



GERALDO CASO / APPI / GETTY IMAGES

En noviembre de 2007, la senadora Cristina Fernández de Kirchner, en su calidad de primera dama y presidenta electa de Argentina, pasa frente a la guardia de honor en el palacio de gobierno chileno, en Santiago de Chile.

Los Kirchner se intercambian la llave de la oficina presidencial

La rotación entre marido y mujer podría hacer que el señor Kirchner regresara al poder dentro de cuatro años

POR MIGUEL BRAUN Y MARTÍN ARDANAZ

El ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, ayudó a su esposa Cristina a ocupar la presidencia de su país en la primera ronda de elecciones presidenciales del pasado mes de octubre en las que ella obtuvo 45 por ciento del voto.

Esto puede ser sorprendente para quien no conozca la política argentina.

Sin embargo, Cristina Kirchner no se subió al carro de su marido. Ya había sido senadora y antes, diputada tanto en la le-

gislatura nacional como en la legislatura provincial de Santa Cruz.

Desde que asumió el poder, nombró a Martín Lousteau —presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires— ministro de Economía en un intento por demostrar que estaba preparada para cualquier posible retroceso en la economía. Persiste la crispación nerviosa por la crisis económica que se extendió recientemente en Argentina, a principios de la década de 2000.

En noviembre, su ministra de Defensa,

Nilda Garré, despidió al jefe de Inteligencia Militar argentina después de oír una grabación telefónica en la que éste decía que la ministra debía dejar el cargo. La nueva Presidenta también tuvo que sortear un escándalo electoral levantado por las acusaciones de que había recibido apoyo económico de Venezuela para llegar al cargo.

La sucesión en el poder de la esposa del ex presidente se explica, al menos en parte, a la luz de la economía política de Argentina. Conocer la interacción entre las sacudidas económicas y las instituciones políticas ayuda a captar aspectos clave del resultado de las elecciones nacionales de 2007.

La elección de la presidenta Kirchner

Miguel Braun es director ejecutivo de políticas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires, Argentina, y Martín Ardanaz es analista del Programa de Política Económica del CIPPEC.

se benefició de la severa fragmentación de la oposición. Su rival más cercano en las elecciones del 28 de octubre pasado fue Elisa Carrió, del partido Afirmación para una República Igualitaria, que recibió 23 por ciento de los votos. Roberto Lavagna, ex ministro de Economía y Producción, del Partido Radical, quedó en tercer lugar con 16 por ciento de los votos. En un distante cuarto lugar quedó Alberto Rodríguez Saá, de la alianza Frente Justicia, Unión y Libertad, con menos de ocho por ciento.

Argentina es una democracia federal presidencialista con una legislatura bicameral. La federación consta de 23 provincias y una capital federal semiautónoma. La elección para presidente se hace mediante una sola votación nacional con un sistema que admite una segunda vuelta. Se requiere 45 por ciento de los votos válidos, o 40 por ciento con un margen mínimo de 10 por ciento sobre el competidor más cercano para ganar en la primera ronda.

Los presidentes tienen mucha libertad de acción

Los presidentes están investidos de considerables facultades legislativas, incluyendo un veto fuerte y autoridad ejecutiva para la expedición de decretos. También gozan de mucha libertad en acciones de políticas unilaterales, especialmente en todo el proceso presupuestal.

Pero en Argentina, el Presidente no gobierna solo. El poder presidencial tiene su contrapeso en instituciones federales fuertes y gobernadores poderosos. Sin embargo, a partir de esta elección, la influencia de las provincias disminuirá porque las elecciones para la presidencia y la legislatura nacional se celebrarán el mismo día. Con las dos elecciones en la misma fecha, la suerte que corran los candidatos a la legislatura estará vinculada al candidato presidencial de su partido y no a la del candidato de su partido a la gubernatura.

Para entender cómo funciona el federalismo del modelo argentino, debemos explicar cinco características fundamentales. Primero, los gobiernos provinciales son entidades importantes desde el punto de vista político y administrativo. Dictan sus propias Constituciones (incluyendo las normas electorales), tienen autoridad para diseñar sus políticas en áreas vitales de políticas públicas (educación, salud), ejercen control sobre amplios presupuestos y se encargan de poner en práctica

políticas públicas nacionales tales como los programas de asistencia social. Esta facultad para diseñar e implementar las políticas se complementa con la cláusula de poder residual de la Constitución, que reserva para las provincias todas las facultades no delegadas en el gobierno federal.

