

Descentralización y partidos políticos en América Latina: un estado de la cuestión

Decentralization and Political Parties in Latin America: a State of the Art

Emilia Simison

Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

emilia.simison@mail.utdt.edu

REVISIÓN DE TEMA

Fecha de recepción: 1 de noviembre de 2014 · **Fecha de aprobación:** 15 de octubre de 2015

Cómo citar este artículo:

APA: Simison, E. (2015). Descentralización y partidos políticos en América Latina: un estado de la cuestión. *Ciencia Política*, 10(20), 243-265.

MLA: Simison, E. "Descentralización y partidos políticos en América Latina: un estado de la cuestión." *Ciencia Política* 10.20 (2015): 243-265.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

Este artículo presenta una revisión de la literatura sobre el rol que los partidos políticos cumplieron en los procesos de descentralización política, económica y administrativa en América Latina, tanto como variable dependiente como independiente. Dicha revisión realiza un aporte a la comprensión de los sistemas políticos de la región y su evolución reciente y provee explicaciones para las diferencias encontradas entre los distintos países de la región. Además, permite observar desde una óptica distinta de la usual los fenómenos relevantes para el estudio de América Latina: especialmente significativos son la conformación y cambio de los sistemas de partidos nacionales, la interrelación partidaria entre niveles nacionales y subnacionales y las motivaciones de los políticos y de los partidos políticos en tanto organizaciones con objetivos definidos.

Palabras clave: elecciones, federalismo, institucionalización, reforma económica, reforma política.

Abstract

This paper presents a state of the art of the literature about the role political parties played in the process of political, economic and administrative decentralization in Latin America, both as dependent and independent variables. It makes a contribution to the understanding of the region's political systems and their recent evolution, and suggests explanations for the differences found among the countries of the region. Furthermore, it provides an original point of view from which to observe events of relevance for the study of Latin America. Of particular significance are the national party systems development and shifts, the interrelation between national and subnational party arenas, and the motivations behind the actions of individuals politicians and political parties considered as organization with given goals.

Keywords: elections, federalism, institutionalization, economic reform, political reform.

Introducción

Es posible afirmar que, “junto con las transiciones a la democracia, la descentralización y la difusión del federalismo son tal vez las tendencias más importantes en la gobernabilidad mundial de los últimos 50 años” (Rodden, 2006, pp. 1-2). América Latina, lejos de quedarse fuera de la tendencia, ha sido la región más dinámica y donde se han llevado a cabo los cambios más radicales de la denominada *ola de descentralización* (Eaton, 2004). En consecuencia, las responsabilidades de gasto y recaudación de las unidades subnacionales de los países que la integran se han duplicado entre 1980 y el 2000 transfiriéndose, en muchos de esos países, la administración de servicios públicos tales como las provisiones de educación y salud a los niveles subnacionales de gobierno. Además, como consecuencia de dichas reformas, hoy todos los ciudadanos de América del Sur eligen a sus intendentes y solo aquellos que habitan en Chile o Surinam no eligen directamente a sus gobernadores (Eaton, 2004; Falletti, 2010).

Dada su magnitud es esperable, entonces, que tales cambios hayan tenido efectos relevantes en el funcionamiento de los sistemas políticos latinoamericanos. Por dicho motivo, este trabajo revisa la bibliografía sobre los procesos de descentralización en la región con el objetivo de observar los efectos que tuvieron en los partidos políticos y en los sistemas de partidos. Sin embargo, los partidos no pueden ser vistos sencillamente como actores pasivos sobre los que el proceso de descentralización surte efecto. Por el contrario, ellos mismos han llevado a cabo dichas reformas y es probable que observar el rol que en estas cumplieron permita explicar las diferencias considerables entre los casos latinoamericanos. En especial, estos cambios se dieron en el *timing*, la velocidad y el alcance de las reformas descentralizadoras y ha habido dificultades en los intentos de explicarlos por variables como la tercera ola de democratización, la presión de organismos externos o el consenso global respecto de los beneficios de la descentralización (AAVV, 1989; Garman, Haggard y Willis, 1999; O’Neill, 2005; “Descentralización y gobiernos locales (archivo)”, s.f.).

Con todo, el propósito es hacer una revisión de la literatura sobre los procesos de descentralización en América Latina con el fin específico de identificar qué roles cumplieron los partidos políticos como variable dependiente en dichos procesos y a su vez qué efectos tuvieron los mismos procesos de descentralización, entendidos como variable independiente, en los partidos latinoamericanos.

Teniendo esto en cuenta, la primera sección presentará un breve repaso de la literatura sobre descentralización haciendo hincapié en sus definiciones y posibles efectos, luego, en la segunda sección, se realizará una revisión de la literatura que conecta dichos desarrollos teóricos con los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Dada la posibilidad de pensar dicha relación ubicando a la descentralización tanto como variable dependiente como independiente, el apartado 2.1 buscará dar respuesta al interrogante de por qué los partidos deciden descentralizar y qué rol cumplen en dichos procesos, mientras que el apartado 2.2 buscará dar cuenta de los efectos que los procesos descentralizadores pueden tener en ellos. Por último, en la sección final, se buscará aislar las principales variables identificadas en la literatura revisada y extraer algunas conclusiones.

I. Estado de la cuestión

1. Descentralización: definiciones y efectos

La descentralización es usualmente definida como un desplazamiento de autoridad desde el gobierno central hacia los gobiernos locales en que la autoridad total sobre la sociedad y la economía es vista como fija (Rodden, 2004, p. 482). No obstante, una definición más específica y de mayor utilidad para el análisis latinoamericano es la propuesta por Falletti (2010, p. 34). La autora identifica la descentralización como un conjunto de políticas y reformas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad desde niveles de gobierno superiores hacia inferiores. La conveniencia de dicha definición se deriva, por un lado, de que excluye toda transferencia que no se dirija a los gobiernos subnacionales, evitando confusiones usuales con procesos como privatizaciones o desregulaciones y, por el otro lado, en que entiende a la descentralización como un proceso y no como un estado de las cosas (Falletti, 2005, p. 328).

