballotage*, los partidos políticos no están sujetos a constreñimientos tan fuertes. En efecto, las organizaciones partidarias gozan de un margen de maniobra importante: pueden presentarse en forma individual en la primera vuelta para “*ver qué pasa*”, sin correr el riesgo de una derrota definitiva, constatar la cantidad de sufragios recibidos y, en base a ellos, participar incluso en la segunda ronda (con candidatos propios o apoyando a terceros mediante pactos explícitos o implícitos).

A pesar de ello, en el *ballotage*, la capacidad de acción en materia de acuerdos estará siempre limitada por el conteo de los votos obtenidos y la ubicación ideológica del partido (y este último factor también impacta negativamente en las posibilidades de los partidos extremistas de obtener en esta instancia *votos estratégicos*).

Por último, en los sistemas electorales proporcionales, en especial en aquellos que registran una alta correspondencia entre porcentajes de votos y bancas, el comportamiento racional de los partidos políticos es el de la maximización de los apoyos propios. Cuanto más bajo sea el umbral efectivo, más dependerá exclusivamente de esta estrategia la obtención de bancas. A mayor proporcionalidad, menores serán los incentivos para afrontar la votación formando alianzas (e, incluso, éstas podrían representar un riesgo en el caso de que desdibujen la imagen del partido).

Una cuestión siempre sujeta a controversia ha sido la consideración conjunta de los distintos efectos (*directos e indirectos, distritales y nacionales*) de los sistemas electorales, en particular en lo concerniente al número de partidos, el grado de proporcionalidad/desproporcionalidad en la asignación de los escaños, la fortaleza de los partidos y la fabricación de mayorías. Y la evolución de la misma no ha podido sustraerse de las influencias generadas por los cambios de épocas y de paradigmas prevalecientes en el seno de la disciplina.

Un hito en la génesis y desarrollo de este debate ha sido la contribución de Maurice Duverger, quien, en la segunda posguerra, propuso pasar de la hasta entonces típica pregunta, “*¿cuál es el mejor sistema electoral?*”, a esta otra: “*¿cómo funcionan los sistemas electorales?*” (Taagepera y Shugart, 1989: 47-57).

En un contexto crítico hacia los sistemas proporcionales (en especial, por la cercanía temporal con la negativa experiencia de la *República de Weimar*), este autor expuso una formulación general en la que, en pocas palabras, afirmaba que el sistema mayoritario se asociaba con el dualismo partidario o bipartidismo, mientras que el sistema proporcional (o *list PR system*) y el de mayoría absoluta o *ballotage* tendían al multipartidismo (Duverger y otros, 1950; Duverger, 1957: 234-282 y 398-418).

Estas afirmaciones dieron lugar a una gran confrontación de posturas, a tal punto que las generalizaciones pasaron a conocerse como las *leyes de Duverger*¹⁷, así como también a ser objeto de varias revisiones, entre ellas, por ejemplo, las de su propio autor (Duverger, 1986).

Desde un enfoque sociológico más acorde con los cambios paradigmáticos del momento, después de 1960, Stein Rokkan señaló que en el contexto europeo las profundas divisiones sociales, los *cleavages*, habían generado sistemas multipartidistas mucho antes de que la representación proporcional fuese adoptada (Rokkan, 1970).

Así, los sistemas de representación proporcional no podían ser identificados como causa del multipartidismo, sino que, antes bien, habían sido aprobados en reemplazo de los de mayoría simple o absoluta por ser los que mejor (y, probablemente, los únicos que) satisfacían en esa época los intereses de los partidos políticos presentes en tales sociedades. Y también, que resultaba “*sencillamente imposible formular exposición alguna de una sola variante sobre las consecuencias políticas del sistema mayoritario en oposición a las de la RP*” (Rokkan, 1974: 174).

A su vez, más cerca en el tiempo y en un clima de reconsideración de las *Instituciones* en el estudio de la política, Giovanni Sartori reafirmó la influencia diferencial de los sistemas electorales y propuso una reformulación de las *leyes de Duverger* sosteniendo, en breve, que:

el sistema de simple mayoría produce un sistema bipartidista en presencia de un sistema de partidos estructurado y de un electorado homogéneamente distribuido;

en el caso de un electorado sin una implantación geográfica homogénea, tal sistema mantiene un poder reductor sobre los partidos minoritarios con una distribución territorial equilibrada, pero no puede eliminar a todos aquellos partidos que disponen de “bastiones electorales” mayoritarios;

los sistemas proporcionales, si son puros o perfectos, no tienen efectos sobre el sistema partidario (se limitan a *fotografiarlo*), pero, cuanto menos proporcionales son, más tienen efectos reductores (siempre en presencia de un sistema partidario estructurado) (Sartori, 1986, 1994).

17 - M. Duverger observó ciertas regularidades entre los sistemas de partidos y los sistemas electorales, cuya comprobación le permitió formularlas como proposiciones o generalizaciones teóricas, a las cuales se las conoce como las leyes de Duverger, a saber:

a) La representación proporcional tiende al multipartidismo con partidos independientes (esta concepción determinista ha sido criticada por diversos autores, entre ellos, el más importante, D. Nohlen);

b) El escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende a la formación del multipartidismo con partidos dependientes. El sistema electoral favorece la multiplicación de partidos, particularmente en la primera vuelta, y tiende a la formación de alianzas en la segunda vuelta;

c) El escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos.

Posteriormente, Duverger evaluó las críticas formuladas a sus proposiciones y señaló, en tal sentido, sus limitaciones. En primer lugar, los sistemas electorales sólo constituyen uno de los diversos factores que inciden en la formación de los sistemas de partidos, ya que no son los sistemas electorales los que crean los partidos políticos, sino que éstos nacen como consecuencia de otras circunstancias. En segundo término, los sistemas electorales sólo constituyen un factor que tanto puede acelerar como frenar la multiplicación de los partidos.

En relación con el régimen electoral, el sistema de partido único, según Duverger, presenta las siguientes características, a saber:

a) tendencia general a ratificar el candidato propuesto por el partido en el orden nacional, donde predomina lo ideológico;

b) tendencia a no ratificar los candidatos presentados en el orden local, donde prevalece la personalidad del candidato;

c) postergación de elecciones cuando las condiciones no son óptimas para la obtención de una ratificación total;

d) disímiles posturas del electorado confluyen en un mismo accionar: la ratificación del candidato por concordancia con el sistema, por temor o resignación;

e) la verdadera lucha electoral tiene lugar dentro del partido;

f) tendencias en las democracias populares (de Europa) a dar participación a otros partidos, aunque la finalidad sea la de dar cierta apariencia democrática al sistema, ya que los demás partidos deben tener cierto grado de adhesión al régimen.

Otro aporte significativo en este debate lo constituye la obra de Arend Lijphart (1995). En la más amplia investigación empírica comparada encarada hasta entonces (veintisiete democracias entre 1945 y 1990), este autor se propuso examinar las consecuencias políticas de los sistemas electorales, identificando las variables con mayor potencial explicativo.

Entre varias conclusiones de relevancia, Lijphart resaltó que el impacto de éstos era mucho más fuerte en el plano de la relación entre votos y bancas (es decir, en sus *efectos directos*) que sobre el sistema de partidos.

De tal forma, los sistemas electorales debían considerarse sólo como uno de los varios factores influyentes en el número de organizaciones partidarias que compiten por el apoyo popular. En los últimos tiempos, el universo examinado se ha expandido asimismo a los países con diseño de gobierno presidencial, en los cuales se han identificado a la elección del jefe del ejecutivo y a la disposición del calendario comicial como importantes atributos del sistema electoral que operan sobre la proporcionalidad y sobre el sistema partidario (Jones, 1993, 1995; Shugart y Carey, 1992).

La votación del presidente, al concentrar las preferencias de los votantes en torno a un número reducido de aspirantes al cargo, influye sobre la elección legislativa, produciendo un *arrastre* en beneficio de los partidos políticos *más grandes*, es decir, de aquellos con mayores posibilidades de conquistar la presidencia.

La elección presidencial genera así, un incentivo significativo para la existencia de una menor cantidad de partidos políticos en comparación con un país con diseño de gobierno parlamentario (Lijphart, 1994).

En sintonía con la argumentación de Duverger, estos estudios sostienen que, a su vez, este efecto será de mayor trascendencia si la votación del presidente se celebra con fórmula de simple mayoría, pero también si además, el calendario electoral dispone la concurrencia, es decir la coincidencia temporal con la competencia por cargos legislativos (Jones, 1995; Shugart y Carey, 1992).

Por otra parte, los sistemas electorales también pueden provocar efectos sobre la **competencia intra-partidaria**. Richard Katz (1980) ha señalado que aquellos sistemas facilitadores de algún tipo de voto preferencial intra-partidario (por ejemplo, mediante el empleo de listas abiertas o cerradas y desbloqueadas) disminuyen la cohesión organizativa y aumentan las posibilidades de fragmentación de los partidos, al incentivar la competencia entre los mismos partidarios, alentar la organización de campañas electorales separadas y promover la personalización de la actividad política.

Estas consecuencias, bajo ciertas condiciones, pueden llegar a su extremo: clientelismo, patronazgo, influencia desmesurada de ciertos grupos de electores o grupos de interés, proselitismo con gastos exorbitantes, y propuestas orientadas exclusivamente hacia problemas micro-sectoriales, todo un cuadro proclive a la emergencia de focos de corrupción política (como lo grafica el caso de Italia entre 1946 y 1991).

Por último, los sistemas electorales han sido identificados como un importante factor explicativo en el plano de los procesos de **selección de los candidatos** y en el **reclutamiento de los representantes**.

Por ejemplo, varios estudios empíricos han proporcionado evidencia que demuestra que la combinación de distritos uninominales y fórmula de mayoría simple se encuentra asociada a la

baja representación de las mujeres¹⁸ y de las minorías étnicas y religiosas¹⁹ no concentradas geográficamente, mientras que las fórmulas proporcionales aplicadas en distritos electorales de gran magnitud facilitan la elección de candidatos pertenecientes a estos grupos (Norris, 1985; Rule, 1987; Rule y Zimmerman, 1994).

CONCLUSIONES FINALES

Hoy en día, los sistemas electorales son percibidos como una de las instituciones políticas más influyentes y de una importancia vital para temas más amplios de gobernabilidad. Son un componente crucial del complejo mosaico de relaciones que se establece entre los sistemas de gobierno y las reglas y vías de acceso al poder.

El diseño exitoso de un sistema electoral tiene que ver con una apreciación integral del esquema de instituciones políticas, ya que es probable que el cambio de una de las partes que integran este esquema provoque ajustes en la forma en que funcionan otras instituciones dentro de él.

La génesis y la evolución de las elecciones modernas están asociadas -de modo inseparable- con el derrotero de la democracia representativa. Los principales desafíos históricos de las convocatorias al pueblo para elegir a sus gobernantes han estado estrechamente vinculados con la difusión y aplicación de esta práctica en diferentes instituciones y niveles de gobierno, y con la progresiva extensión del derecho y el objeto del sufragio.

En el presente, las elecciones competitivas no están exentas de dificultades. Muy por el contrario, afrontan varias, pero de un nuevo tipo, relacionadas con el mejoramiento de la calidad del régimen democrático.

En esta dirección, un primer reto para los gobernantes y especialistas es el de lograr una **mayor participación** en los comicios. En efecto, a pesar del progresivo reconocimiento del derecho de voto a una mayor cantidad de personas, los niveles de abstencionismo en las consultas cívicas son cada vez más altos, y este fenómeno se presenta tanto en las democracias nuevas como en las

18 - Existen diferentes formas de asegurar la representación de las mujeres en el Parlamento. Citaremos aquí las tres más conocidas, a saber:

Primero, hay cuotas estatutarias donde las mujeres deben conformar por lo menos una proporción mínima de los representantes elegidos. Esto se advierte en una serie de casos, como el de Italia, donde las mujeres deben conformar el 50% de la papeleta de representación proporcional, Argentina con el 30% y Brasil con el 20%. También ha sido propuesto en la India. Tales cuotas son usualmente percibidas como un mecanismo de transición para establecer las bases de una mayor aceptación de la representación de las mujeres.

Segundo, la ley electoral puede exigir que los partidos asignen un cierto número de mujeres candidatas; este es el caso de los sistemas de Representación Proporcional de Bélgica y Namibia; en Argentina, existe una disposición para que las mujeres sean colocadas en posiciones ganadoras, no sólo al final de la lista de los partidos; mientras que, en Nepal, el 5% de los candidatos de distritos uninominales deben ser mujeres.

Tercero, los partidos políticos pueden adoptar sus propias cuotas informales de mujeres como candidatas parlamentarias. Este es el mecanismo utilizado de manera más común para promover la participación de las mujeres en la vida política, y ha sido utilizado con diferentes grados de éxito en todo el mundo: por el CNA, en Sudáfrica, el PJ y la UCR, en Argentina, CONDEPA, en Bolivia, el PRD, en México, los partidos laboristas de Australia y el Reino Unido, y a través de toda Escandinavia. El uso de pequeñas listas integradas únicamente por mujeres por el Partido Laborista, en Inglaterra, en las elecciones de 1997, casi duplicó el número de parlamentarios femeninos de 60 a 119. También se han empleado reservas de escaños para mujeres en Taiwán.

Una vez más, los escaños reservados son mecanismos que ayudan a garantizar que las mujeres accedan a cargos públicos, aunque también algunas mujeres argumentan que estas cuotas terminan siendo una forma de apaciguarlas y, eventualmente, marginarlas.

19 - Existen escaños parlamentarios reservados para minorías étnicas o religiosas, identificables en países tan diversos como:

- Jordania (cristianos y circasianos);
- India (tribus y castas);
- Pakistán (minorías no musulmanas);
- Nueva Zelanda (maoris);
- Colombia (comunidades negras y poblaciones indígenas);
- Croacia (minorías húngaras, italianas, checas, eslovacas, rutenias, ucranianas, alemanas y austriacas);
- Eslovenia (húngaros e italianos);
- Taiwán (comunidades aborígenes);
- Samoa Occidental (minorías no-indígenas);
- Niger (taurags);
- Autoridad Palestina (cristianos y samaritanos).

consolidadas, con el consiguiente impacto sobre la legitimidad de los electos y sobre el régimen político todo.

Un segundo desafío para las elecciones de hoy es el de **garantizar condiciones equitativas en la competencia por el voto**. Esta necesidad es importante para los partidos políticos, pero también para los ciudadanos.

En estrecha relación con el anterior, un tercer reto es el de promover **una mayor transparencia** en todas las fases del proceso electoral. En este sentido, los **sistemas electorales** también hoy son objeto de revisión.

En este tema, la encrucijada más relevante es la de la superación de las **tensiones entre la gobernabilidad y la representación**, valores que respectivamente priorizan los sistemas mayoritarios y proporcionales. En tal dirección, aunque no siempre con claridad, apuntan las reformas tendientes a adoptar los denominados sistemas **“mixtos”**. En estas cuestiones, están hoy empeñados funcionarios, analistas e “ingenieros” políticos, así como también académicos, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales.

