

PRESIONES FISCALES Y CONFLICTO POLÍTICO EN ARGENTINA: LA INTENSIFICACIÓN DE LAS TENSIONES ENTRE UN *PRIMUS* Y SUS *PARES**

Fiscal Pressures and Political Conflict in Argentina: Intensifying the Struggle between a Primus and her Pares

LUCAS GONZÁLEZ

Universidad Católica Argentina (UCA)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)

MIGUEL IGNACIO MAMONE

Universidad Católica Argentina (UCA)

RESUMEN

Durante el 2013, el gobierno central, y sobre todo, las provincias en Argentina enfrentaron crecientes presiones fiscales. Si bien el relativo deterioro del contexto económico repercutió en los votos recibidos por el oficialismo en las elecciones legislativas, esto no alteró sustancialmente la composición de fuerzas en el Congreso. Con apoyo legislativo, la Presidenta pudo avanzar su agenda legislativa. A pesar de ello se pudo observar un cierto desgaste de la imagen positiva del ejecutivo frente a la opinión pública. Con presiones fiscales crecientes y una Presidenta debilitada, los gobernadores han profundizado los esfuerzos de coordinación frente al gobierno central. Esto hace que una de las características centrales de la política argentina durante el 2013 haya sido la intensificación del conflicto del Presidente (un *primus*) contra los gobernadores (sus *pares*).

Palabras clave: Argentina, elecciones, Presidente, gobernadores, finanzas públicas.

ABSTRACT

In 2013, both the central government and the provinces faced growing fiscal pressures. Although the relative worsening of some economic indicators affected the votes received by the ruling party in the legislative elections, this did not substantially alter the composition of seats in Congress. The President could put forward her legislative agenda with this legislative support. However, the positive image of the president eroded in public opinion polls. Facing fiscal pressures and a relatively weakened president, governors deepened their coordination efforts against the central government. As a result, one of the central features of Argentine politics in 2013 was the intensification of the conflict between the president (a *primus*) and the governors (her *peers*).

Key words: Argentina, elections, presidents, governors, public finance.

* Agradecemos los comentarios de los revisores anónimos de la Revista de Ciencia Política y los datos proporcionados por Sergio Berensztein (Poliarquía), Ignacio Labaqui (UCA) y Carlos Varetto (UNSAM).

I. INTRODUCCIÓN

Durante el 2013 el gobierno central y sobre todo las provincias en Argentina enfrentaron crecientes presiones fiscales. Esto fue así porque el progresivo deterioro del superávit fiscal del gobierno central de años anteriores generó más presiones para atender sus necesidades de financiamiento. Además, el gobierno enfrentó problemas de liquidez de divisas que generaron tensiones en la balanza de pagos. La presidenta ha buscado fondos adicionales en el propio sector público para financiar su déficit fiscal, limitando las transferencias no automáticas del gobierno central a las provincias, y tratando de mantener el *statu quo* en relación con los recursos que aportan las provincias al gobierno central, antes que tomar otras opciones, como endeudarse con el exterior.

Los gobernadores enfrentaron mayores tensiones fiscales que el gobierno central, fundamentalmente por la caída en las transferencias nacionales de tipo discrecional, el incremento de la deuda provincial (sobre todo en moneda extranjera) y las mayores demandas salariales de sus empleados públicos. Frente a eso, muchos de ellos aumentaron la presión tributaria en sus distritos y otros acentuaron los recortes presupuestarios.

Si bien el contexto económico repercutió en los votos recibidos por el oficialismo en las elecciones legislativas, esto no alteró sustancialmente la composición de fuerzas en el Congreso. De esta manera, la Presidenta pudo avanzar su agenda legislativa y mantener el *statu quo* en materia fiscal, sobre todo en relación con los gobernadores. Pero otra dimensión del poder presidencial, el apoyo en la opinión pública y de los principales actores económicos, sociales y políticos, se ha debilitado a medida que se fue deteriorando la situación macroeconómica. La tensión se comprende aún más claramente si tenemos en cuenta que la Presidenta no puede presentarse a una nueva reelección (además ha manifestado que no va a modificar la Constitución para hacerlo).

Por el otro lado, varios gobernadores han logrado buenos resultados electorales, lo que les permitió consolidar su poder político en sus distritos. Con presiones fiscales crecientes y una Presidenta debilitada frente a la opinión pública, los gobernadores han profundizado los esfuerzos de coordinación frente al gobierno central para demandar mayores beneficios fiscales (como reprogramación de deudas y partidas de programas sociales o para infraestructura). Esto hace que una de las características centrales de la política argentina durante 2013 haya sido la intensificación del conflicto del Presidente (un *primus*) contra los gobernadores (sus *pares*).¹

El artículo se divide en dos secciones principales y una conclusión. La primera parte identifica las presiones fiscales que enfrentan el gobierno central y las provincias. La segunda explora la situación política en el país. En esta se detallan los resultados de las elecciones legislativas, la configuración de fuerzas en el Congreso nacional y en las provincias, el apoyo presidencial en la opinión pública y la conformación del gabinete presidencial. En esta sección se analiza cómo la distribución de poder

¹ Las expresiones *primus* y *pares* refieren, respectivamente, a un "primero" y los "iguales" y es usada de la expresión latina *primus inter pares* (el primero entre iguales).

político y las presiones fiscales afectaron los conflictos distributivos entre niveles de gobierno. La conclusión resume las principales ideas del trabajo y presenta algunos posibles escenarios.