En términos teóricos, los procesos de descentralización así entendidos se derivan de la teoría tradicional del federalismo fiscal según la cual el gobierno central debería ser responsable de las funciones de estabilización macroeconómica y redistribución del ingreso y de la provisión de bienes públicos de alcance nacional (como la defensa), mientras que los niveles descentralizados de gobierno deberían proveer los bienes y servicios cuyo consumo esté limitado a sus jurisdicciones. El motivo residiría en que, al adaptar estos últimos la provisión a las necesidades

particulares de sus habitantes, aumentaría el bienestar económico general (Oates, 1999). De esta manera, la cuestión fundamental detrás de la descentralización sería la idea de que ciertas funciones del Estado son inherentemente mejor manejadas por el gobierno central, mientras que otras se resuelven de mejor manera en una estructura desconcentrada de gobierno (Cohen, como se citó en Rodríguez, 1997, p. 4).

Sin embargo, los federalismos realmente existentes presentan múltiples variaciones en torno a la distribución de atribuciones entre los distintos niveles de gobierno que, entre otras cosas, responde a distintas concepciones en torno a las virtudes y problemas de la centralización y la descentralización. Entre las posibles virtudes estaría aquella identificada por las teorías del gobierno local que, desde Tocqueville, defienden la idea de que la descentralización mejora la democracia al acercar al gobierno a la gente, aumentando la participación y mejorando la calidad de la democracia (Falleti, 2010) y que han aparecido explícitamente como una de las principales motivaciones de las reformas descentralizadoras en América Latina (Faguet, 2014).

Además, las ventajas no serían solo políticas sino que la descentralización también tendría efectos positivos sobre la economía de los países. Tales efectos positivos se derivarían de que la descentralización favorecería el objetivo de lograr una correspondencia fiscal entre la recaudación y el gasto que permitiría evitar la *ilusión fiscal* (Piffano, 2006) y posibilitaría que, según el teorema del *voto con los pies* de Tiebout (1956), los votantes elijan su lugar de residencia en base a qué jurisdicción provee el paquete fiscal que más se ajusta a sus necesidades. De esta manera, el mayor beneficio general se lograría cuando existan distintas ofertas a través de las jurisdicciones y no cuando se cuente con una única oferta en todo el territorio. De esta manera, la descentralización fiscal podría mejorar la eficiencia en la asignación de recursos en el sector público “al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales, y pro[mover] la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de los beneficios de los servicios y sus costos” (Banco Mundial, 1998, pp. 182-183). También traería beneficios económicos por lo explicitado por Oates (Oates, 1999, p. 1122) en el *teorema de la descentralización* que sostiene que, en ausencia de una reducción de costos cuando la provisión de un bien público local es realizada por el gobierno nacional y de externalidades entre las jurisdicciones, el nivel de beneficio será siempre al menos tan alto como (y típicamente mayor) si cada jurisdicción provee niveles de consumo

Pareto-eficientes que si se provee un nivel de consumo uniforme a través de todas las jurisdicciones.

Además, la descentralización permitiría evitar las ineficiencias que pueden producir transferencias federales niveladoras que distorsionen los precios relativos entre regiones y el exceso de gasto agregado al que conduce la presencia del dilema de los bienes comunes (Piffano, 2006). Asimismo, autores como Brennan y Buchanan han afirmado que una mayor descentralización fiscal y de gasto reduciría la intrusión del gobierno en la economía (como se citó en Prohl y Schneider, 2009, p. 642) y permitiría reducir el tamaño del Estado y evitar su sobredimensionamiento (Rodden, 2003) lo cual podría beneficiar a los países latinoamericanos.

No obstante, un conjunto de teóricos llama la atención sobre los efectos negativos de la descentralización. Entre las virtudes de una mayor centralización estarían: a) evitar la suma de costos de recaudación y minimizar la carga excedente de los impuestos, b) prevenir la *carrera hacia el fondo* en que las jurisdicciones buscan disminuir su carga tributaria por debajo del resto para lograr atraer mayores inversiones, dando lugar así a una subprovisión de bienes públicos (Piffano, 2006), c) la capacidad de internalizar los beneficios y costos derivados de las externalidades interjurisdiccionales (Oates, 1999), d) la posibilidad de que el gobierno central corrija las asimetrías en la evolución de gastos y recursos de los niveles subnacionales de gobierno y tome medidas tendientes a mejorar la distribución del ingreso, y e) la mayor facilidad para recaudar ciertos impuestos en el nivel nacional (Piffano, 2006). Además, dado que involucra un aumento de la autonomía y responsabilidad de las entidades gubernamentales de niveles inferiores, una mayor autonomía de las unidades miembro aumentaría las posibilidades de comportamiento oportunista tanto con sus efectos deseables como indeseables (Rodden, Eskeland y Litvack, 2003, p. 5).

Siguiendo esta lógica hay autores que afirman que una mayor descentralización, cuando involucra el aumento de capas de gobierno y la expansión de áreas de responsabilidad compartida, puede facilitar que los niveles de gobierno desvíen las culpas y reclamen el rédito reduciendo el potencial de rendición de cuentas que traería consigo una mayor cercanía de los gobiernos locales con los ciudadanos. Asimismo, en países con niveles relevantes de corrupción, puede llevar a una competencia por la búsqueda de beneficios que expanda la base de sobornos (Rodden, 2004, p. 494). Esta idea es reforzada por la evidencia de que la descentralización puede aumentar el patronazgo, el clientelismo (Falleti, 2005) y el

riesgo de corrupción ya que los gobiernos locales serían más fácilmente cooptados por elites locales (Bardhan y Mookherjee, 2000).

Semejante disparidad de expectativas teóricas y los diferentes resultados observados en distintos casos nacionales han llevado a autores como Treisman (2007) a afirmar que es imposible generalizar cuándo la descentralización será beneficiosa y cuando será perjudicial. De esta manera, resulta útil analizar el caso particular de América Latina y a los partidos políticos como una de las fuentes posibles de tal disparidad de resultados.