Sin embargo, caben tres notas de precaución sobre las posibilidades, los límites y los resultados de cualquier iniciativa propuesta.

Primero, y a pesar de su carácter fundamental, en las elecciones no se decide todo; la democracia —y la misma evolución de la participación a través de los comicios— requiere de ciudadanos activos más allá de las fechas de las votaciones regulares.

Segundo, las reformas electorales, como toda reforma política, no siempre producen los efectos buscados por sus impulsores; aún más, muchas veces constituyen la fuente de consecuencias inesperadas y hasta indeseadas.

Tercero, las modificaciones en las reglas electorales no son una panacea: a pesar de, como se ha visto, su influencia sobre distintos actores y sus comportamientos, poco se puede esperar de ellas si el cambio no comprende también a los políticos, a sus organizaciones, a las instituciones de gobierno y a la ciudadanía en general.

Resulta claro, entonces, que la búsqueda del sistema electoral más apropiado para un determinado país implica evaluar las alternativas disponibles a la luz de los criterios seleccionados (teniendo en todo momento presente la historia y la realidad política del mismo), a fin de identificar aquellas opciones que se ajusten a sus propias necesidades específicas. Por ende, también implica la realización de un proceso que asegure que la selección final sea aceptada como legítima.

Por lo demás, pareciera innegable que no existe mejor momento para la implementación de reformas en el sistema político que el inicio de un período gubernamental. Aunque se suele considerar de manera errónea que los grandes males de la representación política se deben al sistema electoral, o -por el contrario- que éste carece de cualquier impacto.

La realidad muestra, en el primer caso, que se suele confundir la *legitimidad de origen*, que nace del resultado de las elecciones, con la *legitimidad de desempeño*, que se obtiene en el ejercicio del cargo. De esta manera, ante un desempeño político desaprobatorio, se intenta buscar la solución reformando el sistema electoral, cuando en realidad no existe relación de causalidad entre ellos.

Sin embargo, no considerar al sistema electoral como variable para diseñar reformas políticas es un error en la medida en que sí puede tener un efecto importante.

Por lo tanto, no se trata de discutir la importancia del sistema electoral o no, sino de ubicar el aporte que éste pueda ofrecer a una reforma política que tenga como objetivo una mejora en la democracia y en su forma de participación, entendiéndose ésta como *“toda acción ciudadana que permite la intervención de los ciudadanos en la producción del orden democrático, ya sea introduciendo valores, demandas o temas en la agenda política, influyendo en quién, cómo y sobre qué se decide, o adoptando estrategias directas de resolución de conflictos”* (Marisa Revilla 1995).

BIBLIOGRAFÍA

BOGDANOR, VERNON Y BUTLER, DAVID (eds.) (1983), *Democracy and Elections*, Cambridge: Cambridge University Press.

BUTLER, DAVID (1991), "Elecciones", en Bogdanor, Vernon (ed.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Madrid: Alianza. ["Elections", *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, 1987.]

BUTLER, DAVID; PENNIMAN, HOWARD R. Y RANNEY, AUSTIN (eds.) (1981), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington D.C.: American Enterprise Institute.

BUTLER, DAVID Y RANNEY, AUSTIN (eds.) (1978), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington D.C.: American Enterprise Institute.

CACIAGLI, MARIO Y ULERI, PIER VICENZO (eds.) 1994, *Democrazie e Referendum*, Bari: Laterza.

CASTIGLIONI, FRANCO (1995), "Ingeniería política, reforma constitucional y ballottage", en Sidicaro, Ricardo y Mayer, Jorge (eds.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires: Carrera de Ciencia Política-Oficina de Publicaciones (CBC)/UBA.

COTTA, MAURIZIO; DELLA PORTA, DONATELLA Y MORLINO, LEONARDO (2001), *Scienza Politica*, Bologna: Il Mulino.

COX, GARY (1997), MAKING VOTES COUNT. *Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge: Cambridge University Press. [*La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, 2004.]

DUVERGER, MAURICE (1957), *Los partidos políticos*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Les partis politiques*, 1951.] — (1986), "Duverger's Law: Forty Years Later", en Grofman, Bernard y Lijphart, Arend (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York: Agathon Press.

DUVERGER, MAURICE Y OTROS (1950), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, París: Colin.

GROFMAN, BERNARD Y LIJPHART, AREND (eds.) (1986), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York: Agathon Press. Elecciones y sistemas electorales.

LIJPHART, AREND (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. [*Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, 1994.]

LIJPHART, AREND Y GROFMAN, BERNARD (eds.) (1984), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York: Praeger.

MACKENZIE, WILLIAM JAMES MILLAR (1962), *Elecciones libres*, Madrid: Tecnos. [*Free Elections: An Elementary Textbook*, 1958.]

— (1974), "Elecciones/sus funciones", en Sills, David (ed.), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid: Aguilar, vol. 4. ["Elections", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968.]

NOHLEN, DIETER (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. [*Wahlsysteme der Welt - Daten und Analysen: Ein Handbuch*, 1978.]

— (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

NOHLEN, DIETER (ed.) (1993), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/CAPEL.

RAE, DOUGLAS (1977), *Leyes electorales y sistemas de partidos*, Madrid: CITEP. [*The Political Consequences of Electoral Laws*, 1967, y en nueva versión revisada, 1971.]

REVILLA, MARISA (1995), *Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático*, en Benedicto y Morán Sociedad y política. Temas de sociología. España, Alianza.

ROKKAN, STEIN (1970), *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Nueva York: McKay.

— (1974), “Elecciones/sistemas electorales”, en Sills, David (ed.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid: Aguilar, vol. 4. [“Electoral systems”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968.]

SARTORI, GIOVANNI (1980), *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid: Alianza Universidad. [*Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, 1976.]

— (1986), “The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods?”, en Grofman, Bernard y Lijphart, Arend (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York: Agathon Press.

— (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 1994.]

SHUGART, MATTHEW SOBERG Y WATTENBERG, MARTIN P. (eds.) (2001), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press.

TAAGEPERA, REIN Y SHUGART, MATTHEW SOBERG (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven (Connecticut) y Londres: Yale University Press.

VALLÈS, JOSEP M. Y BOSCH, AGUSTÍ (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Ariel.

ESTADO, FEDERALISMO Y DESARROLLO

Mg. Gabriel Balbo¹

Lic. Héctor Zacaría²

Capítulo I: Nociones básicas de Finanzas Públicas

Las finanzas públicas son una rama de la economía que estudia el proceso de ingreso-gasto que realiza el Estado con el objetivo de contribuir a la satisfacción de necesidades sociales, corrección en la asignación de recursos, redistribución del ingreso, estabilización de la economía, desarrollo económico, independencia nacional y equilibrio territorial, entre otros.

El gasto público se refiere a las erogaciones que realiza el estado cumplir con las funciones del gobierno. El gasto comprende los bienes de consumo, inversión, transferencias y servicios de la deuda.

Por otra parte, el gasto público según finalidad puede expresarse como:

- 1- Gasto en funcionamiento del Estado: comprende las acciones propias al Estado destinadas al cumplimiento de funciones tales como la legislativa, justicia, seguridad, relaciones interiores y exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública e información estadística básica
- 2- Gasto público social: comprende las acciones inherentes a la prestación de servicios de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos.
- 3- Gasto en servicios económicos: comprende las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye el gasto público en energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público.
- 4- Gasto en servicios de la deuda: comprende los gastos destinados a atender los gastos e intereses de la deuda pública.

Los recursos públicos son los ingresos que obtiene el Estado para el cumplimiento de sus finalidades. Dentro de los recursos públicos, los ingresos tributarios (que implican pagos coactivos) son los más importantes y están compuestos por los impuestos, las contribuciones y las tasas.

Los impuestos representan una obligación establecida por el Estado sobre cada contribuyente sin que exista ninguna contrapartida directa respecto a los beneficios que recibe el contribuyente del gasto público financiado con dichos impuestos.

1 - Graduado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Máster en Estudios para el Desarrollo de la Fundación CIDOB y la Universitat Autònoma de Barcelona, especialización en desarrollo productivo e integración regional. Ayudante Diplomado de la Cátedra de Gestión de Proyectos de la Facultad de Bellas Artes, UNLP. Director de ESPADE Estudios para el Desarrollo, Docente de Economía para el Desarrollo del INCaP, Miembro del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP).

2 - Licenciado en Economía, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Maestría en Economía, UNLP. Actualmente en curso. Profesor de "Política Económica" y de "Economía de la Empresa" de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional La Plata. Mención Especial Premio Jóvenes Investigadores 2005 organizado por la Asociación Argentina de Economía Política con el trabajo "Desigualdad y Pobreza Entre las Regiones Argentinas: Un Análisis de Micro-descomposiciones".

Expositor "Seminario Internacional de Anti-corrupción". Universidad de Sonora, México. 21 y 22 de Febrero de 2007.

Las contribuciones son un tributo que se establece en función al beneficio que se recibe. Las tasas son una obligación impuesta al contribuyente como consecuencia de algún servicio que se le está brindando.

Estos objetivos pueden sintetizarse en tres segmentos:

Asignación de recursos

La función de asignación de recursos señala que el Estado debe participar directa (provisión) o indirectamente (regulación) en los mercados de bienes y servicios con el fin de alcanzar la eficiencia económica.

La asignación de recursos establece la necesidad de que el Estado participe en la provisión de los bienes públicos, bienes con externalidad y bienes preferentes.

Bienes públicos

En el caso de los bienes públicos, los mecanismos típicos de mercado no funcionan para proveerlos por las características propias de este tipo de bienes por lo que se requiere que el Estado los provea directamente.

Los bienes públicos presentan las siguientes características:

- No posibilidad de exclusión: Se refiere a la imposibilidad de excluir, en términos físicos y a un costo razonable, a algún individuo del consumo o disfrute del bien.
- No rivalidad en el consumo o consumo conjunto: Alude a la posibilidad de consumir el bien por varios individuos simultáneamente.
- Indivisibilidad de beneficios: señala la incapacidad para establecer quiénes son los beneficiarios de los bienes públicos y/o de cuantificar los beneficios que recibe cada uno. Sin embargo, la indivisibilidad de beneficios no supone que todos los individuos se benefician por igual.

Los mecanismos de mercado no funcionan para los bienes públicos, por sus características, debido a que nadie está dispuesto a proveerlo pero si a esperar que sea otro el que lo provea para luego poder beneficiarse de dicho bien. Este problema es conocido como "*Free Rider*".

Por ejemplo, la defensa nacional es un bien público que todos desean pero nadie estará dispuesto a proveer. Cada uno de los habitantes del país esperara que sea el resto el que provea el bien, para luego beneficiarse de la defensa nacional debido a que no puede ser excluido. Así, cada uno esperará que el resto provea un bien que es necesario, pero que no será provisto.

El colapso del sistema de mercado justifica la intervención del Estado en la provisión de los bienes públicos, mediante el sistema de presupuesto público. Así, el Estado tiene la responsabilidad de decidir el tipo de bien público a proveer, la cantidad del mismo, la distribución dentro del territorio y la distribución entre los contribuyentes de la carga, la que será coactiva, del financiamiento de la provisión del bien público.

La distribución de la carga del financiamiento del bien público entre los contribuyentes se realizará en base a dos criterios:

- a- Principio de la capacidad contributiva: según el cual, aportan más los individuos de mayores ingresos independientemente de los beneficios que reciban del bien. De esta forma, se contribuye a una mayor equidad.
- b- Principio del beneficio: según el cual la carga del financiamiento recaerá sobre los contribuyentes en relación a la proporción de los beneficios recibidos del uso del bien público. Vale destacar que como consecuencia de la indivisibilidad de beneficios de los bienes públicos, el Estado debe realizar, arbitrariamente, una estimación de los beneficios recibidos de los bienes públicos por cada contribuyente.

Bienes mixtos

Los bienes privados puros son aquellos que presentan rivalidad en el consumo, posibilidad de exclusión y divisibilidad de beneficios y que además, son bienes cuyo consumo o producción no imponen ni costos ni beneficios al resto de la sociedad.

Por su parte, los bienes mixtos son aquellos que imponen costos o beneficios derivados de su producción o consumo, influencias que reciben el nombre de externalidades.

Las externalidades hacen referencia a la influencia entre unidades económicas de tal forma que la conducta de una de ellas se vea afectada (positiva o negativamente) por las decisiones tomadas por otra unidad.

Las externalidades pueden asumir la forma de pecuniarias (se manifiesta vía precio) o no pecuniaria (se percibe de manera diferente al precio). En los casos de externalidades pecuniarias no hay necesidad de intervención del Estado para alcanzar la provisión eficiente del bien. En cambio, en los casos de externalidades tecnológicas se requiere la intervención del Estado para alcanzar el nivel óptimo de provisión desde el punto de vista social, debido a la no-coincidencia de los costos y beneficios privados con los sociales.

Bienes preferentes

Cuando el Estado considera, desde una posición paternalista, que es conveniente que la sociedad goce de determinados bienes, sean públicos o no, estamos en presencia de los bienes preferentes. En este caso, las decisiones del Estado no necesariamente reflejan las preferencias individuales y es lo que se entiende como una posición paternalista del Estado.

Redistribución

La redistribución está justificada cuando la distribución resultante del sistema de mercado no es óptima desde el punto de vista social, y que por lo tanto, se requiere la intervención del Estado para modificarla. Para ello debe acudirse a algún juicio de valor o ético respecto a la distribución socialmente admisible.

La política fiscal, vía impuestos y gastos, genera una distribución entre los distintos grupos sociales o regiones diferentes a la que resultaría del funcionamiento espontáneo del sistema de mercado.

No obstante, es importante establecer un parámetro que fundamente la redistribución. En este sentido surgen la igualdad, que es un criterio positivo factible de ser sujeto a medición y comparación objetiva, y la equidad, concepto normativo que requiere incurrir en juicios de valor para responder si la desigualdad es justa o no.

Criterios para redistribuir

Los principales criterios de redistribución son:

- Igualdad de resultados: La igualdad de resultados procura que cada individuo de la sociedad obtenga el mismo ingreso, independientemente del esfuerzo, las habilidades, la educación y de las necesidades.
- Igualdad de oportunidades: Una visión más completa de igualdad es la que persigue la igualdad de oportunidades.

La igualdad de oportunidades establece que debe existir igualdad de oportunidad de acceso a la educación, a la salud y ausencia de discriminación de iniciación en la carrera laboral.

Bajo el concepto de igualdad de oportunidades se aceptan diferencias sustanciales (ex post) en los ingresos producidos a lo largo de la vida de las personas, porque ex ante, las oportunidades

sean iguales. Esto implicaría que las diferencias en los ingresos de los individuos responden a elecciones particulares de los individuos (por ejemplo: individuos que parten de una misma situación pueden optar entre el estudio, el trabajo y el ocio y tendrán ingresos en función a dicha elección, los cuales serán diferentes del resto de las personas que tomen decisiones diferentes) y por lo tanto, son aceptables o justas.