II. COYUNTURA ECONÓMICA Y FISCAL

Deterioro en la situación fiscal del gobierno nacional

En términos fiscales, el gobierno central sufrió un deterioro de sus cuentas fiscales durante 2013, lo que generó un aumento de las presiones para atender sus necesidades de financiamiento. Para equilibrar gastos con ingresos, recurrió fundamentalmente a recursos del propio sector público.

El deterioro de la situación fiscal del gobierno central durante 2013 se vinculó con 1) una desaceleración del crecimiento económico, 2) una política fiscal expansiva que generó déficit fiscal e inflación en aumento, y 3) una mayor vulnerabilidad del sector externo de la economía.

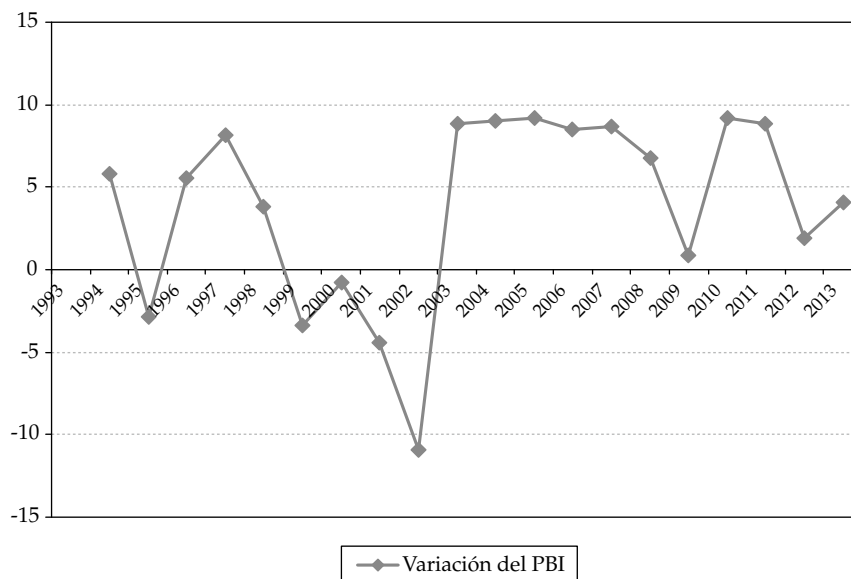
El país logró relativamente buenos resultados en materia de actividad económica en 2013, pero hubo una desaceleración del crecimiento respecto de años anteriores y una importante caída en las expectativas económicas para el 2014. Las estimaciones de crecimiento para 2013 difieren sustantivamente dependiendo de las fuentes:² el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) estimó un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 4,1% (INDEC, 2013b: 2), para la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue del 4,5% (CEPAL, 2013a), para el Fondo Monetario Internacional (FMI) fue del 3,5% (*La Nación*, 2013a), mientras que la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) calculó que el PIB no creció más de 2,8% en 2013 (INFOBAE, 2013a).

En todo caso, y a pesar de las variaciones en las estimaciones, hay una mejora relativa respecto del 2012 (año en el que el PIB creció entre 1,5 y 2,5%) y una clara desaceleración del crecimiento respecto del 8,9% en 2011 y del promedio de los gobiernos de Néstor Kirchner y los años previos de Cristina Fernández de Kirchner (7,2%) (ver Gráfico 1).³

² Es importante mencionar que algunas estadísticas oficiales del INDEC, entre ellas las estimaciones de crecimiento e inflación, son cuestionadas por la oposición al gobierno (legisladores opositores en el Congreso calculan su propio índice de precios al consumidor), cuatro provincias (Neuquén, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego) y varias consultoras económicas privadas (que también calculan sus propios índices, entre ellas PriceStats.com cuyos datos son publicados en la revista *The Economist*). En febrero de 2014, el gobierno nacional presentó una nueva medición del índice de precios al consumidor nacional y urbano. En este artículo simplemente reportamos las distintas mediciones.

³ La ley de presupuesto del 2014 proyecta un crecimiento del 4,4% para el 2014.

Gráfico 1: Variación anual de la tasa de crecimiento de la economía (1993-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

La desaceleración de la economía está vinculada, entre otros factores, con la caída del nivel de actividad en algunos sectores clave, el descenso en la inversión extranjera directa y el incremento de la inflación.

Según datos oficiales, la actividad industrial de 2013 respecto de 2012 cayó 0,2%, con un descenso del 3,5% en el último trimestre (INDEC, 2014: 1). La industria manufacturera registró una baja en el nivel de actividad del 0,5% en el primer trimestre de 2013 y un aumento del 4,1% en el segundo trimestre respecto de igual período del año anterior (INDEC, diciembre de 2013b: 2). Dentro de los sectores más dinámicos en 2013 resalta la construcción, que tuvo un aumento del 4,6% en el 2013 (INDEC, 2013), el sector agropecuario, que tuvo un crecimiento interanual del 18,5% debido a las buenas cosechas de maíz y soja, y el comercio mayorista y minorista que crecieron 10,6% debido al aumento del consumo interno (CEPAL, 2013a: 3).

La inversión extranjera directa (IED) cayó 32% entre el primer semestre de 2012 y el mismo período del 2013, pasando de US\$ 7.563 millones a US\$ 5.165 millones (CEPAL, 2013c).⁴

La política fiscal expansiva se caracterizó por un crecimiento del gasto primario del 32,7% en 2013, levemente superior al del crecimiento de los ingresos (32,2%) y del producto nominal (25,8%) (CEPAL, 2013a).