2. Los partidos políticos latinoamericanos y la descentralización

2.1 La descentralización como variable dependiente

Teniendo en cuenta la incertidumbre sobre los efectos finales de la descentralización y los costos asociados a las reformas enfrentados por los políticos en ejercicio, surge entonces inevitablemente la pregunta por la motivación de la decisión de descentralizar. En particular cabría preguntarse por qué algunos partidos deciden ceder parte de su poder descentralizando (O'Neill, 2005) y si efectivamente pierden poder al descentralizar (Falleti, 2005, 2010; González, 2008). Si bien algunas explicaciones posibles disminuyen la importancia de las motivaciones de los partidos al centrarse en las presiones internas o externas, las crisis económicas, el retorno a la democracia o el apoyo de organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la Fundación Ford (O'Neill, 2005; Rodríguez, 1997), estas no son capaces de explicar las diferencias entre los países latinoamericanos y el *timing* de las reformas. Por lo tanto, vale la pena destacar el rol de la agencia en dichos procesos (Eaton, 2004). Además, dado que la mayor parte de las reformas se llevaron adelante en contextos democráticos, ningún otro motivo puede entenderse como completamente independiente de las consideraciones políticas ya que es el gobierno central el que, después de todo, decide por qué, dónde, qué y cómo descentralizar (Rodríguez, 1997). Entonces, ¿qué motivos pueden llevar a que los partidos decidan ceder parte de su poder descentralizando atribuciones en el gobierno?

Una primera explicación posible es que los políticos se vieron forzados a descentralizar frente a coyunturas políticas desfavorables con el objetivo de disminuir sus posibles consecuencias negativas (Eaton, 2004). Este parecería ser el caso de los procesos de descentralización en

México donde, según Rodríguez (1997), el fin de los esfuerzos descentralizadores fue recuperar parte de la legitimidad y credibilidad que el gobierno y el partido gobernante habían perdido en el trascurso de la crisis política que había comenzado a desarrollarse a principios de los años ochenta. De esta manera, se otorgaba poder a otros actores como una manera de fortalecer el propio. Tal vez lo más interesante del caso sea que el partido a nivel nacional no solo debió actuar frente a presiones externas sino también frente a presiones internas al partido ya que pareciera que, en gran medida, las reformas fueron un modo de satisfacer las demandas de las mismas bases del PRI por una mayor participación en los procesos de selección de candidatos y toma de decisiones (Rodríguez, 1997). De esta manera, aunque cediendo parte del poder, las elites del PRI se aseguraban la continuidad del propio partido, los poderes acumulados por el Poder Ejecutivo y muchas de las instituciones y privilegios que se sostenían en su control del gobierno.

En otros casos, las reformas parecen haberse producido en respuesta a la presión generada por la demanda de descentralización política de actores políticos y sociales subnacionales. En lo que respecta a los actores sociales, el caso emblemático sería Colombia donde la movilización social y las protestas masivas estuvieron directamente ligadas con las presiones que impulsaron la descentralización (Falleti, 2010). También en Brasil los actores subnacionales jugaron un rol importante, aunque en este caso se trató más bien de actores políticos. Allí, el motor de la descentralización parece haber sido la ambición política de los legisladores ya que, al tener carreras orientadas al ámbito subnacional, impulsar la descentralización de atribuciones fiscales en un contexto de redemocratización, les permitió proveer mayores recursos a sus apoyos subnacionales avanzando sus objetivos de carrera (Samuels, 2003). Sin embargo, como señala Eaton (2004), es posible que se lleven adelante reformas descentralizadoras aún sin que sea necesaria la presencia de impulsos subnacionales, dado que pueden ser la solución para problemas nacionales tales como conflictos intrapartidarios o entre ramas de gobierno.

En esta línea se encuentra la propuesta teórica de O'Neill (2005). La autora estudia los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela para responder al interrogante de cuándo y por qué se descentraliza. Específicamente, se pregunta por el aumento de las reformas descentralizadoras en América Latina en las décadas del 80 y 90 y por la variación encontrada entre países. Con dichos objetivos, y luego de descartar las explicaciones tradicionales, sostiene que las reformas descentralizado-

ras están conectadas con consideraciones electorales de los partidos políticos. Según su propuesta teórica, la descentralización sería una estrategia que los partidos utilizarían cuando su apoyo en la arena subnacional fuera más confiable que en la nacional. De esta manera, los partidos podrían usar su poder presente para maximizar el acceso futuro a cargos cuando tengan expectativas poco optimistas sobre las elecciones venideras (O'Neill, 2005, p. 19). Siguiendo dicha lógica, la descentralización sería más probable cuanto mayor fuera el apoyo subnacional y menor el nacional, cuando los partidos se preocuparan más por el futuro y cuando las reformas tendientes a un aumento de la descentralización pudieran implementarse hacia fines del período. Un punto importante es que, como los partidos que lleguen al poder podrían rápidamente intentar recentralizar (Eaton, 2004), los partidos que descentralicen esperando un mayor éxito electoral futuro en el nivel subnacional buscarán hacer costosa dicha recentralización (O'Neill, 2005).

Quizás el principal potencial de dicho trabajo es que permite explicar diferencias entre países con sistemas de partidos similares (Colombia y Venezuela por un lado y Bolivia y Ecuador por el otro) y resultados similares en países con sistemas de partidos claramente distintos (Colombia y Bolivia) y que se ve respaldado tanto por modelos estadísticos como por estudios de casos con entrevistas a informantes claves (O'Neill, 2005). Una cita de dichas entrevistas que resume la intuición detrás del modelo, es aquella de Humberto de la Calle, ex Ministro de Gobierno de Colombia, quien afirma que “era evidente, mirando el mapa político, que el partido Liberal era una definitiva mayoría en el país así que parece lógico que los conservadores en regiones altamente conservadoras apoyaran en gran medida la idea de descentralizar el poder” (O'Neill, 2005, p. 89).