- Bienestar igual: Es la postura que procura un bienestar igual para todas las personas y según la cual, cada uno debe recibir de acuerdo a sus necesidades.
- Bienestar mínimo para todos: Se fija cierto nivel mínimo absoluto o piso, por debajo del cual no se debe permitir que ningún miembro de la sociedad caiga; pero por encima se permiten diferencias.
- Maximización del bienestar del grupo más bajo: Procura contribuir a mejorar la situación del grupo con bienestar más bajo.

Medición de la distribución del ingreso

La dificultad de medir el bienestar conduce a la utilización del ingreso como indicador de la desigualdad. Además, es considerable destacar que es dificultoso determinar si las diferencias se deben a factores controlables o no y si existe igualdad de oportunidades.

Entre las distintas formas de estudiar la distribución del ingreso, se encuentran la distribución funcional, personal y regional.

La distribución funcional del ingreso se ocupa de discriminar los ingresos provenientes de la remuneración de los distintos factores productivos como el trabajo, el capital, la tierra y los beneficios empresariales.

Distribución Funcional del Ingreso			
Factor	Remuneración	Ingreso total de los factores productivos	% del Ingreso Nacional
Trabajo (L)	Salario (w)	$L \times w$	$L \times w / Y$
Capital (K)	Intereses (i)	$K \times i$	$K \times i / Y$
Tierra (T)	Rentas (r)	$T \times r$	$T \times r / Y$
Capacidad Empresarial	Beneficios	$Y - L \times w - K \times i - T \times r (*)$	$(Y - L \times w - K \times i - T \times r) / Y$

Nota: El Ingreso Nacional (Y) se mide como el total de remuneraciones a los factores productivos en un período determinado.

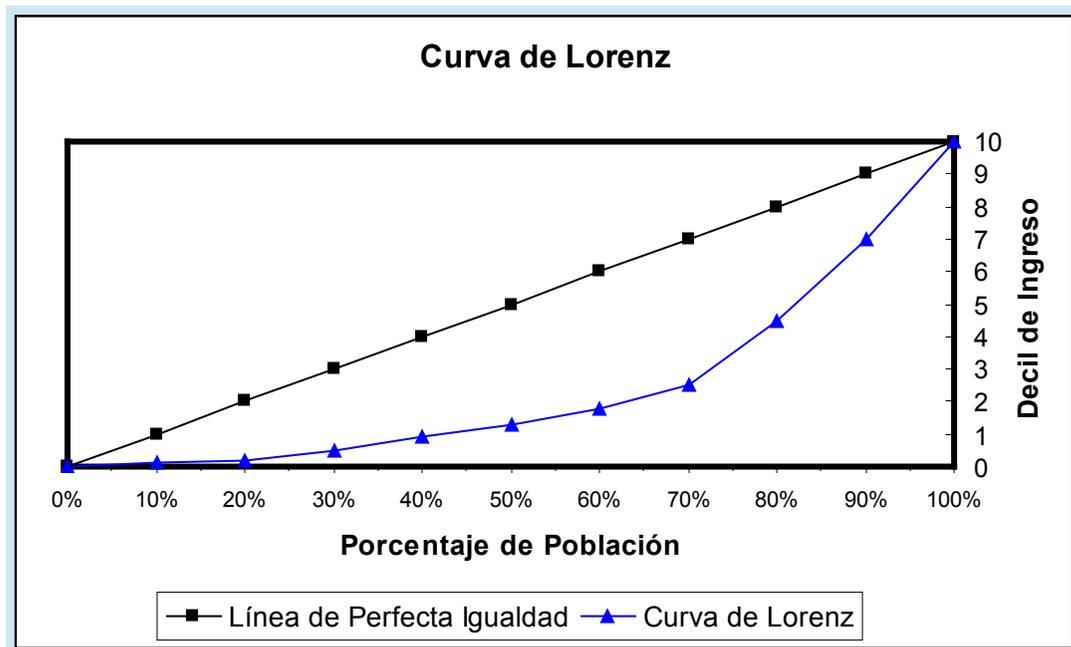
(*) Los beneficios de la capacidad empresarial se determinan de forma residual.

En la distribución personal del ingreso se comparan los ingresos de los individuos independientemente de las fuentes de los mismos.

La medición de la distribución personal del ingreso, en la práctica utiliza el Ingreso Per Capita Familiar (IPCF).

El IPCF se calcula como el ingreso total de todos los miembros de la familia dividido por la cantidad de miembros. Existen otras medidas más apropiadas que computan las economías de escala internas al hogar (por ejemplo, dos personas viviendo juntas consumen menos de los que necesita cada una por separado) y/o que consideran las necesidades calóricas de los individuos, método denominado de adulto equivalente.

La desigualdad del ingreso puede observarse en un análisis gráfico mediante la utilización de la "Curva de Lorenz" (ver gráfico siguiente), que sirve para mostrar la relación que existe entre los grupos de población y sus respectivas participaciones en el ingreso nacional.



La línea de perfecta igualdad (o equi-distribución) representa una distribución igualitaria del ingreso, en donde cada porcentaje de la población recibe igual porcentaje de ingreso.

La curva de Lorenz muestra la distribución efectiva del ingreso entre los distintos deciles de la población. Cuanto más alejada esté la curva de Lorenz de la línea de perfecta igualdad, mayor será la desigualdad de la distribución del ingreso nacional.

También es factible realizar la medición matemática de la desigualdad en la distribución del ingreso, calculando (integrando) el área entre la línea de perfecta igualdad y la curva de Lorenz. De esta forma se obtiene el indicador de desigualdad denominado coeficiente de Gini, que varía entre 0 y 1. Cuanto mayor es el valor del Gini, mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso.

Por su parte, la distribución regional del ingreso se efectúa ordenando de mayor a menor ingreso a los grupos de personas de las distintas regiones y comparando la participación de cada grupo en el ingreso nacional en relación a su importancia demográfica.

Pobreza

Un concepto relacionado con la desigualdad del ingreso es la pobreza. La misma analiza la masa poblacional bajo un determinado umbral que se conoce como línea de pobreza, sin considerar la situación de los individuos que están por encima, o sea los no pobres.

Para medirla se calcula la proporción de personas que está debajo de la línea de pobreza. La línea de pobreza se calcula de dos formas:

1- Método del ingreso: que se computa en dos etapas:

- a) Indigencia: estado que refleja cuando no se satisface un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas.
- b) Línea de pobreza: consiste en la valorización de una canasta mínima de consumo que se establece en función a una canasta de costo mínimo en función a los hábitos de consumo.

2- Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas: los pobres son aquellos que presentan ingresos permanentemente bajos y sin perspectivas para el futuro y se caracterizan por:

- a) Hacinamiento: más de tres personas por cuarto
- b) Precariedad de la vivienda
- c) Condición sanitaria de la vivienda
- d) Escolarización: niños sin asistir a la escuela
- e) Capacidad de subsistencia: 4 o más integrantes por trabajador o jefe de hogar que tenga la primaria incompleta).

Redistribución

El Estado puede utilizar el gasto público social y los impuestos para mejorar la distribución del ingreso y garantizar la igualdad de oportunidades.

La política redistributiva óptima para atenuar la desigualdad del ingreso y brindar igualdad de oportunidades debe pretender, simultáneamente, dos cosas:

1) El gasto público social debe concentrar sus beneficios en los quintiles inferiores de la distribución. Para calcular el grado de concentración de los beneficios del gasto público social se utiliza el índice de concentración del gasto. Un valor negativo indica que los beneficios del gasto aumentan en términos absolutos a medida que se consideran estratos de menores ingresos, por lo que el gasto es pro-pobre.

2) El sistema tributario debe procurar que los impuestos sean progresivos, es decir, que los sectores de mayor capacidad contributiva (los de mayores ingresos) paguen una alícuota impositiva más elevada, relativamente a su ingreso, que los estratos sociales más bajos.

Por el contrario, en los impuestos regresivos tributan proporcionalmente más los estratos de menores ingresos que los sectores de mayores ingresos.

Esta condición debe cumplirse independientemente de la acción distributiva que posean los gastos públicos (a pesar de que los gastos públicos son generalmente progresivos) porque el gasto público progresivo financiado con impuestos regresivos puede no presentar efecto alguno sobre la redistribución. Por esta razón es importante computar el efecto conjunto de los impuestos y los gastos sobre la equidad.

Esta conclusión no es trivial dado que muchos estudiosos del tema indican que el sistema tributario debe preocuparse por la eficiencia y los gastos por la equidad. Esta postura no considera que los gastos públicos progresivos financiados con impuestos regresivos pueden tener un efecto escaso o nulo sobre la equidad o en un extremo puede llegar a derivar en un sistema fiscal perjudicial a una distribución del ingreso más equitativa.

Impacto de la política fiscal argentina

De acuerdo a los argumentos desarrollados anteriormente, la evaluación de la política fiscal Argentina debe considerar tanto la incidencia de los impuestos como de los gastos públicos.

Para considerar el efecto de los impuestos en Argentina³, debemos en primer lugar describir la incidencia de los principales impuestos considerando el ingreso corriente per cápita de las familias y la recaudación generada por los distintos impuestos, a cada uno de los rangos en que se divide la población:

3 - Se excluyen del análisis los impuestos provinciales y municipales.

Impuesto al Valor Agregado (IVA): Este impuesto es regresivo dada la menor (e incluso negativa) tasa de ahorro de las personas más pobres. La regresividad surge de una presión alta en los primeros deciles de la distribución, baja en los estratos más altos de la sociedad y relativamente uniforme en el centro de la distribución.

Impuestos al trabajo: Estos tributos son regresivos en gran parte por la escasa presión soportada por los deciles superiores, cuyos individuos generan ingresos de fuentes distintas al trabajo en proporción mayor al resto de la población.

Impuestos a las ganancias de las personas físicas: Tal como está implementado en Argentina, el impuesto a las ganancias de las personas físicas es un tributo altamente progresivo, al estar concentrado en el último decil de la distribución.

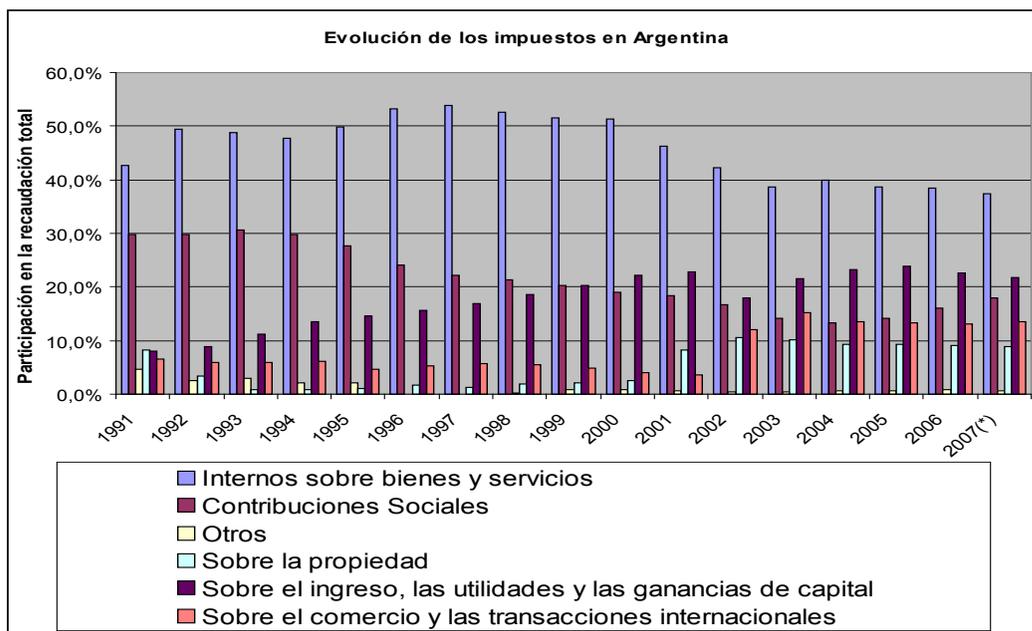
Impuestos a las ganancias de las empresas: Este tributo al igual que el anterior es progresivo al recaer sobre los deciles superiores de la sociedad.

Impuestos a los combustibles: Este gravamen recae sobre los consumidores de esos productos con un impacto análogo al IVA (o sea que presenta características de regresividad).

Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales: Las retenciones a la exportación dotaron al sistema tributario de más de progresividad, dado que se aplicaron en sectores altamente concentrados que obtienen altas rentas.

Históricamente, Argentina basaba su recaudación sobre los impuestos internos sobre los bienes y servicios (como el IVA) que son altamente regresivos. Desde el año 2003, están perdiendo participación en la recaudación los impuestos regresivos a costa de un incremento en la participación de los impuestos progresivos como los que recaen sobre la propiedad; sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital; y sobre el comercio y las transacciones internacionales.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de la participación de los principales impuestos en la recaudación total argentina, desde 1991. Como se mencionó anteriormente, se observa que el sistema tributario en los últimos años se tornó más igualitario.



* Datos estimados.

Fuente: Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación.

Para completar el análisis del impacto de la política fiscal debe analizarse la incidencia del gasto público social sobre los diferentes estratos sociales.

A continuación se presenta una tabla con los porcentajes[□] de beneficios que provee el gasto público social promedio por persona.

Gasto Público Social y su impacto distributivo Argentina

Gasto Público Social	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Educación básica	47%	24%	15%	9%	6%
Media	29%	24%	20%	17%	10%
Terciaria	16%	19%	22%	24%	19%
Universitaria	5%	15%	20%	31%	29%
Cultura	28%	22%	19%	17%	14%
Ciencia y Técnica	8%	16%	21%	29%	26%
Salud	42%	24%	16%	13%	5%
Agua potable	18%	19%	20%	21%	22%
Vivienda y urbanismo	32%	28%	20%	13%	8%
Asistencia Social	70%	18%	7%	3%	2%
Empleo y Desempleo	46%	19%	23%	7%	4%

* El impacto distributivo del gasto público social fue calculado para años anteriores, pero bien sirve para ilustrar la incidencia debido a que puede considerarse relativamente estable a lo largo del tiempo.

Fuente: Dirección Nacional de Gasto Público Social

En la tabla se observa que el gasto en educación básica y en salud son pro-pobres dado que el beneficio promedio por persona del estrato de menores ingresos de la sociedad es del 47% y del 42% respectivamente. Y en cambio, sólo el 6% de los gastos en educación primaria son recibidos por el estrato de mayores ingresos. Algo análogo resulta con los gastos públicos en salud, a medida que se avanza hacia los estratos sociales de mayores ingresos, la utilización de los servicios públicos de salud se reducen.

Otros componentes del gasto público social altamente progresivos corresponden a las erogaciones en asistencia social (el 20% más pobre recibe el 70% del gasto) y aquellas destinadas a paliar las consecuencias del desempleo (el 46% de este tipo de gasto es diseccionado al primer quintil de la población).