⁴ Argentina recibió el 5% de la IED que llegó a América Latina en el primer semestre de 2013 (en 2012 recibió el 7,8%). La IED que recibió el país es 7,5 veces menor que la que llegó a Brasil (el mayor receptor de IED en la región), la mitad de la que recibió Chile, y menos que los montos recibidos por otras economías más pequeñas, como Colombia y Perú (CEPAL, 2013c).

Dentro del gasto primario, por un lado, el gasto corriente aumentó 31% interanual.⁵ Un componente central del aumento del gasto corriente fueron los subsidios económicos al transporte, la energía y los servicios (electricidad, gas y agua). En 2013, estos subsidios llegarían a AR\$ 152.000 millones (Argañaraz *et al.*, 2013: 2), aumentando 38 veces desde 2005, y representando 5% del PIB en 2013 (según E&R, 2013). El gasto en subsidios ha crecido hasta convertirse en uno de los principales ítems dentro de la estructura del gasto público nacional, junto con el gasto en seguridad social y en personal (Argañaraz *et al.*, 2013: 3).

Particularmente crítica es la situación en el sector energético, donde el superávit comercial energético de 6.000 millones de dólares de 2006 pasó a ser un déficit de 2.800 millones de dólares en 2011. CEPAL calcula que hasta octubre de 2013, el déficit anual llegó a 5.800 millones de dólares (CEPAL, 2013a). Las importaciones de energía aumentaron de US\$ 550 millones en 2003 a US\$ 13.300 millones en 2013, representando 6% de los dólares liquidados por el sector agrícola en el 2003 y 45% estimado para 2013 (IARAF, 2013).

Por otro lado, los gastos de capital aumentaron 43% interanual. Según la CEPAL, esto sucedió por las subidas de la inversión real directa (incluido el financiamiento del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario) y las transferencias de capital a los gobiernos provinciales y municipales (CEPAL, 2013a: 2-3).

En materia de ingresos, la recaudación impositiva aumentó alrededor del 25% en términos nominales entre enero y diciembre de 2013 (AFIP). Estos valores fueron menores que los aumentos en el gasto público y algo superiores al aumento de la inflación calculada por las provincias.

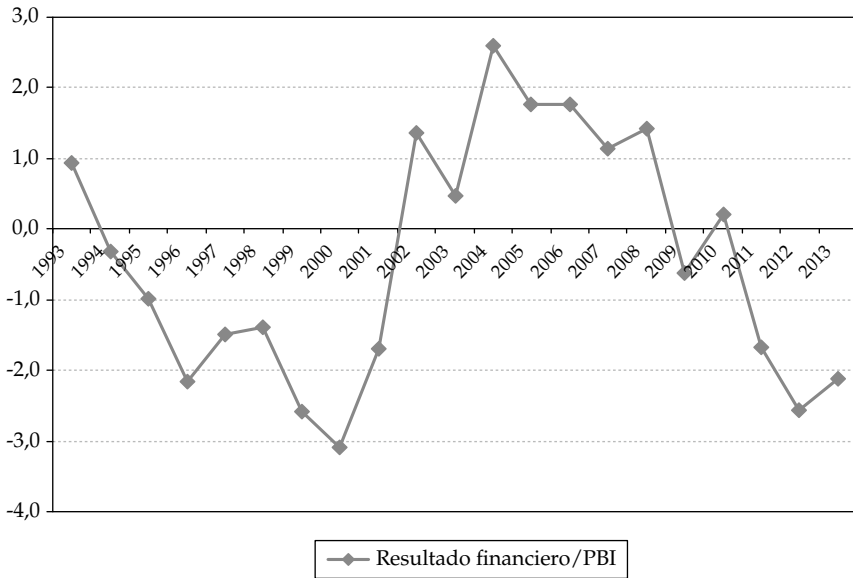
El desequilibrio entre ingresos y gastos generó un aumento del déficit fiscal. El resultado primario (previo al pago de intereses de la deuda) tuvo un déficit de AR\$ 22.479 millones (0,7% del PIB), cinco veces superior al de 2012 (Ministerio de Economía). El déficit financiero de 2013 fue de AR\$ 64.477 millones, equivalente al 2,1% del PIB (Ver Gráfico 2). Esto representa un aumento de 16% con relación a 2012.

La política fiscal expansiva del gobierno y el aumento sostenido de los precios de la soja,⁶ uno de los principales productos de exportación argentinos y una de las principales fuentes de divisas (ya que se exporta en casi su totalidad), permiten mantener un piso en el nivel de actividad, pero aquella también estuvo asociada a un importante aumento de la inflación.

⁵ Según la CEPAL este aumento se debió principalmente al incremento de las prestaciones de la seguridad social, que aumentaron 32% en el mismo período gracias a un número mayor de beneficiarios y a la actualización del monto de las cotizaciones (CEPAL 2013a, p. 2).

⁶ El aumento de los precios de la soja ha sido sostenido desde 2007. El valor de la producción de soja de 2013 sería de US\$ 26.162 millones, el máximo valor de los últimos 12 años. Se proyecta una producción agrícola en Argentina que superaría las 93 millones de toneladas de los principales granos (9,8 millones más que en 2011-12, o un aumento del 12%) y un valor bruto de la producción para 2012-13 que rondaría los US\$ 40.020 millones (IARAF, abril de 2013).

Gráfico 2: Evolución del resultado financiero sobre el PBI (1993-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Según el INDEC, la variación porcentual del índice de precios al consumidor (base abril de 2008) entre diciembre de 2012 y octubre de 2013 fue de 8,4%. El Índice del Costo de la Construcción en el Gran Buenos Aires aumentó 20,5% en el mismo periodo (INDEC). Entre los aumentos, destaca la cuantiosa subida del precio interno de los combustibles, entre 20% y 25% interanual (CEPAL, 2013a: 4). Consultoras privadas calculan que el IPC aumentó un acumulado del 23% en 2013 (PriceStats.com y *The Economist*). El IPC medio de las provincias que realizan un relevamiento mensual (Neuquén, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego) fue del 24,4% anual (Oficinas de Estadística Provinciales).