Un razonamiento similar, que además retoma la idea de las crisis económicas y políticas, está propuesto por Dickovick (2011). En su estudio de países en el continuo federal unitario en África y América Latina (los países estudiados son Brasil, Sudáfrica, Perú y Senegal), señala a las crisis económicas y los casos de pérdida de apoyo electoral de los presidentes como momentos en que es posible cambiar el balance de poder entre los niveles de gobierno. Así, frente a un declive electoral, los presidentes buscarán impulsar reformas descentralizadoras que les permitan obtener el apoyo subnacional necesario para mantener su coalición de apoyo. Por el contrario, luego de crisis macroeconómicas, y especialmente, de su resolución efectiva, los presidentes tenderán a recentralizar.

Es interesante observar cómo este razonamiento complementa el modelo teórico de O'Neill y permite explicar por qué descentralizarían los partidos en posesión del gobierno central frente a una posible derrota, aun no siendo fuertes en el ámbito subnacional: la existencia de presión por parte de los actores subnacionales parte de la coalición de gobierno o que se desea incorporar a la misma (Dickovick, 2011). También, retomando a Rodríguez (1997), los partidos podrían descentralizar en tales circunstancias si esto les permite diversificar el portafolio de cargos que será posible obtener en el futuro y aumentar la legitimidad del régimen y del partido que lleva adelante las reformas.

Con un razonamiento similar, Garman *et al.* (1999; 2001) sostienen que el alcance de la descentralización depende de la medida en que los políticos del nivel nacional sean sensibles a los resultados políticos en el nivel subnacional. Esto, a su vez, dependerá de la estructura de los partidos y el sistema de partidos que determinan si son los líderes nacionales o subnacionales quienes poseen mayor influencia sobre los miembros del partido y, en especial, sobre los legisladores. Así, los partidos más centralizados favorecerán los intereses de los líderes nacionales y los menos centralizados, los de los subnacionales.

Además de las razones que puedan llevarlos a la decisión de descentralizar, cabe preguntarse si los partidos políticos en el gobierno realmente están cediendo poder cuando descentralizan. Este es el interrogante de partida de *Decentralization and Subnational Politics in Latin America* de Falletti (2010). En dicho libro, a partir del estudio de los cuatro países más grandes de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia y México), la autora encuentra que las consecuencias de la descentralización para el balance de poder entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales están fuertemente ligadas con los intereses e impulsos territoriales presentes en los orígenes de los procesos y dependen del contenido y el diseño institucional de las políticas. Así, propone distinguir tres tipos de descentralización con distintas consecuencias para el balance de poder que darán lugar a distintas secuencias cuyos resultados serán reactivos o se retroalimentarán: la descentralización administrativa, la fiscal y la política.

Según esto, para mantener, e incluso acrecentar su poder los presidentes preferirán la descentralización administrativa, que les permite liberarse de la responsabilidad sobre ciertas áreas de la administración pública, luego la fiscal y, por último, política. El motivo radica en que de esta manera, aun habiendo descentralizado el manejo de los recursos a

los gobiernos subnacionales, pueden continuar controlando su gasto si retienen el poder de nombrar a los políticos a cargo de dichos gobiernos (Falleti, 2010, p. 45). Así, el gobierno central solo estaría cediendo realmente el poder cuando se produjeran conjuntamente los tres tipos de descentralización. Asimismo, la medida en que lo ceda dependerá de la secuencia seguida por las reformas. Es siguiendo esta idea que cobra sentido la afirmación de O'Neill (2005) de que la descentralización efectiva requiere la transferencia conjunta de poder político y fiscal a los gobiernos subnacionales y el hecho de que la medida en que la descentralización favorece a las unidades subnacionales pareciera depender del balance de poder entre los actores políticos involucrados en el proceso de negociación de las reformas (González, 2008). Además, la propuesta teórica de Falleti permite entender aquella legislación que, aunque descentraliza, permite a los partidos de gobierno seguir controlando a las unidades subnacionales (Eaton, 2004) y la idea de Penfold-Becerra (2004) de que cuando el sistema de partidos está muy centralizado puede perjudicar el alcance de la descentralización limitando la autonomía local por canales partidarios.

2.2 La descentralización como variable independiente

Aunque las reformas hayan sido producto de las consideraciones racionales de los partidos en posesión del gobierno central, las reformas institucionales se implementan en contextos sociales en que pueden producirse consecuencias inesperadas y, muchas veces, indeseadas (Vergara, 2011, p. 71). Por dicho motivo, buena parte de la literatura sobre descentralización en América Latina se ocupa de sus efectos concretos.

En consonancia con las teorías del gobierno local, se han encontrado como efectos positivos el hecho de que acerca el gobierno a los ciudadanos y aumenta la participación (Faguet, 2014) y que genera un proceso de aprendizaje de nuevas formas de gobernar relacionado con el aumento en las posibilidades de acceder a puestos de gobierno por parte de nuevos sectores y partidos políticos con inserción regional (Gonzales de Olarte, 1989). De esta manera, se produciría un aumento de la competitividad a través de la multiplicación de las oportunidades para que políticos elegidos independientemente demuestren sus habilidades para gobernar. Además, siguiendo el razonamiento propuesto por Myerson (2006), esto favorecería el éxito y la calidad de las democracias jóvenes al permitir que los políticos que gobiernen responsablemente en el nivel subnacional creen reputaciones que les sirvan luego para competir en

elecciones nacionales y dado que, como señala Weingast (2014), un mayor desarrollo de los candidatos en el nivel subnacional ampliaría la calidad y cantidad de información en posesión de los votantes. Este hecho, como señala Faguet (2014), también llevaría a que los políticos subnacionales aumentaran los esfuerzos para lograr apoyo popular favoreciendo a su partido a nivel nacional. Sin embargo, como se verá más adelante, la descentralización puede ser un arma de doble filo ya que, al permitir el desarrollo de políticos con bases subnacionales dentro de los partidos, puede favorecer también el surgimiento de conflictos intrapartidarios.