La evaluación del impacto redistributivo del gasto público social se completa con la consideración del peso relativo de cada finalidad en el total[□]. Al respecto debe mencionarse que aproximadamente el 79% del gasto público social corresponde a educación primaria, salud, asistencia social y desempleo, componentes de características pro-pobre. A esto hay que agregarle la incidencia de los otros componentes como la educación secundaria y universitaria, el gasto en cultura y en, en agua potable y alcantarillado y en vivienda y urbanismo que además contribuyen a promover la igualdad de oportunidades.

En conclusión, por todo lo expuesto se puede afirmar que el total del gasto público social posee una incidencia claramente sesgada a favor de los estratos de menores ingresos.

Por todo lo expuesto resulta obvio que en los últimos años como consecuencia de la mayor participación de los impuestos progresivos y del incremento del gasto público social la política fiscal está contribuyendo a una mayor justicia social.

Estabilización económica

La función de estabilización económica debe procurar ejercer un control sobre los grandes agregados económicos, evitando excesivas fluctuaciones de los mismos y tratando de paliar los efectos de las crisis de la actividad económica.

Esta función surge con la explicación de Keynes a la crisis mundial de 1929. Para Keynes la causa de las crisis económicas es una disminución en la demanda agregada, resultante de un desplome en la confianza de los hombres de negocios que afecta la realización de nuevas inversiones privadas y que genera una paralización de la economía. Así, comienza un círculo vicioso por el cual las empresas enfrentan menores ventas y reducen la producción al mismo tiempo que se generan despidos de personal que acentúa aún más la caída en el consumo y en las ventas y los inversores se tornan aún más reticentes a invertir agravando el proceso.

Ante esta situación se propone la ejecución de una política fiscal expansiva de aumento de gasto público y de reducción de impuestos para revertir el círculo vicioso de caída en el nivel de actividad.

De esta forma, el gasto público y los ingresos públicos, también son útiles para contribuir a la estabilización económica.

La política fiscal funciona como un instrumento estabilizador de la actividad económica de carácter discrecional o automático, según se trate de medidas de políticas fiscales explícitas (por ejemplo, obras de infraestructura que se deciden ejecutar para promover la actividad económica) o que funciona automáticamente para reducir la fuerza de las recesiones o de las expansiones del nivel de actividad sin que sean necesarias las medidas discrecionales de política económica (como seguros de desempleo, que ante una recesión atañen a una cantidad creciente de beneficiarios).

La estabilización económica mediante políticas fiscales requiere implementar una política de aumento de gasto público y de reducción de impuestos en las recesiones, esto es, incurrir en un déficit fiscal.

Capítulo II: La teoría del Federalismo Fiscal

Hasta aquí, no se hizo ninguna observación sobre las cuestiones fiscales de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, la existencia de varios niveles de gobierno plantea la necesidad de un análisis específico sobre el tema, el cual es provisto por la teoría del federalismo fiscal.

La teoría del federalismo fiscal se ocupa de la cuestión inherente a la estructura óptima del sector público y a la asignación de las funciones y potestades del Estado entre los distintos niveles de gobierno para el mejor funcionamiento del mismo.

Ello indica que al federalismo fiscal le concierne, la distribución de las responsabilidades del gasto público entre los distintos niveles de gobierno y la asignación sobre las potestades tributarias.

- a- Distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno
- b- Asignación de recursos:

En el capítulo anterior se plantearon bienes de dos tipos, los bienes privados provistos por el mercado y los bienes públicos nacionales⁴ provistos por el Estado Nacional.

Sin embargo, existen algunos bienes públicos de carácter local, como las plazas o alumbrado público, que ofrecen beneficios delimitados territorialmente.

⁴ - En el sentido que son bienes que presentan la posibilidad de consumo conjunto al total de la sociedad.

En este caso, se considera que la eficiencia en la provisión del bien público será mayor si recae sobre los niveles de gobierno inferiores al nacional. La justificación de la provisión local de los bienes públicos locales reside en que la cantidad eficiente variará entre jurisdicciones producto de diferencias en las preferencias, de ingresos de los miembros de la sociedad y en los costos de provisión del mismo. En un extremo, se considera que debería existir un gobierno de extensión regional que coincida con el área de beneficios que brinde cada bien público local.

Como consecuencia de la existencia de bienes públicos locales, Oates enunció el Teorema de la Descentralización Fiscal que postula que *“...el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto (y usualmente más alto), si los niveles de consumo (público) Pareto eficientes⁵ son proveídos por cada jurisdicción independientemente, antes que un solo nivel uniforme de consumo sea establecido en todas las jurisdicciones (por igual)...”* (Oates 1972: 54).

El Teorema de la Descentralización Fiscal de Oates hace referencia a que los gobiernos locales deben ejecutar el gasto público por conocer mejor las preferencias de los miembros de la sociedad por su cercanía con estos y por lo tanto, pueden proveer la cantidad del bien público demandado.

Sin embargo, este teorema se basa en la inexistencia de externalidades entre las jurisdicciones y en la ausencia de costos adicionales resultantes de la administración de un sistema descentralizado.

Por un lado, lo más frecuente es que los bienes públicos presenten beneficios o costos (externalidades) que se derraman hacia otras jurisdicciones diferentes de la que los provee. En este caso, las decisiones de gasto del gobierno local no contemplarán los *“spillovers”* positivos o negativos que exceden los límites de su jurisdicción resultando un nivel de provisión inferior (en el caso de externalidades positivas) o superior (externalidades negativas) al óptimo, según el total de jurisdicciones.

En este caso, el teorema de la descentralización de Oates no se verifica y por el contrario, se plantea la provisión de los bienes públicos por un nivel de gobierno superior (tendencia a la centralización).

No obstante, la tendencia a la centralización puede refutarse por dos justificaciones. En primer lugar, si los costos implícitos de transacción (o coordinación) son bajos, los gobiernos locales pueden alcanzar acuerdos voluntarios que conduzcan al óptimo de Pareto. Este argumento de los acuerdos responde al *“Teorema de Coase⁶”*.

Por otro lado, un sistema descentralizado presenta costos adicionales derivados de la provisión de bienes o prestación de servicios públicos que en ciertos casos poseen grandes costos fijos, por lo que se requieren importantes economías de escala para operar.

De esta forma, los costos adicionales de un sistema descentralizado para ciertos bienes y servicios públicos exigen que la provisión o prestación esté centralizada en el gobierno provincial o nacional, para lograr menores costos unitarios de prestación vía la difusión de los costos fijos.

Sin embargo, la participación del Estado Nacional o Provincial en la provisión de bienes y servicios públicos puede generar el problema de deseconomías de escala significativas debido a la necesidad de implementar costosos y burocráticos procesos de coordinación, información, comunicación, operación y control.

5 - El óptimo de Pareto se debe al economista italiano Vilfredo Pareto quien afirmó que la utilidad de los individuos sólo puede ordenarse y no cuantificarse. De esta forma, se sabe que dos productos es mejor que uno, pero no puede cuantificarse en términos de incremento de utilidad que proporcionan los bienes. Una situación es Pareto eficiente si no existe otra situación en que al menos uno de los individuos mejore sin que los otros estén peor. La situación Pareto eficiente no valora cuestiones distributivas ni de equidad social.

6 - Ronald Coase presentó en *“The Problem of Social Cost”* publicado en el *Journal of Law and Economics* (1960), el *“teorema de Coase”* en el cual argumenta que cuando existen bajos costos de transacción y una definición de los derechos de propiedad, ante la presencia de externalidades, los individuos pueden negociar para alcanzar acuerdos voluntarios que conducirán al óptimo social.

James Buchanan (1965) presenta la “*teoría de los clubes*” como marco de definición del tamaño óptimo de las áreas de cada gobierno local. Según la “*teoría de los clubes*”, el tamaño óptimo del club (del nivel gobierno) depende de la interrelación de dos factores básicos que operan en sentido contrario (suponiendo igualdad en el ingreso per cápita):

El costo unitario de provisión del bien es menor a medida que el tamaño del nivel de gobierno aumenta.

A mayor tamaño del nivel de gobierno, el bien provee una menor utilidad y más difícil es que el bien provisto respete las preferencias de los individuos.

De esta forma, un nivel de gobierno grande presenta la ventaja proveer los bienes públicos a bajo costo por la existencia de economías de escala, pero también la desventaja de no ser capaz de conciliar las preferencias de los individuos.

Los gobiernos locales pueden ajustar mejor la oferta de los bienes públicos a las preferencias de la población a pesar de hacerlo a un costo más alto (por no poder aprovechar las economías de escala) y la comunidad puede elegir los bienes públicos y su cantidad y los integrantes de la sociedad que no estén de acuerdo con los resultados de la votación pueden migrar (“*votación con los pies*”) a otra comunidad más afín a sus preferencias de gasto público.

Si el mecanismo de “*votación con los pies*” funciona, los individuos migrarán hacia las comunidades más afines a sus gustos y el resultado será comunidades homogéneas.

Observaciones a la “*teoría de los clubes*”:

- Número y tamaño de niveles de gobiernos: Según esta teoría existiría un tamaño óptimo de gobierno para cada uno de los bienes públicos, pero en la práctica esto es imposible y de hecho el tamaño de los gobiernos depende de factores históricos e institucionales.
- Externalidades o efectos de derrame: Muchas veces, los beneficios del gasto público exceden al territorio (o individuos) que los provee. En este caso, la provisión del bien público sería inferior al óptimo social porque parte de los beneficios del bien público se derraman a otras jurisdicciones por lo que un nivel superior de gobierno debe ser el responsable de la provisión de los bienes públicos. Lo inverso ocurre en el caso de derrame de costos.
- Economías de escala: Las economías de escala inducen una provisión centralizada de los bienes públicos dado su menor costo.

Por todo lo expuesto, la provisión de bienes y la prestación de servicios públicos debe atribuirse a los niveles inferiores (principalmente a los municipios) en función a las características de los mismos y a la búsqueda de la mayor eficiencia.

Redistribución de ingresos

La redistribución puede referirse a las dimensiones personal del ingreso, regional o funcional.

La redistribución personal o funcional del ingreso pueden encararse tanto por el nivel de gobierno nacional como por los inferiores, mediante la implementación de impuestos progresivos que financien gastos cuyos beneficios sean disfrutados en mayor medida por los estratos de menores recursos.

En caso que los gobiernos locales implementen los programas de gasto público orientado a los sectores de menores recursos se producirá una migración de personas de bajos recursos hacia el municipio cuyo programa redistributivo proporcione los mayores beneficios. En el mismo sentido, si la política redistributiva se produce vía impuestos progresivos, la migración de los estratos más altos de la sociedad se producirá hacia el municipio con menor progresividad impositiva.

7 - La noción de “*votación con los pies*” fue introducida por Charles Tiebout (1965).

El resultado será una homogenización de los individuos en función a su ingreso ya que los pobres irán en una dirección y los ricos en otra. De esta forma, la política redistributiva local no contribuirá a la equidad nacional.

Por lo tanto, la política de redistribución de ingresos sólo puede ejecutarse desde el nivel nacional de gobierno.

I. Estabilización y promoción económica

La estabilización económica compete a la nación debido a que responde a cuestiones relacionadas al país como un todo.

La promoción económica compete a los niveles superiores de gobierno con el objetivo de evitar situaciones que deriven en una suerte de competencia “ruinosa”, como las guerras fiscales, donde por ejemplo, cada municipio se esfuerza por promover el desarrollo de su región otorgando los mayores beneficios fiscales a los inversores para que radiquen sus empresas en su territorio y compite con el resto de los municipios que tienen incentivos a actuar de la misma forma, pero el resultado será menor recaudación fiscal y mayores erogaciones en forma de subsidios, transferencias o gasto público.

En síntesis, de acuerdo a la teoría tradicional de las finanzas públicas la provisión de bienes y servicios públicos es responsabilidad de los distintos niveles de gobierno, según su jerarquía territorial. En cambio, la estabilización económica y la distribución del ingreso son potestades del gobierno nacional y en menor medida del gobierno provincial.

Sin embargo, en la actualidad hay una gran cantidad de argumentos a favor de la participación de los gobiernos locales tanto en las cuestiones macroeconómicas como en las relativas a distribución del ingreso.

La función de estabilización económica puede ser ejecutada eficazmente por el gobierno local debido a que los shocks macroeconómicos impactan de forma diferencial sobre las distintas regiones del país y por lo tanto, los gobiernos locales pueden dirigir los instrumentos de estímulo a la actividad económica local a la solución de las problemáticas puntuales de la región.

Para ello y siguiendo un razonamiento keynesiano los gobiernos locales también deberían acumular recursos durante la bonanza económica para poder desembolsarlos ante una recesión. Esto se acentúa, en el caso de los gobiernos locales que reciben transferencias para aplicar a la provisión de servicios públicos de carácter estable independientemente de la etapa del ciclo económico y a prestaciones sociales que son de naturaleza contracíclica dado que las demandas de gasto social se incrementan significativamente en épocas de dificultades económicas.

Por ende, ante transferencias intergubernamentales que, en general, dependen del nivel de ingreso y actividad económica éstas son relativamente más bajas aún cuando más se las necesita.

II. Asignación de potestades tributarias

Como punto de partida debe considerarse que los tributos deben recaudarse centralizadamente debido a las economías de escala de la administración tributaria, por lo menores costos del ente recaudador y fiscalizador. Además, la centralización tributaria favorece a los contribuyentes dado que estos enfrentan menores costos de transacción al acudir a un solo fisco.

Existen distintos esquemas de asignación de potestades tributarias a los diferentes niveles de gobierno:

- Sistemas tributarios de concurrencia de fuentes con otros niveles de gobierno: no existen restricciones para fijar las bases y alícuotas tributarias para ningún nivel de gobierno.

- Separación de fuentes con otros niveles de gobierno: Cada nivel de gobierno posee exclusividad, por normativas o acuerdos voluntarios, para fijar bases y alícuotas impositivas.
- Alícuotas adicionales: Los municipios incorporan alícuotas adicionales a los tributos establecidas por el gobierno nacional o provincial.
- Coparticipación impositiva: Se realiza una centralización de la recaudación impositiva y luego se procede a la distribución del producido entre los distintos niveles de gobierno (bases y alícuotas establecidas a nivel nacional).
- Transferencias de libre disponibilidad: El gobierno central realiza transferencias a los gobiernos locales, los cuales tienen libertad para decidir sobre el destino de los fondos.
- Transferencias condicionadas: El gobierno central realiza transferencias a los gobiernos locales, exigiendo o no contrapartida local, con un destino específica.