En contraste con los relativamente buenos resultados en materia de actividad económica y vinculado al deterioro de las cuentas fiscales, el sector externo de la economía presentó peores resultados y una mayor vulnerabilidad, asociados al déficit comercial energético, la apreciación del tipo de cambio real y una notable demanda de divisas (CEPAL, 2013a: 3).

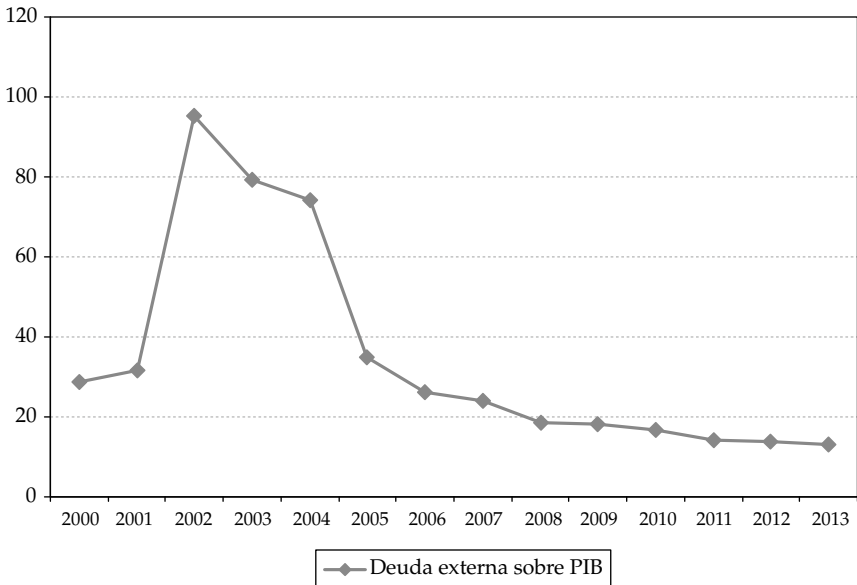
El déficit de cuenta corriente fue de 1.720 millones de dólares (0,7% del PIB) durante el primer semestre de 2013, en comparación con el saldo equilibrado del mismo período de 2012 (CEPAL, 2013a: 3). Según INDEC, las exportaciones argentinas en los primeros nueve meses de 2013 alcanzaron 63.479 millones de dólares, 3,9% superior al mismo período de 2012. En este período, las importaciones fueron de 56.338 millones de dólares, 10,7% superior a igual período del año anterior.

Es destacable también la aceleración del ritmo de devaluación del tipo de cambio nominal del peso, que se depreció 24% respecto del dólar entre octubre de 2013 y el mismo mes de 2012. Esto es el doble de la devaluación nominal del año anterior (que fue del 12%).

Durante 2013, el gobierno central mantuvo, y en algunos aspectos amplió, las restricciones para el acceso al mercado de divisas que impuso a fines de 2011.⁷ Según la CEPAL, la salida de divisas por motivo de “atesoramiento” se redujo de 21.500 millones de dólares en 2011 a 3.400 millones de dólares en 2012 y no incidió de manera directa en la evolución de las reservas internacionales en 2013. Sin embargo, estas restricciones alimentaron un mercado ilegal de cambios cuya cotización mantuvo una brecha significativa con el tipo de cambio oficial a lo largo de 2013. A pesar de la moderación de los egresos de divisas durante 2013, las reservas internacionales cayeron de U\$S 43.290 millones a fines de 2012 a alrededor de U\$S 31.000 millones a fines de octubre de 2013 (CEPAL, 2013a: 3). Esta caída se vincula, entre otras causas, al crecimiento del déficit energético, un acceso limitado a fuentes de crédito externo y el pago del servicio de la deuda externa pública.

El gobierno nacional no enfrenta serios problemas de deuda. La relación entre la deuda pública nacional y el PIB disminuyó desde 2002, alcanzando el 43,6% en 2013 (datos de fines de junio). Este valor representa una disminución respecto de los de 2012 (44,9%), y sobre todo desde el pico de 2002 (166,4%) (Ministerio de Economía; ver Gráfico 3). En junio de 2013 la deuda externa total (pública y privada) se ubicó en 27,5% del PIB, que representa una disminución de 3,6 puntos porcentuales respecto del mismo período del año anterior, el nivel más bajo de los últimos 18 años (CEPAL, 2013a: 3).

Gráfico 3: Deuda externa total sobre el PIB (2000-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

⁷ Además de mantener la prohibición de compra de dólares para ahorro y limitar el monto a individuos que viajan al exterior, se aumentó del 15% al 20% y luego al 35%, el recargo a las compras realizadas con tarjeta de crédito o débito y por Internet en comercios del extranjero. En enero de 2014, se flexibilizó parcialmente el acceso al mercado de divisas de individuos que cobren un salario mensual de más de 7.200 pesos.

Según la CEPAL (2013a: 3), el reducido nivel de endeudamiento externo implica que las tensiones con la balanza de pagos en los últimos dos años obedecen más a problemas de liquidez que de solvencia externa. Por ello, la manera en que el gobierno restablezca la liquidez en divisas será uno de los factores que defina la dinámica macroeconómica de 2014.