La descentralización política también aumenta los incentivos para el surgimiento de partidos regionales y fortalece los ya existentes. Al mismo tiempo, las nuevas “reglas de juego” favorecen la expansión del número efectivo de partidos al aumentar los incentivos para votar a los partidos más pequeños del sistema (Brancati, 2007; Lalander, 2004; Sabatini, 2003). Nuevamente, el impacto de estos cambios sobre los partidos puede ser diverso y es de esperar que, aunque sea positivo para los partidos pequeños, no lo sea para los partidos más grandes y establecidos del sistema. Además, aunque pareciera que en algunos casos, como el de los venezolanos durante la década de los ochenta, tales cambios posibilitan el surgimiento y mantenimiento de un sistema bipartidista dominado por dos partidos con inserción territorial nacional (López Maya, Martínez Olavarría y Urdaneta, 1989), lo más probable es que generen una excesiva dispersión del voto. Dicha dispersión, junto con el fortalecimiento de los partidos de base regional, podría ser problemática para los sistemas políticos latinoamericanos ya que, como señalan Chhibber y Kollman (2004, p. 10) siguiendo a Sartori, sería la presencia en un sistema político de partidos nacionales en lugar de regionales lo que permitiría que las preferencias de los votantes y políticos se canalicen en un número menor de coaliciones y la que fuerza a los gobiernos a enfrentar los problemas de la arena nacional.

Una última consecuencia positiva posible de la descentralización, que toma especial relevancia en los países latinoamericanos al tratarse predominantemente de sistemas políticos presidenciales, es la posibilidad de que reduzca el carácter de suma cero de los presidencialismos. De esta manera, se estarían aumentando los incentivos para que las elites políticas sostengan el arreglo democrático en pie. Por dicho motivo, se afirma que la descentralización se retroalimentaría favoreciéndose al mismo tiempo la estabilidad democrática (Weingast, 2014).

Por otro lado, entre las posibles consecuencias negativas, varios capítulos del libro sobre descentralización y democracia en México editado por Cornelius, Eisenstadt y Hindley (1999) señalan las mayores posibilidades de que surjan conflictos internos en los partidos al aumentar la independencia de los gobernadores tanto del gobierno central como de la estructura partidaria nacional. Esto también podría traer fallas de coordinación como la experimentada en la rebelión de los PRIistas de Tabasco en 1995. A su vez, Lalander (2005) llama la atención hacia la descentralización como una de las principales causas de la ruptura de la disciplina partidista ocurrida en Venezuela.

Uno de los principales mecanismos causales que operaría detrás de tales procesos sería el identificado por Chhibber y Kollman (2004) en su análisis sobre la conformación de sistemas de partidos nacionalizados y las dinámicas de cambio en los sistemas de partidos. En dicho libro, los autores señalan que la prevalencia de partidos nacionales o locales depende del nivel de gobierno que controle los recursos de interés para los votantes. De esta manera, en los sistemas políticos descentralizados los candidatos no se verían presionados a unirse a partidos nacionales amplios y mantenerse leales a estos ya que los votantes sabrían que las decisiones importantes se toman en el nivel regional o local y votarían en consecuencia. De forma similar, en su estudio sobre los sistemas de partidos en América Latina, Harbers (2010) sostiene que la descentralización inhibe el desarrollo de sistemas de partidos nacionalizados. En el caso de la descentralización fiscal porque brinda acceso a recursos públicos y cierta autonomía del centro, mientras que, en el de la política, ya que brinda oportunidades para la conformación de sistemas de partidos subnacionales diversos, al darle mayor relevancia en la agenda a los asuntos locales. Además, señala que es más factible que tal efecto suceda en la región dado que los sistemas de partidos latinoamericanos se basan débilmente en clivajes funcionales y están conformados por partidos menos programáticos que en otras partes del mundo.

Tales mecanismos causales parecen encontrar apoyo en varias investigaciones empíricas. Una de estas es el famoso análisis del nivel de nacionalización de los sistemas de partidos de los países americanos realizado por Jones y Mainwaring (2003). Entre sus hallazgos, encuentran que el nivel de nacionalización de los sistemas de partidos es menor en los países federales que son, generalmente, los más descentralizados. En la misma dirección señala el análisis de 80 países representativos de

diversas regiones del mundo elaborado por Golosov (2014). Allí, el autor encuentra un efecto negativo fuerte de niveles altos de descentralización política en el nivel de nacionalización del sistema de partidos. De manera similar, en una reciente revisión sobre la nacionalización de los partidos y sistemas de partidos latinoamericanos, Došek (2015) señala a la descentralización como una de las causas más comúnmente identificadas en la literatura para explicar los bajos niveles de nacionalización observados en varios países latinoamericanos.

Otro mecanismo causal por el que la descentralización podría llevar a un aumento de los conflictos al interior de los partidos es el propuesto por Feierherd (2012). Este autor señala que la descentralización favorece la desnacionalización del sistema de partidos lo cual también disminuye tanto su cohesión interna como el beneficio potencial que sus miembros obtienen al invertir en los partidos como instituciones diseñadas para internalizar conflictos. De esta manera, se vuelven más complicados el proceso de construcción de coaliciones legislativas y la promoción y supervisión de transacciones.

Sin embargo, no toda la evidencia señala lo anterior. De hecho, Lago Peña y Lago Peña (2011), aunque haciendo énfasis en otra región, encuentran que la relación entre descentralización y nacionalización no es robusta. Asimismo, no en todos los países latinoamericanos encontramos los mismos efectos ni estos tienen la misma intensidad ni consecuencias para los partidos políticos. Es posible que el motivo radique en que, como señala Leiras (2010) “los cambios en la relativa centralización del gobierno no se trasladan al plano partidario inexorablemente ni en cualquier circunstancia” (p. 207). Así, la descentralización podría ser una variable cuyo efecto sobre los partidos y los sistemas de partidos solo se evidencia cuando interactúa con otras variables relevantes, idea que también se ha desarrollado en algunos trabajos sobre otras regiones, como aquel de Simón (2013) que sostiene que el efecto de la desnacionalización es condicional al nivel en que las leyes electorales favorecen el voto personal.