En la práctica, se recomienda que la asignación de instrumentos tributarios a los distintos niveles de gobierno se realice de la siguiente forma:

- Los impuestos altamente progresivos, especialmente con fines redistributivos, deben ser centralizados. En caso de descentralización de impuestos de esta naturaleza podrían producirse migraciones indeseadas que neutralizarían cualquier intento de redistribución.
- Los impuestos sobre bases tributarias altamente móviles deberían centralizarse. Dentro de los impuestos de bases móviles se incluyen el impuesto al valor agregado (IVA), sobre el capital o las ganancias físicas o financieras. Por ejemplo, el IVA municipal, generaría una disputa tributaria resultando en una concentración del consumo en región con menor alícuota.
- La imposición sobre bases tributarias desigualmente distribuidas en el territorio nacional debe ser responsabilidad del gobierno central para procurar la equidad geográfica.
- Por el contrario, los impuestos sobre bases tributarias inmóviles (como el inmobiliario) deben descentralizarse hacia los niveles inferiores de gobierno.
- El cobro de tasas y contribuciones debe ser potestad de los gobiernos locales.

Por todo lo expuesto, se puede concluir que es más eficiente que la recaudación tributaria tienda a estar centralizada mientras que la asignación de gasto público se incline hacia la descentralización. Ello conduce a *“brechas fiscales”* en los distintos niveles de gobierno, con superávits a nivel central y déficits a nivel provincial y municipal, que deben corregirse mediante transferencias intergubernamentales.

Sin embargo, las transferencias intergubernamentales también pueden responder a la necesidad de brindar soluciones a los desequilibrios territoriales y a costos diferenciales entre las distintas jurisdicciones. Finalmente, se deben mencionar que las transferencias intergubernamentales son un mecanismo eficaz para compensar los derrames de beneficios y costos de los bienes públicos provistos por una jurisdicción a otra.

En síntesis, las transferencias intergubernamentales responden a la necesidad de compensar el desequilibrio vertical, los desequilibrios horizontales y de los *“spillovers”*.

Estas transferencias pueden asumir la forma de:

- Aportes condicionados: Las transferencias que la nación otorga a las provincias y municipios tiene un destino establecido por la nación.
- Aportes no condicionados: El gobierno central transfiere fondos a los niveles inferiores de gobierno para que estos decidan sobre el destino de los fondos.

III- El régimen de coparticipación federal de impuestos argentino

El régimen de coparticipación federal de impuestos está reglamentado por la ley N° 23.548 y sus modificaciones y consiste en la centralización de la recaudación impositiva y su distribución entre los distintos niveles de gobierno.

Al respecto, el artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional establece que *“...La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”*

El diseño de una ley de coparticipación debe determinar la masa coparticipable y la no coparticipable, luego el porcentaje de dichos impuestos que recibirán la nación y las provincias y finalmente, la distribución del monto coparticipable entre las provincias. Las tres etapas del diseño de un régimen de coparticipación federal de impuestos presentan un punto de conflicto, ya sea entre la nación y las provincias o entre las mismas provincias que se presenta como una suerte de juego de suma cero donde para que alguien gane tiene que perder el otro.

Con respecto a la definición de la masa de fondos coparticipables la ley 23.548 en su artículo 2° establece que *“... La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:*

- a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional;
- b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley;

Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada...”

Además, por el art. 1° de la Ley N° 25.082 se establece *“...que el producido del Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial y del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, se distribuirá conforme a lo establecido en la presente Ley)...”*

Distribución Primaria y Secundaria

El establecimiento de los impuestos coparticipables y no coparticipables que recauda la nación plantea una pugna dado que la nación desea que la masa coparticipable sea la menor posible y las provincias desean lo contrario.

Posteriormente debe considerarse la distribución primaria que establece el porcentaje de recursos coparticipables que recibirá la nación y el conjunto de las provincias. En esta situación vuelve a plantearse el problema de que la nación y las provincias vuelven a disputar, ahora, por el porcentaje de la masa coparticipable que recibirá cada parte. Nuevamente, el interés de la nación es que el porcentaje coparticipado sea pequeño.

El art 3° de la ley N° 23.548 establece la distribución primaria. En el siguiente cuadro puede observarse la misma.

Distribución Primaria

Jurisdicción	Distribución Primaria	
Nación		42,34%
Provincias		54,66%
Recupero del nivel relativo de las provincias		2,00%
Buenos Aires	1,5701 %	
Chubut	0,1433 %	
Neuquen	0,1433 %	
Santa Cruz	0,1433 %	
Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias		1,00%

Fuente: Ley Nº 23.548, art. 3º.

El 42,34% de la masa coparticipable se destinará a la nación, el 54,66% a las provincias, el 2,00% se utilizará como recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires (1,5701%), Chubut (0,1433%), Neuquén (0,1433%) y Santa Cruz (0,1433%) y el restante 1,00% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias tiene como destino la atención de situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales (art. 5º).

La distribución secundaria plantea una disputa por la proporción de recursos coparticipables que recibe cada provincia. La distribución secundaria queda reglamentada por el art. 4º de la mencionada ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

Distribución Secundaria

Provincia	Participación en Distribución secundaria
Buenos Aires	19,93%
Catamarca	2,86%
Córdoba	9,22%
Corrientes	3,86%
Chaco	5,18%
Chubut	1,38%
Entre Ríos	5,07%
Formosa	3,78%
Jujuy	2,95%
La Pampa	1,95%
La Rioja	2,15%
Mendoza	4,33%
Misiones	3,43%
Neuquén	1,54%
Rio Negro	2,62%
Salta	3,98%
San Juan	3,51%
San Luis	2,37%
Santa Cruz	1,38%
Santa Fe	9,28%
Santiago del Estero	4,29%
Tucumán	4,94%
Total	100,00%

Fuente: Ley Nº 23.548, art. 4º.

El porcentaje de coparticipación a recibir por la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur se establece en 0,70% del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2º de la ley 23.548 y sus modificatorias (por art. 1º del Decreto N° 2456/90, texto según art. 2º del Decreto N° 702/99).

Por su parte, la participación correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se pauta en un 1,40% del monto total de la masa coparticipable (art. 1º del Decreto N° 705/2003).

Criterios para la formulación de prorratores de distribución secundaria

Existen diferentes criterios aplicables a la formación de los coeficientes de distribución secundaria de los recursos coparticipables. Estos prorratores pueden calificarse como redistributivos, proporcionales o devolutivos.

Prorratores de tipo redistributivo: Son aquellos que distribuyen los recursos coparticipables de forma tal de beneficiar, en forma directa o indirecta, a las jurisdicciones menor desarrollo económico o mayor dispersión demográfica.

Los prorratores de tipo redistributivo contemplan variables como:

- Superficie: a mayor superficie mayor será el gasto per capita que debe realizar un municipio para proveer los bienes y servicios públicos y por lo tanto, la coparticipación debería ser menor.
- Inversa de población: a mayor población se producen economías de escala importantes y el costo de provisión de bienes públicos es menor y por lo tanto, la coparticipación debería ser menor.
- Dispersión de población: a mayor dispersión, mayores son los costos de provisión y por lo tanto, la coparticipación debería ser mayor.
- Brecha de desarrollo: los fondos coparticipables destinados a las regiones atrasadas económicamente deberían ser mayores para promover el desarrollo territorial equilibrado.

Prorratores de tipo proporcional: son aquellos que están vinculados con el tamaño de la provincia según la población y por lo tanto se trata de aportes exactamente iguales en términos per cápita.

Los prorratores de tipo proporcional se expresan como:

- Porcentaje de población de la provincia en la población nacional total.

Prorratores de tipo devolutivo: este tipo de prorratores podría entenderse como la centralización de la recaudación y la posterior devolución de lo recaudado a las respectivas jurisdicciones.

Esta categoría puede resumirse del siguiente modo:

- Recaudación del impuesto a coparticipar dentro de la jurisdicción.

Evolución de los criterios aplicados para la distribución primaria

A continuación se presenta una tabla extraída del Estudio sobre *“Disparidades regionales y federalismo fiscal”* de Alberto Porto, donde se exponen los distintos criterios (redistributivos, proporcionales y devolutivos) aplicados desde el establecimiento de la coparticipación federal de impuestos hasta la actualidad.

Peso relativo de distintas categorías de prorrateadores

Período	Redistributivos	Proporcionales	Devolutivos
1935-1946	-	9,8%	90,2%
1946-1952	-	58,1%	41,9%
1952-1958	1,4%	42,2%	56,4%
1958-1965	2,0%	46,9%	51,1%
1965-1973	19,4%	35,2%	45,4%
1973-1990	35,0%	65,0%	-
1990-actualidad*	50,0%	50,0%	-

Fuente: "Disparidades regionales y federalismo fiscal", A. Porto (2004).

* Datos estimados debido a que en el régimen de coparticipación federal del impuesto vigente durante éste período la distribución secundaria se fija ad-hoc por ley y no en base a cálculos.

En la tabla precedente se observa que hasta la década del setenta, la distribución secundaria tenía un carácter devolutivo y en menor medida proporcional. A partir de ese momento se fortalece el criterio redistributivo a expensas de la pauta devolutiva.

Sin embargo, el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias del régimen dota al sistema de un carácter más redistributivo dado que tiene como destino la atención de situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales⁸.

El art. 9º establece que *"...En cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias imponible sujetas a los impuestos nacionales distribuidos ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley, esta obligación no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente.*

Las actividades, bienes y elementos vinculados a la producción, comercialización, almacenamiento, transporte, circulación, venta, expendio o consumo de los bienes sujetos a impuestos internos específicos a los consumos y las materias primas o productos utilizados en su elaboración, tampoco se gravarán con una imposición proporcionalmente mayor —cualquiera fuere su característica o denominación— que la aplicada a actividades, bienes y elementos vinculados con bienes y servicios análogos o similares y no sujetos a impuestos internos específicos a los consumos. El expendio al por menor de vinos y bebidas alcohólicas podrá, no obstante, ser objeto de una imposición diferencial en jurisdicciones locales. De la obligación a que se refieren los dos primeros párrafos de este inciso se excluyen expresamente los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, de sellos y transmisión gratuita de bienes..."

La ley N° 23.548 y sus modificatorias establecen taxativamente los porcentajes de distribución primaria y secundaria, sin hacer referencia a ningún criterio objetivo para su cálculo.

Teniendo en cuenta esta situación se resaltan algunas conclusiones sobre el régimen de coparticipación federal de impuestos.

En primer lugar, el régimen de transferencias intergubernamentales debe estar fundamentado

8 - Además, debe aclararse que en esta sección se hace referencia al criterio con el cual se realiza la distribución régimen del régimen de coparticipación federal de impuestos. El efecto redistributivo de la política debe considerarse conjuntamente (con impuestos y gastos) como se realizó en la sección anterior.

bajo el supuesto de previsibilidad y certidumbre de las mismas. Ello sólo se logra con el dictado de una normativa clara y estable.

Las condiciones necesarias de previsibilidad y certidumbre se aplican tanto a la definición de la masa coparticipable como a los criterios de la distribución primaria y distribución secundaria.

Como idea central, debe destacarse que la asignación de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno deben realizarse en función de las necesidades financieras de cada jurisdicción, la cual surge de la diferencia entre las capacidades fiscales y las necesidades de gasto de cada jurisdicción. Y en este punto es importante considerar que se habla de capacidades fiscales y necesidades de gasto y no de recaudación propia ni gasto efectivamente realizado porque las transferencias basadas en dichos conceptos generan eficiencia al evitar los comportamientos perversos por parte de las jurisdicciones que no tendrían incentivos a recaudar los tributos propios ni racionalizar el gasto público.

Otra aclaración que debería realizarse es acerca de lo que se considera como las necesidades de gastos. Las necesidades de gastos deberían igualar el nivel de prestación potencial por usuario de modo que haciendo el mismo esfuerzo fiscal cada jurisdicción debiera poder prestar el mismo nivel de servicios públicos.

Con relación a la distribución primaria se debería proponer una asignación proporcional a las funciones asignadas a cada nivel, de modo de contemplar lo expuesto anteriormente acerca de las capacidades fiscales y necesidades de gastos.

Con respecto a la distribución secundaria, cabe destacar que la ley no establece criterios explícitos utilizados en la formación de los coeficientes de distribución entre las provincias. Los coeficientes de distribución secundaria deben estar formados de tal forma que las variables que más preponderancia tengan sean las que generan redistribución en detrimento de las devolutivas⁹ y además, que puedan calcularse regularmente para una mejor actualización.

Sin ser exhaustivos, podemos mencionar las variables que deberían incluirse en el cálculo del índice:

El producto bruto geográfico

- La población
- La situación fiscal de las provincias
- Indicadores del mercado de trabajo (empleo y desempleo)
- Indicadores sociales (NBI, hacinamiento, situación habitacional, etc.)
- Indicadores de educación
- Indicadores de salud

Finalmente, sería conveniente implementar transferencias condicionadas para ciertos bienes con características de preferentes, como la salud y la educación, entre otros. En estos casos en particular, la intervención del gobierno nacional es necesaria para generar equidad interregional.

En educación, el Consejo Federal de Educación es el encargado de evaluar la calidad educativa, pero, como ya se he mencionado, necesita mayor poder decisorio y presupuesto para auxiliar a las regiones con menor performance educativa.

En Salud, si bien las potestades corresponden a las provincias podría pensarse en un sistema

9 - Como se mencionó, en la actualidad el régimen ha fortalecido su naturaleza redistributiva a expensas de la devolutiva.

de transferencias condicionadas con contraparte, como el sistema utilizado en Canadá, de modo que las provincias tengan incentivos a incorporarse al sistema para recibir las transferencias y el estado nacional pueda de esta manera obtener poder de influencia sobre una materia muy importante para el desarrollo económico y la acumulación de capital humano.

Para concluir, es importante señalar que estas transferencias con fines específicos deberían realizarse según coeficientes, cuya determinación debería depender de factores asociados a la educación y a la salud.

IV- Efectos de la centralización tributaria y la descentralización del gasto público

Como resultado de la centralización tributaria y la descentralización del gasto público deben considerarse varias cuestiones: la correspondencia fiscal, la autonomía local, la responsabilidad local y la descentralización fiscal.

Por autonomía local se entiende el poder de los gobiernos locales para decidir de forma independiente el tipo y magnitud del gasto público y su financiamiento.

En la práctica, como consecuencia de la centralización tributaria y la descentralización del gasto público no existe autonomía local completa. La dependencia local total tampoco existe ya que todos los niveles de gobierno poseen en mayor o menor medida capacidad para decidir el gasto y de recaudación.

Indicadores para medir el grado de autonomía local:

- Recursos propios / gasto total: Indica la proporción del gasto público local financiado con impuestos recaudados por el gobierno local.
- Recursos propios + transferencias no condicionadas / gasto total: Brinda información de la independencia del gobierno local para tomar decisiones en materia de gastos.
- Transferencias no condicionadas / transferencias totales: Mide el poder de decisión en cuanto a gasto de las transferencias recibidas del gobierno central.
- Porcentaje de financiamiento local (con ahorro y endeudamiento) de la inversión local.

La responsabilidad fiscal se refiere a la rendición local de cuentas (*"local accountability"*) y la correspondencia fiscal indica el grado en el cual los gastos locales se financian con fondos propios.