Segundo, las provincias funcionan como distritos electorales en las elecciones camerales. La coincidencia entre los distritos electorales y las fronteras provinciales convierte a las provincias en el espacio de competencia de los partidos y en la base del apoyo político de políticos y



La presidenta de Argentina, Cristina Fernández, acepta un regalo del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en Buenos Aires, el 11 de diciembre de 2007, durante el primer día de su administración.

REUTERS/HO NEWS

partidos.

El Congreso se compone de una Cámara de Diputados y el Senado. Los 257 diputados son electos a partir de las listas de los partidos bajo la fórmula de representación proporcional para un periodo de cuatro años. En las papeletas electorales, los votantes eligen una lista propuesta, no candidatos individuales. De hecho, las provincias pequeñas están sobrerrepresentadas porque el sistema electoral también establece un mínimo de cinco diputados por provincia. El Senado consiste en 72 miembros directamente electos, con tres senadores por provincia que ocupan su cargo durante un periodo de seis años.

Con este sistema, el número de votos requeridos para la elección de senador en el distrito de Buenos Aires es mucho más alto que el número de votos necesarios en una de las provincias rurales. Los estudios también indican que el país cuenta con una representación muy desigual en la Cámara baja.

La capital está rodeada por barrios pobres

Tercero, el federalismo de Argentina se caracteriza por sus grandes disparidades regionales. Las 23 provincias y el Distrito Federal de Buenos Aires varían mucho en tamaño y riqueza. En 2004, las cuatro provincias más grandes —Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y la ciudad de Buenos Aires— representaban 63 por ciento de la población y 72 por ciento del PIB. Aun más, el PIB per cápita era, en promedio, 40 por ciento más alto que en el resto de las provincias. Incluso en estas provincias con mayor

desarrollo, existen problemas sociales agudos debidos a los focos de pobreza que rodean las ciudades más grandes. En la provincia de Buenos Aires existen barrios pobres densamente poblados fuera de la capital federal.

Las cuatro provincias más grandes eligen a 17 por ciento de los miembros del Senado y a 51 por ciento de los representantes en la Cámara de Diputados.

Cuarto, los partidos políticos suelen ser coaliciones de organizaciones partidistas provinciales. Así es particularmente en el caso de los dos partidos tradicionales de Argentina: el Partido Justicialista (los peronistas) y la Unión Cívica Radical (los radicales). Estos partidos han dominado el escenario

electoral y dirigido las principales oficinas públicas durante los últimos 60 años. El partido peronista ha tenido una presencia nacional más extensa que los radicales con el respaldo de coaliciones subnacionales más estables y amplias.

Un segundo grupo de partidos está formado por partidos nacionales menores que alcanzaron cierto grado de presencia nacional (representación en la Cámara de Diputados) a partir de 1983 pero no han podido consolidar y extender su base de apoyo más allá de la ciudad capital y la provincia de Buenos Aires. Estos partidos provinciales son el tercer grupo del sistema de partidos en Argentina: cada uno es un actor importante sólo en una provincia, donde suele ser el partido dominante o el opositor principal.

Por último, tenemos que las normas electorales y las prácticas de partido convierten a los dirigentes partidistas en actores políticos clave de la política nacional. Funciona de la siguiente manera: cada partido hace su lista de candidatos a nivel provincial y debido a que los dirigentes partidistas de las provincias —que suelen



ser los gobernadores— controlan la selección de candidatos, tienen gran influencia en las trayectorias de los legisladores nacionales.

Los gobernadores tienen una gran influencia

Es evidente que los gobernadores de las provincias desempeñan un papel fundamental en el diseño de las políticas nacionales. Por ejemplo, desde el retorno de Argentina a la democracia en 1983, cinco de los seis presidentes ocuparon antes el cargo de gobernador.

Y lo que a los gobernadores les interesa es el federalismo fiscal. Les interesa porque necesitan fondos para pagar los salarios de los maestros y mantener en funcionamiento los hospitales, así como para financiar sus campañas políticas. La mayor parte de ese dinero procede del fondo común de impuestos recaudados por el gobierno federal de impuestos de fuentes tributarias conjuntas y delegadas.