La desaceleración de la economía y el aumento de la inflación impactaron sobre algunos indicadores sociales. Según datos oficiales, la pobreza en Argentina, que había bajado de 5,7% en 2011 a 4,3% en 2012 (CEPAL, 2013b), aumentó levemente en 2013 a 4,7% de las personas (3,7% de los hogares; la indigencia fue de 1,4% de las personas y 1,5% de los hogares) en el primer semestre de 2013 (último dato de la serie disponible), y según datos oficiales de la Encuesta Permanente de Hogares para grandes centros urbanos del INDEC.⁸

Según cifras oficiales, la desocupación en el tercer trimestre de 2013 también aumentó levemente, alcanzando al 6,8% de la población, mientras que en el mismo período de 2012 era del 6,2%. La subocupación disminuyó marginalmente, pasando del 8,9% en el primer trimestre de 2012 al 8,7% en igual período de 2013 (INDEC).

Recursos del sector público: la estrategia presidencial frente al aumento de las presiones fiscales

Con capital político (ver sección política), la Presidenta buscó fondos adicionales para equilibrar el déficit utilizando diversas estrategias: 1) Recurrió al propio sector público para financiar su déficit fiscal, 2) limitó las transferencias no automáticas del gobierno central a las provincias, y 3) mantuvo el *statu quo* en relación con los recursos que aportan las provincias al gobierno central. Estas opciones fueron preferidas antes que otras, como aumentar el endeudamiento con el exterior.

El gobierno nacional usó recursos del sector público para atender sus necesidades de financiamiento, fundamentalmente del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del régimen previsional público y del Banco Central de la República Argentina (BCRA) (CEPAL, 2013a: 2). La reforma de la Carta Orgánica del BCRA permite a la entidad financiar gastos del Tesoro hasta AR\$ 100.000 millones en 2013 (Dal Poggetto, 2013), aunque la consultora Econviews estima que el *stock* de los adelantos transitorios del Banco Central al Tesoro fue de AR\$ 154.000 millones (INFOBAE, 2013b).

Las provincias no cuentan con estas fuentes de ingresos. Además, el gobierno central disminuyó sustancialmente las transferencias no automáticas a ellas (ver abajo) y ha tratado de mantener el *statu quo* en relación con los recursos que aportan las mismas al gobierno central.

Las provincias reciben solamente el 30% del impuesto al cheque (el gobierno nacional recibe AR\$ 20.000 millones) y del Fondo Federal Solidario (FFS) (se espera que las retenciones a las exportaciones recauden AR\$ 48.000 millones en total, de los cuales

⁸ Estos datos se calculan según una Canasta Básica Alimentaria de \$ 245,75 para octubre de 2013 y una Canasta Básica Total (incluye bienes y servicios) de AR\$ 561,28 (INDEC, octubre y noviembre de 2013).

AR\$ 14.300 millones serán para las provincias y municipios en 2013 [IARAF, 2012: 4]). Además, las provincias aportan 15% de coparticipación (ca. 60.000 millones de pesos) para financiar la ANSES (según dispone la Ley N° 24.130).

Esto ha producido un aumento del porcentaje de ingresos totales que recibe el gobierno central y una caída en el que reciben las provincias. En total, las provincias reciben de manera automática 24,8% del total recaudado a nivel nacional (26% si se computa el FFS), bastante menos de lo que recibían en 1993 (33,2%) y algo menos de lo que recibieron en 2007 (27,6%). Esta diferencia representa AR\$ 35.000 millones en 2013. Se estima que el consolidado provincial tendrá un déficit fiscal de unos \$ 15.000 millones y amortizaciones de deuda por unos AR\$ 16.000 millones (Argañaraz y Barraud, 2013: 3). Por todo esto, las provincias enfrentan una situación de mayor vulnerabilidad ante sus propios déficits.

Aumento en los desequilibrios fiscales de las provincias

El aumento de los desequilibrios fiscales en el nivel nacional tiene su correlato en el nivel provincial. Esto se debe, fundamentalmente, a la disminución de los ingresos y el aumento de los gastos provinciales. La caída de los ingresos es, centralmente, producto de 1) la desaceleración de la economía, que reduce las transferencias automáticas por coparticipación; y 2) la pronunciada caída de las transferencias no automáticas desde el gobierno central. Esta caída de los ingresos nacionales se compensó con mayor presión tributaria provincial y un consecuente aumento de la recaudación, junto con la reprogramación de deuda con el Estado nacional. El incremento de los egresos provinciales se debe, esencialmente, a las crecientes presiones salariales de los empleados públicos provinciales, en un marco de aumento de la inflación, y al aumento del pago de deuda.

Los recursos de origen nacional a provincias se incrementaron en 31,8 % acumulado al mes de octubre de 2013 respecto del mismo período de 2012 (el total anual acumulado de 2013 es de AR\$ 181.864 millones y de AR\$ 138.002 para el mismo período de 2012). En particular, la coparticipación federal de impuestos llegó a AR\$ 144.061 millones para el mismo período (AR\$ 109.306 millones en igual período de 2012). El FFS tuvo un aumento acumulado interanual del 28%, equivalente a AR\$ 8.265 millones (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias [DNCFP], 2013).

A pesar de estos aumentos en las transferencias automáticas (superiores a la inflación), las transferencias no automáticas desde el gobierno central tuvieron un aumento del 5,7%, que representa una importante caída en términos reales. Esta caída se debe a la subejecución de partidas discrecionales nacionales y al relativo deterioro de las finanzas nacionales.

La recaudación del conjunto de provincias hasta octubre de 2013 se incrementó 26% interanual, siendo créditos y débitos (41,7%) y combustibles y naftas (36,9%) los impuestos que más aumentaron en este período (DNCFP, 2013).