El grado de descentralización fiscal depende de la autonomía local y de la responsabilidad fiscal local y puede medirse con los siguientes indicadores:

- Recursos propios / recursos totales de todos los niveles de gobierno: Evalúa la proporción de recursos propios del gobierno local respecto a los recursos consolidados del gobierno.
- Recursos propios / PBI: Mide la proporción de los recursos propios respecto al PBI.
- Poder de decisión sobre el gasto público local / gasto total de todos los niveles de gobierno: Estima el poder de decisión de los gobiernos locales respecto al gasto público total consolidado.
- Gasto local / gasto total de todos los niveles de gobierno: Establece la proporción de gasto público local con relación al gasto público consolidado.
- Gasto local / PBI: Calcula la proporción del gasto público en comparación con el PBI.

La descentralización del gasto público y de su financiamiento estimula una mayor responsabilidad fiscal ya que el gasto público local es financiado con impuestos pagados por los propios contribuyentes de la comunidad.

En el caso de descentralización del gasto público y centralización tributaria, las transferencias intergubernamentales generan un efecto de “ilusión fiscal”, según la cual se tiende a creer que al menos parte del costo del gasto público es financiado por residentes de otras comunidades. De esta forma, la percepción de un menor costo del gasto público genera un tamaño presupuestario superior al óptimo. Este fenómeno es conocido como el “effect flypaper¹⁰”.

Por un razonamiento similar al que determina que la ilusión del menor costo del gasto público local, los individuos perciben un mayor costo del gasto público nacional porque consideran que están pagando una proporción del mismo que beneficia a otras comunidades y por ende, prefieren una reducción del gasto público nacional.

No obstante, la descentralización fiscal es beneficiosa porque restringe los deseos de expansión de los gobiernos. Este argumento es conocido como la “teoría del Leviatán¹¹” que considera que el sector público persigue persistentemente la maximización de su tamaño (presupuesto) como un fin en sí mismo e ignorando las preferencias de la sociedad.

La descentralización permite controlar los deseos de expansión del Leviatán por medio de la competencia fiscal entre jurisdicciones y de la movilidad de los miembros de la sociedad en busca de la comunidad que mejor performance presente en materia fiscal.

Capítulo III: Situación Argentina

1989. Hiperinflación. Traspaso del poder de Alfonsín a Menem

Para plantear el actual contexto económico argentino haremos una introducción al pasado económico-político reciente de nuestro país. En tal sentido nos retrotraeremos hasta 1989, año en el cual Argentina vive dos hechos inéditos en su historia: desde lo económico un desborde hiperinflacionario y desde lo político el traspaso del mando presidencial entre dos diferentes fuerzas políticas en democracia.

El contexto hiperinflacionario, que adelanta el cambio de gobierno con la asunción anticipada de Carlos Menem, puede explicarse sintéticamente en la crisis de un modelo económico que tenía como características principales la concurrencia de un estado con un múltiple rol y el problema que significaba el financiamiento de este tipo de estado, con el agregado no menos polémico en los ámbitos académicos de continuar con una importante brecha tecnológica respecto de los países desarrollados.

El Estado multifacético implicaba en sus funciones la planificación de la economía, la regulación del ciclo económico, la provisión de los beneficios del Estado de Bienestar y la producción de bienes y servicios. El problema de su financiamiento comprendía básicamente la insuficiencia de ingresos públicos para hacer frente al gasto público incurrido por el Estado en sus funciones, ya sea por la excesiva magnitud de este último, inflado por el mantenimiento en seno de estructuras funcionales o productivas ineficientes, o bien por la ineficacia del sistema tributario.

En tal sentido, el Estado arrastraba un déficit recurrente de más de 7,5 puntos porcentuales del PBI desde antes del período de la dictadura (1976-1983), con tendencia alcista y el agravante de que los pagos de la deuda contraída para financiar estos déficits, lejos de achicarse, representaban un porcentaje cada vez mayor del gasto. Se recurría entonces sistemáticamente a emitir moneda para cancelar deuda corriente, generando un alto nivel de inflación. Además en

10 - La noción de “effect flypaper” se traduce como efecto papel caza moscas para señalar la intención de los gobiernos locales de atrapar todo el dinero que anda dando vueltas.

11 - La “teoría del Leviatán” fue desarrollada por James Buchanan.

este contexto el crédito estaba muy restringido, y por tanto la economía funcionaba con un motor de propulsión menos.

La inflación se producía por la mayor demanda de la misma cantidad de producto: existía mayor cantidad de dinero en la economía, producto de la emisión monetaria, pero la cantidad de bienes seguía siendo la misma, lo cual provocaba el aumento en los precios. Esta situación, la desconfianza en el sistema y la “huida” hacia el dólar, desembocaron “*in extremis*” en la hiperinflación de 1989.

La situación de la economía argentina, con un estado fuerte, no escapaba al contexto prácticamente generalizado en las economías de los países con un Estado de Bienestar desarrollado, donde se ponía en tela de juicio el modelo keynesiano, corriéndose hacia la derecha el pensamiento económico dominante.

Con este cuadro de situación, Menem no va encontrar obstáculos para encarar una necesaria reforma estructural desde una visión liberal completamente ajena al espacio político que lo lleva al poder, una visión apoyada en los preceptos del llamado Consenso de Washington.

El Consenso de Washington

El Consenso de Washington surge como consecuencia de un encuentro realizado en 1989 en la ciudad de Washington y promocionado por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial. Del encuentro participaron funcionarios del Departamento de Estado de los EEUU, ministros de economías de los países industrializados, presidentes de importantes bancos internacionales y reconocidos economistas. Los temas considerados versaban sobre el papel del Estado en la economía, la globalización y la equidad distributiva.

Respecto al rol del Estado en la economía, se propuso la reducción del tamaño del Estado a una mínima expresión, concerniente en sus funciones básicas e indelegables, dejando en manos del sector privado la mayor parte de la gestión de las actividades productivas y de servicios que eran brindadas por el Estado, ya sea por una cuestión estratégica o ideológica (por ejemplo: instituciones del Estado de Bienestar). Se justificaba esta delegación en la presunción de que el sector privado gestionaría más eficientemente los recursos.

Los preceptos del Consenso de Washington responden a la corriente de pensamiento neoliberal y se basan en la minimización de la intervención del Estado en la economía de manera tal que se puedan desarrollar libremente los mecanismos de mercado: el Estado debe ser promotor de los negocios del sector privado asegurando estabilidad, un regulador minimalista de los excesos del mercado (por ejemplo, programas de alivio de la pobreza y protección del medioambiente), y un garante de la paz social y de los derechos de la propiedad.

Según la teoría planteada, la economía se rige por el libre juego de la oferta y la demanda mediante los ajustes vía precio que equilibren instantáneamente todos los mercados, ya sea el mercado de bienes y servicios, el mercado laboral o los mercados financieros. De esta forma si existiera exceso de demanda de bienes con relación a la oferta disponible de los mismos, la presión de la demanda por conseguir estos bienes provocará inmediatamente el incremento de precios; esta situación inducirá por un lado la retracción de la demanda y por el otro el incremento de la oferta, hasta el momento en que se restablezca el equilibrio. En el caso inverso, una situación de oferta excedente de un bien en comparación con su demanda provocará la caída de su precio en el mercado.

Cabe destacar que para la teoría económica clásica, los ajustes son instantáneos y existe plena flexibilidad de precios tanto a la baja como a la suba.

En cuanto a la globalización, el Consenso de Washington sostiene que la misma provee ventajas significativas en el largo plazo y que por ende las economías de los países deben abrirse al mundo

no obstante los costos que puedan ocasionarse en el corto plazo. La apertura implica al comercio internacional, al mercado de capitales y a la inversión extranjera directa.

Finalmente, el consenso hace referencia a la equidad distributiva y menciona la “*teoría del derrame*” según la cual los sectores de mayores ingresos perciben en primer lugar los productos del crecimiento y luego, se produce un “*derrame*” hacia los estratos más bajos. Con la teoría del derrame se justifica la presencia de “*elites*” prósperas que conducirán un proceso de cascada de la riqueza desde estos polos hasta las clases, inicialmente, menos favorecidas por el modelo.

A los fines prácticos, el Consenso de Washington consistía en un programa de receta única, inicialmente pensado para América Latina, pero que luego se generalizó mundialmente (incluyendo también los países del bloque comunista) para ser implementado en todas aquellas economías que debían experimentar crecimiento económico.

John Williamson compiló las conclusiones del encuentro que dio origen al Consenso. Estas adoptaron la forma de una receta de diez puntos que los países de subdesarrollados debían ejecutar para experimentar crecimiento y desarrollo económico.

El compilado de John Williamson se puede resumir en los siguientes postulados:

- Disciplina fiscal: La disciplina fiscal se refiere a la obligación de los países de mantener equilibrados sus presupuestos fiscales.

Con los presupuestos balanceados se eliminaban las fuentes de desequilibrios macroeconómicos, principalmente las crisis hiperinflacionarias porque se evitaría financiar los déficits fiscales vía emisión monetaria.

- Reordenamiento de las prioridades del gasto público: Se postula la prioridad para redirigir el gasto público de áreas menos productivas (como los subsidios tanto a empresas ineficientes como a las áreas económicamente inviables) hacia otras con mayor retorno económico y social como en áreas de educación, salud y de inversión pública (infraestructura).
- Reforma Impositiva: se requiere que la base tributaria debe ser amplia, mientras que la tasa tributaria marginal debe ser moderada.
- Liberalización de las tasas de interés: El mercado debe determinar las tasas de interés para evitar distorsiones en la asignación de recursos.
- Un tipo de cambio competitivo: se debe lograr un tipo de cambio competitivo, independientemente de que se trate de un tipo de cambio fijo o flexible. Se debe considerar que el límite del tipo de cambio competitivo está en las presiones inflacionarias que se podrían generar. Se pretende de esta forma que el tipo de cambio sea favorable a las exportaciones y que el equilibrio de la balanza de pagos se alcance por una expansión de las exportaciones antes que por la protección de la industria nacional (o la sustitución de importaciones).
- Liberalización del comercio internacional: el Estado debe abrir el mercado doméstico al comercio internacional, dejar de proteger la producción nacional, ya sea vía subsidios y transferencias o tipo de cambio o aranceles aduaneros, exponiéndola a la competencia internacional.
- Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas: las inversiones extranjeras directas aportan el capital necesario para el desarrollo, proveen capacitación y know-how para la producción de bienes y servicios tanto para el mercado interno como para la exportación. Por esta razón, se recomienda que la inversión extranjera directa debe recibir el mismo trato que la inversión de capital nacional.

- Privatización: las privatizaciones responden a la creencia de que el sector privado se desempeña más eficientemente que el sector público. Así, se recomienda la reducción del Estado en la economía vía la implementación de un proceso de privatizaciones de las empresas públicas. Se aconseja entonces disminuir la presencia del “Estado Empresario”.
- Desregulación: la competencia es la mejor forma de asignar los recursos. Se plantea la conveniencia de la desregulación de la economía como forma de promover la competencia. En concordancia con ello se manifiesta avanzar en la desregulación de los mercados, exceptuando aquellos vinculados a los temas de seguridad, protección ambiental, y una supervisión prudencial del sistema financiero.
- Garantía de los derechos de propiedad: El establecimiento de normas (reglas de juego) claras y estables favorece la garantía de los derechos de propiedad.

Resumiendo, se puede decir que los postulados del Consenso de Washington se enfocaron en políticas macroeconómicas prudentes, de orientación hacia afuera y de capitalismo de libre mercado. Se puede precisar en su contenido dos falencias importantes:

- a) Consiste en una receta única para todos los países del mundo, independientemente de las características intrínsecas de cada país.
- b) Fue expuesto exógenamente.

Para los defensores del Consenso de Washington, sus medidas son condiciones necesarias y suficientes para el desarrollo económico de cualquier país del mundo, por cuanto podrían adaptarse a las características de cada uno de los países. Por esta razón, hacen hincapié en la consideración de los contextos institucionales en los que se aplican estas medidas, para que no tuvieran efectos perversos, asumiendo que fueron concebidas a partir de coordenadas políticas o culturales probablemente muy diferentes.

No obstante la argumentación de los defensores del Consenso de Washington, sobre la facilidad de adaptación de una receta única e impuesta exógenamente a cualquier país independientemente de sus características y de su historia, se basa en supuestos muy fuertes y totalmente irreales.

Las dificultades de aplicar políticas estándar eran evidentes debido a que el Consenso no producía los mismos resultados en un país latinoamericano que en un país que acababa de abandonar el bloque comunista. Incluso, las diferencias de desempeño se observarán entre los mismos países de Latinoamérica.

La teoría neo-institucionalista, cuyo principal exponente es Douglass C. North¹², aporta un buen argumento para la justificación de las falencias del Consenso de Washington. Esta señala que las diferencias de desempeño económico no pueden atribuirse a la existencia de sistemas económicos malos o buenos, sino que, por el contrario, para analizar la performance económica se deben considerar los aspectos institucionales, culturales, políticos, sociales, normativos, sociales y productivos, entre otros, que ejercen influencia sobre el sistema económico y determinan su evolución.

La teoría neo-institucionalista considera que la situación actual de los distintos aspectos que caracterizan a un país son path-dependence¹³ y muchas de las instituciones informales están influidas por sus antecesoras de épocas remotas. De esta forma, la historia es importante para examinar las instituciones que le dan forma al intercambio y que en última instancia determinan el desempeño económico.

12 - Douglass C. North, Premio Nobel de Economía, 1993.

13 - El término “path-dependence” hace referencia a que existe una dependencia de la senda recorrida en el pasado.

Por ello, North señala que es indudable que las políticas contemporáneas como las reformas estructurales estándar que propuso el Consenso de Washington fracasarán porque no reparan en las particularidades de cada país. Es necesario entonces contemplar las características institucionales, políticas, económicas, sociales, culturales, legales, etc. de un país como paso previo al diseño de políticas públicas.

En este sentido se hace una distinción entre organizaciones e instituciones. Las primeras caracterizan al grupo de individuos que buscan ciertos objetivos mensurables, incluyendo a los partidos políticos, grupos económicos, sindicatos, etc. Las instituciones, en tanto “reglas del juego”, son el conjunto de normas y reglas por las cuales las organizaciones se rigen. A su vez, con respecto a las instituciones se considera a las normativas formales, como la Constitución, las leyes y demás reglamentaciones y a las normativas informales o consuetudinarias que rigen el funcionamiento de la sociedad y la economía.

La teoría neo-institucionalista postula que para que los cambios en el Estado sean efectivos muchas veces es necesario actuar sobre los individuos y no tanto sobre las reglas ya que los individuos pueden ignorar las nuevas reglas. Este marco teórico explica que los individuos muchas veces se organizan con el objeto de crear las condiciones que les permitan abusar del poder en beneficio privado, esto es, “amoldando” las reglas de juego a sus intereses individuales en lo que suele denominarse “comportamiento oportunista”.