Con la idea de un efecto condicional en mente, Leiras (2010) reconoce entonces que es esperable que la descentralización tenga un efecto negativo sobre el nivel de nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos, ya que permite que se adopten distintas políticas –o implementen las mismas políticas de distinto modo– en distintos niveles o unidades y porque aumenta la visibilidad de los políticos subnacionales y los problemas de información. Sin embargo, sostiene que su efecto concreto dependerá de la información y de las alternativas de comportamiento

de las que dispongan los votantes, por un lado, y del peso relativo que los partidos asignen a los resultados electorales nacionales o subnacionales, por el otro. El efecto negativo de la descentralización sobre la nacionalización, entonces, se producirá solo si se combina con algunas de las siguientes condiciones suficientes, aunque no necesarias: (a) que los votantes utilicen como atajo informativo las políticas y las dinámicas electorales subnacionales; (b) que el régimen electoral no permita, o al menos dificulte, que los votantes elijan a distintos partidos para cargos nacionales y subnacionales; (c) que las organizaciones de los partidos privilegien la competitividad en las elecciones para cargos subnacionales.

Por su parte, Dargent y Muñoz (2011) identifican en las reformas descentralizadoras llevadas a cabo en Colombia durante la década de los ochentas y en la Constitución de 1991 junto con las reformas en el sistema electoral, las principales causas de la desinstitucionalización gradual del sistema de partidos tradicional. El por qué radicaría en que, en países en desarrollo en que los recursos suelen ser cruciales para mantener a los partidos cohesionados, las reformas “democratizadoras”, al tender a distribuir el poder y los recursos en el sistema político, pueden reducir el poder de los líderes partidarios sobre el resto de los políticos del partido y los incentivos de los candidatos locales para unirse y mantenerse leales a los partidos políticos nacionales. Aunque este efecto podría observarse en cualquier país con dichas características, para que el efecto de la descentralización política se evidencie, los autores llaman la atención a la importancia de la preexistencia de una reputación débil de los partidos. De esta manera, el efecto negativo de la reducción de la concentración de recursos económicos afectaría negativamente a los partidos políticos y a su cohesión solo cuando estos no contaran con un capital *ideacional* lo suficientemente importante capaz de generar incentivos para que los políticos se mantengan dentro de las estructuras partidarias. Un argumento similar, aplicado a otras partes de la región, se encuentra en el trabajo de Tanaka (2005) sobre las reformas institucionales en los países andinos. Allí, el autor identifica el debilitamiento de los partidos nacionales como una consecuencia no deseada de las reformas descentralizadoras.

A su vez, Cantú y Desposato (2012), al observar los cambios en las dinámicas que caracterizaron al sistema de partidos mexicano en los últimos años, encuentran que la descentralización de recursos tiene un efecto negativo sobre la cohesión de los partidos y su capacidad de mantener una marca ideológica clara y consistente. La causa descansa en que, al estar los legisladores interesados en sus carreras, cuando haya actores

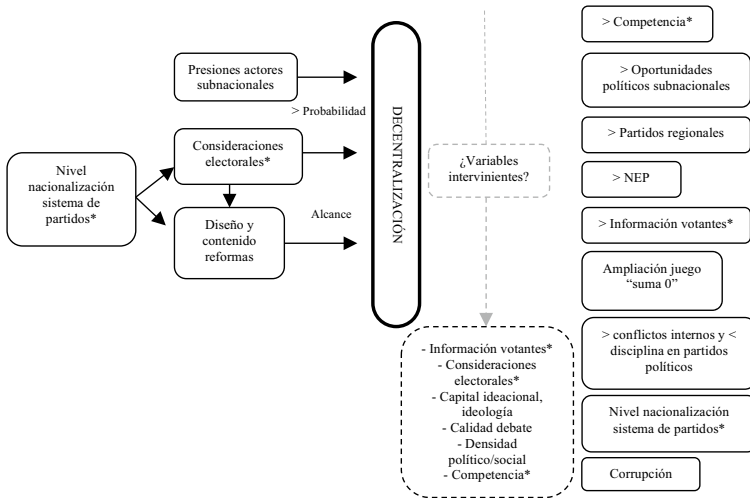
subnacionales que controlen recursos claves para las mismas pero con intereses divergentes en el ámbito nacional, el conflicto subnacional se extenderá a la arena nacional provocando la división de los partidos nacionales en delegaciones legislativas estatales. Sin embargo, este efecto solo se observaría cuando interactúe con los cambios en las instituciones electorales y su magnitud dependería del nivel de ideologización de los partidos. En particular, los partidos más ideológicos tendrían menos divisiones que aquellos más basados en la distribución de recursos. Es importante destacar que, en cierta medida, este argumento se encuentra también en Harbers (2010), aunque asuma la ausencia de competencia programática en la región y no explore las diferencias entre los países que la conforman.

En la misma línea de investigación, Vergara (2011) estudia el efecto de las reformas descentralizadoras sobre los partidos nacionales peruanos y bolivianos y su capacidad para articular intereses. Al hacerlo, encuentra que dichas reformas aumentan las demandas sobre los partidos, ya que ahora deben no solo agregar intereses al nivel nacional sino también entre y al interior de los niveles. Sin embargo, frente al mismo desafío los efectos encontrados en ambos países difieren. El autor ve, entonces, que la diferencia recae en el calibre de las ideas políticas en debate y en la densidad político-social presentes en cada país. Así, la calidad substantiva de las ideas en debate y la mayor densidad político-social del caso boliviano permitieron que el Movimiento al Socialismo y otros partidos menores aumentaran, pese a la descentralización, su capacidad de participación y de ganar elecciones subnacionales, mientras que la capacidad de articular intereses de los partidos peruanos se vio perjudicada.