La suba en la recaudación se debe, entre otros posibles factores, a la mayor actividad económica durante 2013 en relación con 2012 y al mayor aumento en el nivel de precios. Este aumento de la recaudación permitió a algunas provincias mantener el equilibrio fiscal, pero a costa de mayor presión tributaria.

Respecto del gasto provincial global, la partida de personal presentó una suba de 27,7% en la primera mitad de 2013 respecto del mismo período de 2012. Cabe resaltar que el gasto en personal representó el 64% del gasto total de las provincias en el tercer trimestre de 2013. Esto genera mucha rigidez en los presupuestos provinciales. Además, este porcentaje todavía mantiene valores muy similares a los de 2002 (que era del 66%) (E&R, 2013).

Debido a los pagos del medio aguinaldo y los compromisos de pago de obra pública, el resultado fiscal primario tendría un déficit de AR\$ 14.900 millones y de AR\$ 17.150 millones de déficit en total. Durante el tercer trimestre de 2013, nueve provincias presentaron balances deficitarios (frente a 10 en el mismo período de 2012) (E&R, 2013).

Especial atención merece el tema de la deuda provincial. La deuda total del conjunto de las provincias hasta septiembre de 2013 es de AR\$ 160.321 millones (aumentó 18% respecto del mismo período de 2012) (E&R, 2013). La deuda con el gobierno central alcanza casi la mitad del total (AR\$ 74.721 millones), de los cuales algo menos de la mitad corresponden a la provincia de Buenos Aires (*La Nación*, 2013b).⁹

La deuda de las provincias en moneda extranjera es de 11.200 millones de dólares.¹⁰ Esta deuda preocupa a varios gobernadores debido al aumento del ritmo devaluatorio durante 2013 (y a una importante devaluación del 23% en enero de 2014). El pago de intereses de deuda fue la partida de gasto corriente que más aumentó en 2013 (52,4%) (E&R, 2013).

El progresivo desequilibrio fiscal (impulsado fundamentalmente por el aumento en el gasto de personal), el creciente peso de la deuda en la mayoría de las provincias (17 firmaron el programa de desendeudamiento con el gobierno central¹¹), y la mayor complejidad para colocar deuda (debido a las altas tasas de interés internas y los limitados fondos externos) ha agravado los desequilibrios fiscales en varias provincias y acentuado la debilidad fiscal en la mayoría de ellas.

La mayoría de los gobernadores tienen escasos recursos provinciales para financiar las funciones de las que son responsables, entre ellas la seguridad, gran parte de los servicios de salud y la educación primaria y secundaria. En general, las provincias cuentan con alrededor del 19% promedio de ingresos tributarios propios. Pero la variación provincial es enorme: Formosa financia casi el 96% de sus ingresos con transferencias nacionales, mientras que la Ciudad de Buenos Aires financia más del 81% de sus ingresos corrientes

⁹ El pago de intereses de deuda alcanzó los AR\$ 5.596 millones en los primeros nueve meses de 2013, algo más del 47% de aumento respecto de 2012. Esto se debe al mayor endeudamiento provincial en los últimos trimestres para equilibrar sus cuentas y al mayor ritmo devaluatorio (que afecta los pagos de deuda en dólares) (E&R, 2013).

¹⁰ Las seis provincias más endeudadas en dólares son Buenos Aires (US\$ 5.500 millones), Capital Federal (US\$ 1.400 millones), Córdoba (US\$ 760 millones), Neuquén (US\$ 521 millones), Chubut (US\$ 146 millones) y Salta (US\$ 130 millones) (*La Nación*, 2014a).

¹¹ Este programa significó la reestructuración del 89% de las deudas de las provincias con el Estado nacional por AR\$ 65.522 millones. Firmaron los convenios los gobernadores de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Neuquén, San Juan, Tucumán, Mendoza, Catamarca, Chubut, Misiones, Salta, Río Negro, Corrientes, La Rioja y Tierra del Fuego (*La Nación*, 2013d).

con recursos propios. Las transferencias nacionales, entre ellas las de coparticipación, permiten corregir modestamente la enorme desigualdad entre los distritos (González, 2014). Cuando estas partidas disminuyen por desaceleración de la economía, se debilitan también los mecanismos para corregir desigualdades entre los distritos.

El aumento de los desequilibrios fiscales de las provincias se traduce en mayor dependencia política con el gobierno nacional. La Presidenta ha usado los desequilibrios fiscales de las provincias (y de varios municipios) para mantener la disciplina política en su coalición y desarticular a los opositores. Una de las estrategias ha sido la reprogramación de deudas provinciales.¹² Otra ha sido la distribución de fondos de infraestructura a los distritos clave de la coalición presidencial, castigando con menos fondos al resto.¹³

III. COYUNTURA POLÍTICA

Debilitamiento presidencial, realineamientos en el peronismo y fragmentación opositora

El equilibrio resultante de las tensiones fiscales se resolvió en función de la distribución de poder político entre los niveles de gobierno. Por un lado, la Presidenta conservó gran parte de su poder electoral durante 2013. Esto se debió a que las elecciones legislativas de este año no alteraron significativamente la distribución de bancas en el Congreso. Pero al deterioro de algunas variables en la economía impactaron en la caída de la imagen positiva del gobierno y en algunas tensiones internas en la coalición presidencial.