Las organizaciones buscan todas las oportunidades para priorizar sus intereses y suelen hacerlo mediante el establecimiento de reglas rígidas, excesivas y arbitrarias. Este comportamiento está más acentuado cuanto mayor es la concentración de la autoridad y de la toma de decisiones, mayor es el nivel de discreción de los individuos y existe un mecanismo precario de rendición de cuentas. En tales circunstancias es factible que el resultado sean reglamentaciones, procedimientos y regulaciones excesivas y burocráticas que otorgan mayor posibilidad para actos discrecionales dado que con ellos se intenta evitar las reglas rígidas y excesivas.

Sin embargo, el éxito o fracaso de los programas económicos no dependen sólo de las particularidades de cada país sino que también, señala North dependen del compromiso gubernamental y social puesto en la ejecución de las mismas. Al respecto, en la Conferencia del Programa Desarrollo Institucional y Modernización en Argentina, organizada por la Representación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante los días 20 y 21 de mayo de 1998, North señaló que *“...dos países pueden poner en marcha idénticas medidas de reforma económica pero el resultado será muy diferente de un país a otro, dependiendo del compromiso con que cuente su ejecución. Si se apoya el proceso con una legislación confiable e imparcial que es compatible con los valores sociales y la normas de conducta prevalecientes, habrá muchas posibilidades de éxito. Pero si estas medidas no se perciben ni se instrumentan así, la sola existencia de la ley formal no garantiza su cumplimiento, lo que puede producir comportamientos y resultados muy diferentes a los previstos...”* (Douglass C. North; 1998).

A pesar de las falencias asociadas a la implementación de reformas estructurales diseñadas exógenamente e ignorando las particularidades de los países receptores de dichos programas de reformas, el Consenso de Washington fue implementado en una importante cantidad de países. Argentina, no fue la excepción y utilizó el Consenso de Washington para emprender un proceso de reforma del Estado buscando aumentar la eficiencia de gobierno, que sólo se concentró en reducir el Estado como si un Estado más pequeño fuera condición *“sin equa non”* de un Estado mejor o más eficiente y en limitar la intervención del mismo en la economía.

El Plan de Convertibilidad

Las ideas y ejecución de la reforma económica del gobierno Menem estuvieron a cargo de Domingo Cavallo, quien apoyado en la ortodoxia liberal dominante, impulsó el llamado Plan de Convertibilidad (según la Ley de Convertibilidad del Austral N° 23.928 sancionada el 27 de marzo de 1991) e importantes reformas estructurales.

La Ley de Convertibilidad fijó, a partir del 1° de abril de 1991, el tipo de cambio entre el austral (la moneda vigente en que se promulgó la ley) y el dólar estadounidense. A partir del 1° de enero de 1992 se introdujo el peso reemplazando al austral con una relación de 1 a 10.000 entre pesos y australes. La ley prohibía la emisión monetaria y establecía una relación cambiaria fija entre la moneda nacional y el dólar (\$1=U\$S1) y que exigía la existencia de respaldo en reservas de la moneda circulante, por lo que se restringía la emisión monetaria al aumento de divisas del Tesoro Nacional. De esta manera se buscaba desterrar la inflación por completo de la economía argentina, soportada hasta entonces en una emisión monetaria sin control y en las expectativas de los agentes económicos sobre futuros aumentos (los precios de la economía estaban muy atados al dólar).

A esta medida se le sumaron otras atinentes a achicar el tamaño del Estado y a reducir el gasto público (o redireccionarlo) y a abrir la economía doméstica a los mercados internacionales. En cuanto al achicamiento del Estado, se implementó un plan de privatizaciones de empresas públicas, tanto de producción de bienes y servicios como de provisión de servicios públicos: se desmantelaba de esta forma el Estado de Bienestar.

También el Estado Nacional se redujo a través de la transferencia o delegación de las funciones que hasta ese momento le correspondían hacia los niveles inferiores de gobierno (provincias o municipios), otras al sector privado y otras fueron absorbidas por ONGs o el voluntariado.

El Estado Nacional delegó en las provincias la responsabilidad primaria en lo relativo a educación y salud, entre otras. En forma análoga, durante de los '90 se observa una delegación de funciones (implícita pero delegación al fin) de las provincias hacia los municipios, acentuando su carácter de nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía.

El inconveniente que surge de este proceso es que la reasignación de recursos no fue la adecuada, y las provincias debieron acomodar sus estructuras de administración haciendo uso de fondos escasos con relación a la función que debían llevar a cabo. Algo similar, pero más profundo ocurrió con los municipios.

Este proceso de descentralización del gasto tuvo como motivación principal la necesidad del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y los municipios y por lo tanto le permitió a la Nación terminar por desentenderse de las políticas de compensación y coordinación del gasto social, con un fuerte impacto negativo sobre la equidad. Independiente y contrariamente a lo que ocurrió con los gastos, la administración tributaria se mantuvo concentrada en mano del gobierno central. Este contraste entre la descentralización de gastos y la centralización de ingresos generó una fuerte dependencia financiera por parte de las provincias respecto del gobierno central dando origen a la necesidad de implementar un sistema de transferencias intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno¹⁴.

14 - Dichas transferencias pueden adoptar un carácter devolutivo o redistributivo y pueden ser de dos tipos: condicionadas o no condicionadas. Las primeras son fondos que deben ser gastados con un propósito determinado. En este caso, el gobierno central define, de alguna manera, el destino de los fondos transferidos. Cuando se trata de transferencias no condicionadas, los fondos son de libre disponibilidad y serán utilizados de acuerdo con las prioridades del gobierno local. A su vez, las transferencias condicionadas presentan dos modalidades: serán con contraparte cuando el nivel de gobierno receptor esté obligado a gastar un determinado monto conjuntamente con los fondos recibidos; en el caso contrario, se trata de transferencias condicionadas sin contraparte.

Los procesos de descentralización y reasignación de responsabilidades entre la nación y las provincias se han fundamentado en que el gasto público puede ser más eficiente cuando se realiza descentralizadamente debido a que, desde el punto de vista teórico, esta modalidad de provisión permite una mejor representación de las preferencias locales y mayores posibilidades de control por parte de la sociedad.

También sumaron al achicamiento del gasto la reducción de transferencias destinadas al apoyo de la industria nacional: regímenes de promoción y subsidios fueron suspendidos y posteriormente eliminados, con la intención de fomentar la competitividad de las empresas en base a sus propios ajustes internos de costos y procesos.

En cuanto a la apertura de la economía, a los fines de controlar los precios internos de los productos transables se bajaron los aranceles de importación: se pensaba que la industria argentina mantendría por la competencia sus precios atados a los internacionales. Esta medida tuvo resultados dispares, según tipo de actividad y tamaño de las empresas, beneficiándose principalmente las empresas pertenecientes a rubros donde el país tenía ventajas a nivel mundial, como alimentos y otros commodities, y perjudicándose seriamente a una importante red de PyMEs industriales y las industrias de bienes de capital, que debían hacer frente a una producción extranjera más competitiva.

El proceso de privatizaciones

La privatización de las principales empresas estatales fue avalada por la Ley de Reforma del Estado de 1989, le permitió al gobierno aliviar su situación financiera porque permitió el ingreso de efectivo como financiamiento que se encontraba restringido tanto interna como externamente y se mejoró la relación con los acreedores porque se aceptaron los títulos públicos a valor nominal¹⁵ como forma de pago y finalmente, se mejoró la situación fiscal porque las empresas privatizadas eran deficitarias.

Argentina había pactado con el FMI que reformaría el Estado, exigiendo este que se realice de forma apresurada e ignorando que el Banco Mundial advertía que una reforma de Estado acelerada podría dar origen a una corrupción generalizada.

Esta necesidad de acelerar la reforma del Estado atentaba contra la eficiencia del proceso de privatizaciones e incrementaba los riesgos de corrupción.

El nuevo gobierno conector que su futuro dependía de la Reforma del Estado, debía dar señales rápidas de que tal proceso se iniciaría y estaba dispuesto a hacerlo a cualquier costo (social, obviamente) y no permitiría que nadie obstruyera sus intenciones.

Las privatizaciones, en Argentina, pudieron haber reducido la corrupción al reducir el tamaño del Estado y sus activos, permitiendo mayores controles (al mismo tiempo que se ganaría en eficiencia), pero no lo hicieron porque las características del contexto nacional, antes mencionadas y resumidas a continuación, eran favorables al desarrollo de la corrupción:

- Dependencia de la Justicia y de los Órganos de Control del grupo gobernante.
- La falta de escrúpulos de los funcionarios que utilizaban todos los mecanismos necesarios (constitucionales o no) para imponer su voluntad.
- La falta de control de la oposición política.
- La necesidad de implementar aceleradamente las reformas, que los funcionarios utilizaron

¹⁵ - Los acreedores presionaban por la realización de éste tipo de operatoria ya que el valor de mercado de los títulos públicos representaba el 14% de valor nominal.

como justificativo de cualquier tipo de irregularidad en la operación dado que la misma no se podía “caer”.

Entre las distintas empresas públicas que fueron privatizadas, ya sea vía venta de activos, o por concesión se pueden mencionar empresa nacional de telecomunicaciones (ENTEL), Fábricas Militares, centrales hidroeléctricas y térmicas de producción de energía, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), Gas del Estado S.E., concesión ferroviaria, Agua y Energía Eléctrica S.E., Correo Argentino, concesión de aeropuertos, concesiones aéreas, aerolíneas argentinas, bancos provinciales, Banco Hipotecario Nacional, Caja de Ahorro, petroquímica Bahía Blanca y Petroquímica General Mosconi, YPF, Sociedad Mixta Siderurgia Argentina SOMISA y Altos Hornos Zapla, entre otros.

El resultado de la aplicación del Consenso de Washington en Argentina durante la década del '90 fracasó por suponer que un Estado menor es sinónimo de eficiencia y por aceptar políticas estándar impuestas exógenamente, con el agravante que dichas medidas de políticas eran propuestas por agentes económicos con intereses propios.

Las mejores expectativas, las dudas y la caída del Plan de Convertibilidad

Después de un primer período en el cual el Plan impulsó la estabilización de los precios, la reactivación de la demanda interna y una mejora del nivel de empleo y el bienestar general, en el cual logró mejorarse todos los ratios económicos, los beneficios del plan comenzaron a balancearse con los problemas que asimismo producía.

Así, la mayor demanda implicó el crecimiento de las importaciones mucho más allá que las exportaciones y el consecuente déficit de cuenta corriente. Jugaba en contra para un menor ritmo de crecimiento de las exportaciones la apreciación que sufría el peso, atado a la revalorización del dólar a nivel mundial. El gasto público, que se había reducido en lo concerniente a regímenes de promoción industrial, cambió su composición incrementándose primero el gasto público social y posteriormente comenzó a crecer con los incentivos otorgados a los exportadores.

El punto de inflexión del Plan fue la Crisis mexicana de 1994 (efecto Tequila), que produjo una corrida cambiaria en un país que estaba adoptando medidas de política económica similares a las de Argentina. El Efecto Tequila nació en México, forzando la devaluación de su moneda, y se propagó por el resto de las economías emergentes; los valores de las acciones de la Bolsa de Buenos Aires cayeron en un 50 % y a partir de entonces comenzaron a subir las tasas de interés. No se pudo ajustar la economía vía devaluación monetaria así que se contrajo el nivel de actividad y empleo.

El plan de Convertibilidad finalmente va a desembocar en la peor crisis económica sufrida por nuestro país en tiempos de paz, registrándose una caída del ingreso entre 1998 y 2002 del 20 %. Sintéticamente pueden señalarse los siguientes factores como causas disparadoras y propagadoras de la crisis:

Una apertura de los mercados que sólo beneficiaba a un grupo reducido de firmas y/o sectores y mostraba un balance de cuenta corriente sistemáticamente negativo. En tal sentido la mejora de la competitividad de algunas empresas no balanceó la destrucción de un tejido industrial nacional principalmente de PyMEs que no logró adaptarse a la nueva economía.

Un tipo de cambio atado a una moneda (el dólar) que fue apreciándose cada vez más con respecto a otras monedas, haciendo más caros los productos argentinos y más baratos los precios externos. A esta apreciación de la moneda estadounidense se le agregó en 1999 la devaluación brasileña.

Un crecimiento sostenido del endeudamiento para cubrir el desequilibrio presupuestario, cuestión que se justificaba en la necesidad de modernizar a la economía (en el futuro el déficit producido se iba a revertir con una nueva estructura económica más sólida).

Finalmente, el aumento de las tasas de interés que comenzó a darse a partir de la retirada de los capitales de los países emergentes, y que se hizo más intensa en 2000 y 2001 para evitar lo que a esa altura era la fuga de capitales. Esta cuestión retrajo fuertemente el crédito a las empresas, colaborando con la caída del producto y el mayor desempleo, desembocando en una combinación de crisis de balanza en cuenta corriente, crisis fiscal y crisis bancaria.

La economía post convertibilidad

El final del Plan de Convertibilidad se precipitó a partir de diciembre de 2001 con la imposición del “corralito”, medida que congeló los depósitos bancarios de forma tal de evitar la destrucción del sistema financiero local. Este hecho generó una crisis política que llevó a la renuncia al presidente De La Rúa. Se sucedió luego, entre otros hechos, la fugaz presidencia de Adolfo Rodríguez Saá, quien declaró la suspensión de pagos de la deuda externa y posteriormente la asunción el 6 de enero de 2002 de Eduardo Duhalde como presidente, quien inmediatamente derogó la Ley de Convertibilidad. Esta medida implicó el fin de la paridad entre el peso y el dólar y la devaluación automática de la moneda, con la adopción de un nuevo régimen cambiario caracterizado por la flotación administrada.

El nuevo equilibrio de precios relativos favoreció la recuperación de la producción nacional, la generación de superávit fiscal y el mejoramiento del balance de pagos, con una política monetaria consistente con el crecimiento, en un nuevo escenario internacional caracterizado por altos precios de las commodities argentinas.

La salida del Plan de Convertibilidad marcó el fracaso de un modelo y la posibilidad de recuperar el potencial industrial del país. El cambio de paradigma se sustentó además por una reformulación del interés nacional: la revalorización de lo nacional, cambiar un modelo de crecimiento “hacia fuera” por uno de crecimiento de la economía “hacia adentro”: el mantenimiento de una paridad con el dólar alto ha implicado la posibilidad de recuperar el dinamismo interno (tipo de cambio favorable a la competitividad de productos argentinos y barrera a la entrada de productos importados). De esta forma se ha reactivado parte del tejido industrial argentino a partir del reemplazo por producción nacional de una parte de los productos importados que ingresaban en los noventa (sustitución de importaciones). A su vez, los exportadores han sido más competitivos en el mercado mundial, con el trascendental agregado de contribuir significativamente a las arcas nacionales a partir de los impuestos a las exportaciones.