También en torno a la relación de la descentralización con la calidad de las democracias, Albornoz y Cabrales (2013) identifican la importancia de una variable interviniente, al analizar, mediante modelos formales que luego ponen a prueba empíricamente en un caso latinoamericano (Argentina) y otro europeo, su posible efecto en los niveles de corrupción. Los autores proponen a las diferencias en el nivel de competitividad subnacional como explicación potencial para la evidencia poco concluyente encontrada hasta el momento. Así, una mayor descentralización estaría asociada con menores niveles de corrupción solo en aquellos casos en que el país cuente con suficientes niveles de competencia política. Caso contrario, una mayor descentralización se asociaría con mayores niveles de corrupción.

II. ¿Variable dependiente, variable independiente, variable interviniente?

La revisión de la literatura realizada evidencia la relevancia que las reformas descentralizadoras han tenido para los países de América Latina y cómo estas afectaron, y se vieron afectadas por, los partidos políticos y los sistemas de partidos de la región. El siguiente esquema (Esquema 1) resume las principales relaciones causales identificadas con el objeto de aislar las variables que relacionan los procesos de descentralización con los partidos y poder elaborar algunas conclusiones tentativas sobre la temática.



Esquema 1. Descentralización y partidos políticos: relaciones causales en la bibliografía. Elaboración propia en base a revisión bibliográfica

En el esquema se observa claramente cómo la descentralización puede entenderse, en relación con los partidos políticos, tanto como variable dependiente como independiente. Como se mencionó con anterioridad, esto se debe a que, más allá de los efectos que finalmente tenga, la decisión de descentralizar ha estado en manos de los partidos políticos los cuales actúan de acuerdo con sus propios intereses y convicciones. En este sentido es interesante resaltar que más allá de los efectos positivos para la representación democrática y para el desempeño económico de

un país que pueda tener una mayor descentralización (apartado 1.), existieron incentivos derivados del propio entorno político que volvieron a las reformas descentralizadoras una herramienta en mano de los partidos políticos en posesión del gobierno nacional para mejorar su legitimidad y rendimientos electorales futuros. Además, así como las consideraciones electorales de los partidos en el poder influyeron en el diseño y contenido de las reformas, ambas variables se vieron influidas por el nivel de nacionalización de los partidos políticos y del sistema de partidos del que eran parte. Como resalta O'Neill (2005) estas variables serán las que permitan explicar las diferencias que se evidencian en los procesos de descentralización entre los distintos países de la región y sus alcances.

Por otro lado, el esquema permite observar más claramente la multiplicidad de efectos que pueden tener las reformas electorales sobre los partidos y los sistemas de partidos de la región, sean estas positivas o negativas, buscadas o inesperadas. En lo que respecta a varios de los posibles efectos, como el aumento de la competitividad, las ampliación de las oportunidades para los políticos subnacionales, el surgimiento y desarrollo de partidos políticos regionales y el aumento del número efectivo de partidos del sistema, si sus consecuencias serán positivas o negativas para los partidos dependerá de condiciones previas, en especial de cómo sea su organización y su arraigo social y de cómo haya estado organizado el sistema de partidos. Así, quizás el principal aporte de la literatura sobre descentralización y partidos políticos en América Latina sea el hallazgo de que las consecuencias finales de la descentralización dependen de un número de variables intervinientes.

De esta manera, no solo el hecho de que las consecuencias para los partidos sean positivas o negativas, sino también si los posibles efectos de la descentralización se harán presentes en cada caso particular dependerá de variables tales como la información con que cuenten los votantes, las consideraciones electorales de los partidos y, en especial, el rol que en ellas jueguen las posiciones subnacionales, el capital *ideacional* y el contenido ideológico de los partidos, la calidad del debate y la densidad político/social del sistema político en cuestión y el nivel de competencia de las elecciones subnacionales. Aunque pueda parecer que la incorporación del conjunto de variables intervinientes les quita parsimonia a los modelos teóricos propuestos y complica la generalización de los resultados, su correcta identificación permite una comprensión más acabada de los mecanismos causales concretos detrás de las correlaciones entre la descentralización y sus posibles efectos. Esto permite, entre otras cosas,

entender la diversidad de consecuencias en procesos relativamente semejantes en países en que, al compartir un número importante de condiciones de partida, era probable esperar resultados más uniformes.

Asimismo, es interesante observar cómo algunas variables parecen jugar más de un rol en los mecanismos causales. Dichas variables (identificadas con un asterisco en el esquema) aparecen al mismo tiempo como variables dependientes, intervinientes o independientes pudiendo volver aún más complicado el análisis de las interrelaciones entre descentralización y partidos políticos en América Latina. No obstante, identificar dichas repeticiones, junto con la idea de que los procesos de descentralización se retroalimentan (entre otros Falleti, 2010; Penfold-Becerra 2004; Weingast 2014) y la definición de la descentralización como un proceso, permite observar las interrelaciones entre descentralización y partidos político como un proceso continuado en el tiempo. Esto pareciera, al analizar los casos puntuales, tener más sentido que la idea lineal a la que parecen señalar varios modelos teóricos.

En su conjunto, la literatura sobre descentralización y partidos políticos en América Latina ayuda a comprender los sistemas políticos de la región y los cambios que han atravesado en los últimos años. Además, brinda una puerta de entrada para estudiar fenómenos más amplios, tales como la conformación de los sistemas de partidos, la interrelación partidaria entre niveles nacionales y subnacionales y las motivaciones de los partidos políticos. Del mismo modo, la complejidad alcanzada por la misma brinda herramientas para identificar y comprender los mecanismos causales detrás de las correlaciones observadas que, al mismo tiempo, permiten formular explicaciones teóricamente relevantes para las diferencias entre países. Mirando hacia adelante es probable que lo que falte sea realizar, por un lado, estudios de muchos casos (idealmente de la región en su totalidad) que pongan en juego al mismo tiempo varias de las variables identificadas para evaluar su importancia relativa y, por el otro, estudios de caso que permitan continuar desentrañando los mecanismos causales que llevan primero a la descentralización y luego a sus efectos.