El poder presidencial en las elecciones legislativas

En 2013, hubo dos elecciones para cargos legislativos nacionales en todas las provincias, las primarias de precandidatos del 11 de agosto y las elecciones generales del 27 de octubre.¹⁴ Se renovaron 127 bancas en la Cámara de Diputados y 24 en el Senado. El dato

¹² El programa de refinanciación de deudas se inició en 2010, e inicialmente estableció un período de gracia hasta diciembre de 2011, que luego fue extendida hasta fines de 2013. Este plazo se volvió a prolongar por otros tres meses.

¹³ González y Mamone (2011) descubren que, en el período 1993-2011, las provincias opositoras reciben, en promedio, el 46 % de los fondos *per cápita* para obra pública que reciben las provincias centrales de la coalición presidencial.

¹⁴ Esta fue la segunda vez que se desarrollaron primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para cargos legislativos a nivel nacional según lo estipulado en la Ley N° 26.571 de reforma política. Todos los partidos tuvieron que presentar precandidatos y someterlos al voto de los ciudadanos, incluso si no había competencia interna de candidaturas. Los ciudadanos pudieron elegir candidatos para cubrir entre 2 y 35 bancas de diputados nacionales por provincia, dependiendo de la magnitud de los distritos. Excepto por los cuatro distritos más poblados del país (Buenos Aires, que renueva 35 bancas; Ciudad de Buenos Aires, 13; Córdoba y Santa Fe, 9 cada una), las otras provincias renovaron solo 5 bancas o menos. En ocho provincias se realizaron elecciones para senadores nacionales, los cargos a cubrir son tres: dos para la mayoría y uno para la minoría, de acuerdo con la Constitución Nacional reformada en 1994. El padrón nacional para las elecciones generales ascendió a 30.635.464 electores, y solo el 79,2% sufragó. De los 23.313.725 que concurrieron a votar, el 95,6% emitió votos positivos y el 3,1% votó en blanco (Ministerio del Interior). La novedad en estas elecciones fue la participación optativa de jóvenes entre 16 y 18 años que fueron habilitados por la Ley N° 26.774 para sufragar (los mayores

más significativo de las elecciones legislativas de 2013 fue que el Frente para la Victoria obtuvo el 29% en las primarias y el 30% en las elecciones generales para la categoría diputados nacionales,¹⁵ equivalente a diez puntos porcentuales menos que el promedio histórico de este partido desde las legislativas de 2005. El partido de la Presidenta tuvo un desempeño por debajo del 49,4% de los votos obtenidos para la categoría de diputados en las elecciones de 2011, y apenas por encima del 27,6% de la peor elección legislativa de 2009 (datos electorales del Ministerio del Interior), luego del conflicto con el sector agropecuario que obligó a la Presidenta a reforzar la estructura básica de su coalición de apoyo (Leiras y Cruzalegui, 2009). A pesar de estos resultados, el Frente para la Victoria obtuvo más votos en términos absolutos en 19 de los 24 distritos electorales y retuvo el quórum propio en ambas cámaras del Congreso, al elegir 42 diputados y 11 senadores.

Las elecciones legislativas no ponían demasiado en juego en el Congreso, ya que el oficialismo nacional solo renovaba las bancas obtenidas en las elecciones de 2009, y las probabilidades de perder el control del quórum y las mayorías necesarias para aprobar las leyes enviadas por el Poder Ejecutivo en ambas cámaras eran bajas. A pesar de ello, las elecciones generaron la oportunidad para medir el poder electoral de la coalición oficialista y de los distintos partidos de oposición con vistas a la elección presidencial de 2015.

El segundo dato importante es que el peronismo no kirchnerista (parte del Partido Justicialista, PJ, opositor al gobierno central) obtuvo el segundo caudal de votos más importante detrás de la coalición presidencial, con el 25,4% de los votos obtenidos a nivel nacional para la categoría diputados nacionales.¹⁶

El tercer dato relevante es que la Unión Cívica Radical (UCR) obtuvo el 23,1% en las primarias y 24,4% en las elecciones generales, aumentando su caudal electoral respecto de las últimas elecciones, compitiendo por su cuenta en ocho provincias y en otras 16 en coaliciones electorales con el Partido Socialista, partidos de centro-izquierda y fuerzas locales. Estos partidos obtuvieron algunos desempeños notables en provincias del interior como Mendoza, Jujuy, Santa Cruz y Tucumán, el primer lugar en Santa Fe (Partido Socialista), y el segundo lugar en la Ciudad de Buenos Aires, aunque un mal resultado en la provincia de Buenos Aires. En total, eligieron 35 miembros de la Cámara de Diputados y tres senadores (si bien ponían cinco bancas en juego en la Cámara alta). Debido a la fragmentación del sistema de partidos y la sobrerrepresentación legislativa de las provincias del interior en las que tuvo un buen desempeño, la UCR es todavía el principal partido opositor en el Congreso, aunque con solo 15% promedio de los diputados para 2001-2013 (Zelaznik, 2013: 430).

de 18 años están obligados a votar hasta que alcanzan los 70). Se inscribieron voluntariamente en el Registro de Electores 592.324 jóvenes menores de 18 años, representando el 2% del padrón electoral nacional.

¹⁵ Si se suman los resultados por partido o frente electoral entre todas las provincias, incluyendo los oficialismos de Santiago del Estero, La Pampa y Salta bajo otras denominaciones.

¹⁶ Esto surge de sumar los votos que recibieron las listas del Frente Renovador, Unión Libertad y Trabajo y Partido FE en la provincia de Buenos Aires, junto a otros partidos de candidatos peronistas opositores al gobierno central en diez provincias más (eligiendo 26 diputados y dos senadores).