El modelo descrito ha sido profundizado por el gobierno de Néstor Kirchner y el actual mandato de Cristina Fernández de Kirchner, teniendo en su haber importantes logros en materia económica, a saber:

- La recuperación del nivel de empleo, que había caído fuertemente en 2002 llegando a acusar un desempleo del 24,7 % de la población económicamente activa. Actualmente el desempleo alcanzó el 7,3% (4to trimestre de 2008)
- El apoyo a la industria nacional, a la innovación y a la tecnología, destinando fondos de diferentes programas específicos originados en el Ministerio de la Producción o en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, dos carteras de reciente creación con el mismo rango que Hacienda (actual Ministerio de Economía)
- La reestructuración de la deuda externa argentina y la consecuente salida del “default” declarado a fines de 2001. Posteriormente se cancelará la deuda total mantenida con el

Fondo Monetario Internacional, en un claro signo de independencia en el manejo de la economía nacional.

- Un manejo prudente de la política monetaria, que ha llevado al país a recuperar las reservas del Tesoro Nacional y de este modo poder evitar cualquier tipo de ataque especulativo a la economía local.
- La posibilidad de hacer un manejo equilibrado de los ingresos públicos y el gasto, de forma tal de mantener superávit fiscal de más de 3 puntos del PBI desde 2004

El gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner enfrenta hoy como principal problema desde el punto de vista económico el logro de una mayor equidad distributiva. La crisis económica que se ha desatado en el mundo entero a partir de la crisis de las hipotecas en los Estados Unidos ha puesto además el foco en las consecuencias que puede tener sobre la economía local.

En tal sentido el gobierno está tomando diversas medidas para evitar una caída del producto nacional y del nivel de empleo, impulsando por un lado el consumo interno con líneas de financiamiento blandas (Ejemplo: compra de automotores, electrodomésticos, refacción de hogares) y apoyando por el otro a las empresas para evitar despidos a partir del otorgamiento de beneficios fiscales.

Capítulo IV: Rol del municipio

El proceso de reforma del Estado encarado en los '90 ha cambiado sensiblemente la lógica funcional de los municipios. A partir de la descentralización administrativa se han transformado en centro de decisiones y estrategias propias; de ser administradores pasivos han pasado a tener la responsabilidad de ser los orientadores y planificadores del desarrollo económico local.

Como ejemplo en tal sentido, el municipio ha recibido de las provincias (y estas a su vez del gobierno nacional) la responsabilidad en la provisión de servicios sociales (educación, salud).

Este cambio de paradigma obliga a los municipios a cambiar su manera de enfocar la gestión, asumiendo la responsabilidad del futuro de sus habitantes a partir de una gestión profesionalizada para el desarrollo económico local, en la cual no puede dejarse de lado la planificación.

En este contexto es conveniente que cada municipio desarrolle su plan estratégico de desarrollo económico, de manera tal de tener una herramienta que trascienda los gobiernos y que sirva de guía para la gestión. Este plan debe partir de un diagnóstico de la situación del municipio, del análisis de sus debilidades y fortalezas, de sus oportunidades y amenazas y de la identificación de la naturaleza intrínseca de sus habitantes. A partir de este punto de partida trazar los ejes para alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos

La cuestión planteada es menos obvia de lo que se cree: en muchos casos, los gobiernos locales suponen que el desarrollo económico local se originará como consecuencia de la atracción de inversiones millonarias en la región, como puede ser la instalación de un planta industrial intensiva en mano de obra. No será condición suficiente.

La promoción de la actividad económica local debe tener muy en cuenta la identidad local, el entramado de relaciones formales e informales que surge a partir de las actividades que ya se están desarrollando, más allá de la magnitud de las mismas.

Por ello, el municipio debe promover para su desarrollo no sólo la concreción de importantes inversiones que dinamicen su actividad económica sino que también debe potenciar las ventajas y oportunidades con las que ya cuenta.

Plan estratégico de desarrollo

Se pueden plantear una serie de pasos necesarios para la consecución de un plan de desarrollo económico sustentable. Primeramente debemos comenzar por hacer un diagnóstico de la situación en que se encuentra el municipio y de sus potencialidades.

A la etapa de diagnóstico le sigue el análisis de formulación de un plan de acción, tomando en consideración las oportunidades y fortalezas, amenazas y debilidades del contexto regional.

Una vez que poseemos un plan de acción, del mismo deberán surgir programas, proyectos y actuaciones a desarrollar, los cuales requerirán de recursos materiales y humanos para su ejecución. Será necesario entonces realizar en esta etapa la gestión de recursos.

Finalmente, una vez encarada una acción, programa o proyecto y obtenidos los recursos vendrá la etapa de su ejecución. En marcha el proyecto devendrán los controles de ejecución, monitoreo, evaluación y ajuste (si fuera necesario) y una vez implementado corresponderá realizar una evaluación de impacto.

Diagnóstico

En esta etapa debemos realizar un relevamiento y caracterizar la actividad económica de la región. Como punto de partida se debe poseer un panorama actualizado de las distintas actividades realizadas en el municipio, lo cual puede lograrse mediante un censo o barrido territorial.

También puede recurrirse a los registros oficiales (como habilitaciones municipales y registro de industrias) o a los registros de cámaras empresarias locales (cámara de industria, comercio), teniendo en cuenta en ambos casos las posibles omisiones, de establecimientos sin habilitación municipal (informales) o de aquellos formales pero que no se encuentran asociados a entidades empresarias.

De la revisión de la información existente podrán surgir datos suficientes para el diagnóstico si estos datos secundarios son de la calidad requerida en cuanto a contenido, desagregación y actualidad. De lo contrario habrá que recurrir a información primaria, la que puede ser obtenida a través de una encuesta.

A partir de la recopilación de datos y su procesamiento se podrá realizar una caracterización del estado de situación, la cual debería completarse para la obtención del diagnóstico con otras herramientas, como puede ser la consulta a informantes clave.

La técnica conocida como informantes clave es una herramienta de tipo individual que puede servir para distintas finalidades, como ser diagnóstico, evaluación o planificación. Consiste en contactar y entrevistar a alguna persona que cuente con un amplio conocimiento acerca del objeto de estudio, que en este caso en particular será la situación coyuntural del municipio¹⁶.

Desarrollo de una matriz FODA y determinación de los sectores con mayor potencial de desarrollo:

La segunda cuestión consiste en la determinación de una matriz FODA, que resume las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada uno de los sectores productivos respecto a las distintas actividades que componen el entramado económico del municipio. Se realiza a partir del diagnóstico.

16 - La forma más habitual de obtener información de los informantes clave es la entrevista en profundidad abierta o semiestructurada que propician el flujo discursivo de la persona entrevistada y no necesariamente han de seguir una secuencia previamente fijada, aunque sí debe limitarse a los objetivos específicos del estudio.

Los informantes clave se tornan en referentes de la investigación y participan en varios puntos de la investigación como ser la definición del objeto de estudio, diseño del proyecto; como también en las etapas siguientes es decir el trabajo de campo, difusión de los resultados y puesta en marcha de las acciones.

La construcción de la matriz FODA requiere considerar el panorama productivo de cada actividad, la ejecución de entrevistas con informantes claves y la celebración de talleres participativos con actores directos e indirectos. Las herramientas para aplicar en esta etapa del análisis serán:

- a. Informantes clave (ya descrita anteriormente),
- b. Talleres participativos con actores directos e indirectos¹⁷, en los cuales pueden emplearse técnicas como el brainstorming o lluvia de ideas o el análisis morfológico¹⁸.
- c. Talleres participativos específicos o restringidos: son una variante de los talleres participativos que se llevan a cabo por medio de una pequeña cantidad de participantes en donde se discute con una agenda predeterminada,
- d. Charlas, jornadas o seminarios de capacitación o sensibilización a cargo de expertos: herramienta que puede apuntar a generar, en los asistentes, conciencia sobre la necesidad y conveniencia de los proyectos positivos para la actividad.

Formulación de un Plan de acción

Para la formulación de un correcto plan de acción deberán tomarse en cuenta los posibles recursos disponibles y, de los diferentes programas y proyectos detectados como positivos para el desarrollo local, elegir aquellos que beneficien en mayor medida a la región.

Esta elección no resulta ser nada fácil teniendo en cuenta que entrarán a jugar dentro de su definición las diferentes posturas de los distintos actores regionales. Para esta etapa del proceso será muy importante la negociación entre cada una de las partes en disenso: sin negociación se correrá serios riesgos de una formulación que no refleje los intereses de la comunidad, y por lo tanto que parte de esa misma comunidad, especialmente aquellos supuestamente no favorecidos por las decisiones finales, no acompañe los proyectos que surjan de este plan de acción.

Gestión de recursos

En esta etapa ya tenemos el plan de acción a seguir: debemos buscar los recursos para llevarlo a cabo.

Los recursos con que cuenta el municipio puede ser internos, que surgen de la propia plantilla de trabajadores con que cuenta, o pueden ser externos.

La gestión interna de recursos, tanto humanos como materiales, estará supeditada al presupuesto aprobado por los consejos deliberantes, por cuanto no presentarán una mayor movilidad. Esto quiere significar que solo las acciones, programas y proyectos aprobados por los consejos deliberantes tendrán asignaciones de recursos a partir del presupuesto.

17 - Los talleres participativos son reuniones de un grupo de personas respecto a un tema determinado y que son asistidos por un coordinador, que interviene de forma no directiva.

Los asistentes a los talleres participativos deben poseer una mínima homogeneidad, es decir que posean alguna característica en común, aunque también se requiere cierta heterogeneidad para que se dé un cierto contraste de opiniones.

Los participantes deberían incluir tanto a empresas como trabajadores pertenecientes a distintos eslabones de la cadena productiva o comercial de una determinada rama de actividad

18 - La lluvia de ideas, es la técnica para generar ideas y es un método desarrollado por A.F. Osborne en los años 1930. La lluvia de ideas consiste en la generación de la mayor cantidad de ideas posibles en un período muy breve aprovechando la energía del grupo y la creatividad individual, para su posterior análisis con el fin de seleccionarlas y/o fusionarlas para encontrar la más adecuada.

El análisis morfológico, es una de las técnicas más valiosas para generar gran cantidad de ideas en un corto período de tiempo y se desarrolló en los trabajos tecnológicos de la astrofísica y las investigaciones espaciales llevados a cabo en los años cuarenta, como resultado de los trabajos del astrónomo Fritz Zwicky.

Esta es una técnica combinatoria de ideación creativa consistente en descomponer un concepto o problema en sus elementos esenciales o estructuras básicas. Con sus rasgos o atributos se construye una matriz que nos permitirá multiplicar las relaciones entre tales partes. Así pues, en su forma más básica, el análisis morfológico no es más que la generación de ideas por medio de una matriz.

La fuentes de recursos externas surgen como necesidad ante la escasez de recursos propios, se trate de una situación general o se trate de una cuestión puntual para determinada acción, programa o proyecto. Es en este punto donde los municipios pueden contar con las diferentes fuentes externas de financiamiento y/o proveedoras de recursos.

En este sentido es fundamental el análisis y estudio de las posibilidades que surgen de las distintas herramientas de organismos públicos y privados – nacionales e internacionales – que apoyan el desarrollo económico. Se deberán analizar tipos de financiamiento, condiciones y requisitos para ver si se ajustan al objetivo buscado y el municipio puede acceder a ellos.

Es entonces donde deberán presentarse del proyecto a financiar los antecedentes, justificación, objetivos, propósitos y actividades, así como también se establecerá el presupuesto, la duración, los actores que intervendrán en el mismo y demás cuestiones formales solicitadas por el organismo que otorga el financiamiento. Será este último que evaluará las diferentes presentaciones y dará curso a los recursos solicitados.

Ejecución, control y evaluación de impacto

Finalmente una vez que se cuenta con los recursos se pondrá en marcha el proyecto, el cual deberá tener a los fines de su monitoreo y evaluación una serie de indicadores de medición que apunten a determinar en todo momento la evolución del mismo. En su caso se determinarán ciertos valores esperados a lo largo del tiempo que requiera el proyecto, que servirán para su correcta evaluación y, en su caso para fijar medidas correctoras de posibles desvíos y/o resultados no deseados.

Una vez finalizado el proyecto deberá medirse el impacto que el mismo produce en la comunidad. A partir de ese momento ya estaremos estudiando nuevos proyectos, nuevos escenarios y comenzando nuevamente el proceso descrito.

Bibliografía

BRENNAN, J. y PINCUS, J. (1983): "Government Expenditure Growth and Resource Allocation: The Nebulous Connection", Oxford Economic Papers, November.

BUCHANAN, J. (1965): "An Economy Theory of Clubs", *Económica* N° 32.125 - Versión castellana: "Teoría Económica de los Clubs" (1978): Hacienda Pública Española, N° 50, pp. 353-363.

BUCHANAN, J. (1981): "Los límites de la Libertad: entre la Anarquía y el Leviatán", Premiá Editora, México.

BUCHANAN, J. Y FLOWERS, M. R. (1980): "Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública", R. Irwin, Inc., Quinta Edición, traducido al español por J. Ruza Tardío y F. Castro y publicado por Editoriales de Derecho Reunidas, Caracas.

CAFFERATA NORES, J. y PORTO, N. (2000): "Coparticipación Federal de Impuestos: del Federalismo Coercitivo al Federalismo de Concertación". Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires.

COASE, R. (1960): "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*.

FELDSTEIN, M. (1997): "How Big Should Government Be?". *National Tax Journal*, June 1997, 2.

GERCHUNOFF, P. y LLACH, L. (2003): "El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto. Un Siglo de Políticas Económicas Argentinas", Buenos Aires, Ariel.

HINES, J. y THALER, R. (1995): "The Flypaper Effect". *Journal of Economic Perspectives*, Fall 1995.

KING, D. N., (1984): "Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government", London, Allen Unwin.

LEE, K. (1993): "Bureaucrats and Tax Limitation", *Journal of Urban Economics*.

MUSGRAVE, Richard (1997): "Reconsidering the Fiscal Role of Government" en *The American Economic Review*, Vol. 87, N° 2, Mayo.

MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P. (1992): "Hacienda Pública. Teórica y Aplicada", Mc Graw Hill / Interamericana de España S.A., 5ta. Edición, Madrid.

NISKANEN, W. (1968): "The Peculiar Economics of Bureaucracy", *American Economic Review*.

NORTH, D. (1981): "Structure and Change in Economic History", Norton.

NORTH, D. (1990): "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press.

OATES, W. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, September 1999.

OATES, W. (1977): "Federalismo Fiscal" Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

PARETO, V. (1907) : «L'economie et la Sociologie au Point de Vue Scientifique», *Rivista di Scienza*.

PASCUAL, L. y ESTEVE, J. (1999): "La Estrategia de las Ciudades. Los Planes Estratégicos como Instrumento: Métodos, Técnicas y Buenas Prácticas", Diputación de Barcelona, Barcelona.

ROSEN, H. (2002): "Hacienda Pública". Madrid, Mc. Graw Hill, 5ta Edición.

STIGLITZ, J. (1988): "La Economía del Sector Público". Barcelona, Bosch.

TIEBOUT, C. (1956): "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*.

VALENTE, M. (1998): "Estrategia de Desarrollo Económico Local", IDI/FUNDAM, Buenos Aires.