Reconocimientos

La idea del presente surgió en el marco de la maestría en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella, la cual forma parte de mi formación como becaria doctoral del Conicet. Agradezco los comentarios realizados por Gerardo Scherlis, Leandro

Bravo y dos revisores anónimos a una versión previa. Cualquier error u omisión es mi exclusiva responsabilidad.



Emilia Simison

Emilia Simison. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y máster en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella) Becaria doctoral y docente universitaria Conicet.

Referencias

- AAVV. (1989). *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? 5. Centralización/ descentralización del Estado y actores territoriales*. Buenos Aires: Clacso.
- Albornoz, F., y Cabrales, A. (2013). Decentralization, political competition and corruption. *Journal of Development Economics*, 105, 103-111.
- Banco Mundial. (1998). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Bardhan, P. y Mookherjee, D. (2000). Capture and Governance at Local and National Levels. *American Economic review*, 90(2), 135-139.
- Brancati, D. (2007). The Origins and Strengths of Regional Parties. *British Journal of Political Science*, 38(1), 135-159.
- Cantú, F. y Desposato, S. (2012). The New Federalism of Mexico's Party System. *Journal of Politics in Latin America*, 4(2), 3-38.
- Chhibber, P. y Kollman, K. (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- Cornelius, W., Eisenstadt, T. y Hindley, J. (Eds.). (1999). *Subnational Politics and Democratization in México*. California: Center for US-Mexican Studies at the University of California.
- Dargent, E. y Muñoz, P. (2011). Democracy against Parties? Party System De-Institutionalization in Colombia. *Journal of Politics in Latin America*, 3(2), 43-71.
- Dickovick, J. (2011). *Decentralization and Recentralization in the Developing World. Comparative Studies from Africa and Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Došek, T. (2015). La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región. *Política y Gobierno*, 22(2), 347-390.

- Eaton, K. (2004). *Politics Beyond the Capital: The design of subnational institutions in South America*. Stanford; California: Stanford; University Press.
- Faguet, J.-P. (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, (53), 2-13.
- Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Feierherd, G. (2012). El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008). En A. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik (Eds.), *Los legisladores en el congreso argentino* (pp. 113-137). Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Garman, C., Haggard, S., y Willis, E. (1999). The Politics of Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, 34(1), 7-56.
- Garman, C., Haggard, S. y Willis, E. (2001). Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*, 53(2), 205-2036.
- Golosov, G. (2014). Factors of Party System Nationalization. *International Political Science Review*, 35(3), 1-15.
- Gonzales de Olarte, E. (1989). Regionalización y descentralización en el Perú. En AAVV (Ed.), *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? 5. Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales* (pp. 33-68). Buenos Aires: Clacso.
- González, L. (2008). Political Power, Fiscal Crises, and Decentralization in Latin America: Federal Countries in Comparative Perspective (and some contrast with Unitary Cases). *Publius: The Journal of Federalism*, 38(2), 211-247.
- Harbers, I. (2010). Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence from Latin America. *Comparative Political Studies*, 43(5), 606-627.
- Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An empirical measure and an application to the Americas. *Party Politics*, 9(2), 139-166.
- Lago Peña, I. y Lago Peña, S. (2011). Decentralization and the Nationalization of Party Systems. *Environment and Planning C: Government & Policy*, (29), 244-263.
- Lalander, R. (2004). *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization Between Partyarchy and Chavismo*. Helsinki: Renvall Institute for Area and Cultural Studies, University of Helsinki.
- Lalander, R. (2005). Reflexiones exploradoras sobre la descentralización en Bolivia y Venezuela. *Provincia*, (14), 121-157.
- Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y Gobierno*, 17(2), 205-242.

- López Maya, M., Martínez Olavarría, L. y Urdaneta, A. (1989). Venezuela: Centralización-descentralización del Estado. En AAVV (Ed.), *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?* 5. Centralización/ descentralización del Estado y actores territoriales (pp. 317-361). Buenos Aires: Clacso.
- Myerson, R. (2006). Federalism and Incentives for Success of Democracy. *Quarterly Journal of Political Science*, 1(1), 3-23.
- O'Neill, K. (2005). *Decentralizing the State. Election, parties and local power in the Andes*. New York: Cambridge University Press.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- Penfold-Becerra, M. (2004). Federalism and institutional change in Venezuela. En E. Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America* (pp. 197-225). Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press.
- Piffano, H. (2006). Los grandes dilemas de la cuestión fiscal federal y los consensos académicos y políticos. En M. Braun y J. J. Llach (Eds.), *La coparticipación en su laberinto. Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal* (pp. 50-61). Buenos Aires: CIPPEC.
- Political Database of the Americas, Georgetown University Political Database of the Americas. (s.f.). *Descentralización y Gobiernos Locales (Archivo)*. Recuperado de http://pdba.georgetown.edu/Decen/decen_s_hist.html
- Prohl, S. y Schneider, F. (2009). Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypotesis. *Public Finance Review*, 37(6), 639-664.
- Rodden, J. A. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, 57(4), 695-729.
- Rodden, J. A. (2004). Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, 36(4), 481-500.
- Rodden, J. A. (2006). *Hamilton's Paradox. The promise and peril of Fiscal Federalism*. New York: Cambridge University Press.
- Rodden, J., Eskeland, G., y Litvack, J. (2003). Introduction and Overview. En J. Rodden, G. Eskeland y J. Litvack (Eds.), *Fiscal Decentralization and the challenge of Hard Budget Constrains* (pp. 3-32). Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Rodríguez, V. E. (1997). *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Colorado: Westview Press.
- Sabatini, C. (2003). Decentralization and Political Parties. *Journal of Democracy*, 14(2), 138-150.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

- Simón, P. (2013). The Combined Impact of Decentralization and Personalism on the Nationalisation of Party Systems. *Political Studies*, 61(S1), 24-44.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos*. Lima: IEP.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vergara, A. (2011). United by Discord, Divided by Consensus: National and Sub-national Articulation in Bolivia and Peru, 2000-2010. *Journal of Politics in Latin America*, 3(3), 65-93.
- Weingast, B. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. *World Development*, (53) 14-25.