Los gobiernos subnacionales son responsables de casi 50 por ciento del gasto público consolidado (de hecho es de dos tercios del total del gasto, si no se toman en cuenta el pago de la deuda y las pensiones) pero recaudan sólo 20 por ciento del ingreso consolidado. Esto representa un desequilibrio fiscal considerable que es mayor en unas provincias que en otras.

Este problema se atiende por medio de un sistema complejo de transferencias intergubernamentales. La mayoría de ellas son automáticas y se llevan a cabo al amparo del acuerdo de coparticipación tributaria, proceso mediante el cual una parte de los impuestos recaudados por el gobierno central son trasladados a las provincias.

La posibilidad de obtener un resultado positivo para la federación (en donde tanto al Presidente como a los gobernadores les resulte útil cooperar) es más alta con una economía fuerte, como lo fue durante el mandato del presidente Kirchner. Debido al poder que tiene el ejecutivo en el proceso presupuestal, la disponibilidad de fondos discrecionales ha hecho posible que se intercambien los recursos fiscales por el apoyo de los gobernadores en el Congreso.

Durante su mandato, Néstor Kirchner se esforzó en reunir a los gobernadores de los distintos partidos (radicales, peronis-

tas, partidos de las provincias) bajo el paraguas gubernamental. Logró el apoyo de una base provincial sólida para la señora Kirchner, su cónyuge y sucesora, quien, además de ser esposa del presidente anterior, ha construido una carrera política tanto a nivel subnacional en calidad de legisladora provincial (1989-1995) como en el Congreso Nacional en calidad de diputada (1997-2001), de senadora por Santa Cruz (2001-2005) y Buenos Aires (a partir de 2005). La señora Kirchner eligió además a un gobernador provincial del Partido Radical—Julio Cobos, procedente de Mendoza— para formar parte de la campaña presidencial y postularse para vicepresidente.

disminuyera la influencia de las provincias en esta elección. Uno fue la fecha escogida para las elecciones. Por primera vez desde 1989, tanto las elecciones presidenciales como las legislativas se celebraron el mismo día. En ocasiones anteriores, los gobernadores habían fijado la fecha de las elecciones nacionales legislativas y, por consiguiente, podían incidir en quién sería electo.


En esta elección, la suerte de los candidatos legislativos estuvo directamente relacionada con la de los candidatos presidenciales de sus partidos y no con la de los candidatos a gobernadores. Por lo tanto, con la victoria de la señora Kirchner en la primera vuelta, la alianza de su partido ganó 20 escaños (incluyendo a los aliados),

con los que su ya amplia mayoría en la Cámara de Diputados, subió a 161 de un total de 257 representantes. En el Senado, al gobierno le falta un voto para tener el control de las dos terceras partes de los 72 senadores.

Es necesario considerar además que no todas las provincias tienen la misma importancia en la elección presidencial. Debido a que el Presidente se elige mediante una sola elección nacional, la clave del éxito es garantizar los votos de los distritos más poblados: el Distrito Federal de Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Aun con estas salvedades, el apoyo de las provincias será esencial para el gobierno durante el periodo postelectoral. Después de todo, tanto los observadores internacionales como los nacionales coinciden en la posibilidad de que la tasa de crecimiento de Argentina sea menor durante los próximos cuatro años.

Con un crecimiento moderado, a la señora Kirchner le costará más el apoyo de los gobernadores y el reto por el que atraviesa el nuevo gobier-

no es mantener unida una coalición gobernante en un entorno económico que se prevé decididamente menos boyante. A fin de cuentas, la estabilidad es un imperativo si, como muchos expertos pronostican, Néstor Kirchner sucede a su esposa en la presidencia cuando termine el mandato en 2011. 



AP PHOTO/HOWARD YANES

Néstor Kirchner, ex presidente de Argentina, se dirige a la prensa durante las negociaciones de los rehenes colombianos en Caracas, en diciembre de 2007. Los rehenes fueron liberados por las guerrillas de Colombia en febrero de 2008.

La resistencia al cambio

Aun cuando el federalismo fiscal en sí mismo no fue un tema importante de la campaña, todos los candidatos reconocieron la necesidad de reformar las instituciones federales para alcanzar solvencia y desarrollo equitativo a largo plazo. Pero es más sencillo decirlo que hacerlo: una fuerte tendencia de oposición al cambio conspira en contra de la modificación institucional en el terreno fiscal federal porque los intereses y vetos provinciales y del gobierno nacional entran en conflicto.

Dos factores adicionales hicieron que