Ninguno de los otros partidos nacionales obtuvo más del 7% de los votos. Entre ellos se encuentra el PRO, partido de centro-derecha que gobierna la Ciudad de Buenos Aires desde 2007, controla la mitad de las comunas porteñas, y que mantiene un bloque de 18 diputados nacionales.¹⁷

En este marco de fuerzas minoritarias, es de destacar la buena elección del Frente de Izquierda y de los Trabajadores compuesto por el Partido Obrero y el Partido de los Trabajadores Socialistas, dos expresiones de izquierda trotskista que obtuvieron en total un millón de votos en todo el país en las elecciones generales, que le sirvieron para colocar tres diputados en el Congreso y una decena de legisladores provinciales en cuatro provincias.¹⁸

A pesar del avance de los partidos opositores al gobierno, no surgió en las primarias ni en las elecciones generales una oposición unificada que pudiese –en vistas a la sucesión presidencial de 2015– atraer a nivel nacional a todas las expresiones políticas que obtuvieron mejores resultados que el kirchnerismo.

El poder de los gobernadores

En las elecciones legislativas de 2013 se repitió la ventaja de muchos partidos oficialistas provinciales. A pesar del creciente nivel de fragmentación partidaria en varias provincias, en diecisiete de los veinticuatro distritos ganó la lista del gobernador. El Frente para la Victoria (FPV) triunfó en doce provincias (incluyendo a Salta en la categoría senadores). La UCR ganó en siete, con varias alianzas con el Partido Socialista y con partidos provinciales y nacionales de centro-izquierda. A lo largo de 2013 hubo dos elecciones a gobernador en calendarios separados a la mayoría de las provincias que renueva sus ejecutivos locales en el mismo año que las elecciones presidenciales. Así, un gobernador radical fue reeligido en Corrientes el 15 de septiembre, y en Santiago del Estero el oficialismo local ganó ampliamente en la elección del 1 de diciembre con la candidatura de la mujer del gobernador saliente.¹⁹ En las siete provincias en que perdió el oficialismo local en las elecciones legislativas, los triunfadores fueron el peronismo disidente (Buenos Aires y Chubut), la UCR (Mendoza, Santa Cruz, Catamarca y Jujuy) y el Frente para la Victoria (Tierra del Fuego). Estas elecciones legislativas iniciaron el camino para la sucesión en

¹⁷ El PRO tiene problemas de construcción partidaria territorial fuera de la Capital Federal y suele recostarse en una oscilante política de alianzas con otros partidos provinciales en los demás distritos.

¹⁸ Una combinación de factores pudo haber contribuido a esta elección histórica: el espacio libre que quedó a la izquierda del oficialismo kirchnerista, el impacto de la inflación en sectores asalariados, la construcción partidaria en las universidades y fábricas recuperadas, la habilidad de comunicación ante los electores y el acceso igualitario a la propaganda electoral en medios de comunicación. En contraste, las organizaciones gremiales de raigambre peronista no se presentaron de manera unificada en estas elecciones, sino que diversos dirigentes de las ramas nacionales y locales de los sindicatos se presentaron como candidatos a cargos en el Congreso y en las legislaturas provinciales tanto en las listas del Frente para la Victoria como en las de peronistas opositores a la presidenta.

¹⁹ El gobernador saliente intentó presentarse a un tercer mandato, pero fue frenado por la Corte Suprema de la Nación, para quien se estaría violando la Constitución Nacional, que insta a las provincias a mantener la forma republicana de gobierno.

al menos 14 provincias donde sus gobernadores (incluyendo al jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) no tienen posibilidad de reelección en 2015.

Si analizamos los resultados de las elecciones legislativas nacionales se puede clasificar a las provincias (y sus gobernadores) en tres grandes grupos: 1) provincias del núcleo kirchnerista, 2) provincias opositoras y/o con nuevas mayorías no kirchneristas, y 3) provincias competitivas, donde el kirchnerismo es amenazado por otras expresiones del peronismo o donde el partido del gobernador es amenazado por partidos opositores provinciales o nacionales.

El primer grupo está formado por las provincias del núcleo del Frente para la Victoria: Chaco, Entre Ríos, Formosa, Río Negro, Santiago del Estero y San Juan. La mayoría son distritos de menor desarrollo económico relativo (Entre Ríos sería la excepción), con escasa población, pero sobrerrepresentados en la Cámara de Diputados.²⁰

El segundo grupo es el de los distritos más densamente poblados y con mayor nivel de desarrollo relativo: la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza y Córdoba, y las pequeñas provincias de Corrientes y San Luis, donde oficialismos provinciales opositores al kirchnerismo están consolidados.

En la Ciudad de Buenos Aires, la alianza electoral UNEN (que reúne a los partidos Coalición Cívica, Libres del Sur, Partido Socialista, Partido Socialista Auténtico, Proyecto Sur, Unión Cívica Radical de la Capital Federal y el partido GEN) ganó en ambas categorías legislativas en las elecciones primarias (PASO). Sin embargo, no hubo una transferencia total de votos hacia la lista unificada que se presentó en las elecciones generales (Calvo, 2013a), y UNEN salió segundo detrás del partido oficialista del jefe de gobierno de la ciudad, Mauricio Macri.²¹

En la provincia de Córdoba el kirchnerismo obtuvo el cuarto lugar (15% de los votos) en las elecciones legislativas, detrás del peronismo disidente, la UCR y el PRO, mientras que en Santa Fe obtuvo el tercer lugar (23% de los votos), luego del socialismo y el PRO.

El tercer grupo es un heterogéneo conjunto de doce provincias, que incluye a la estratégica provincia de Buenos Aires y a once distritos de menor tamaño, pero sobrerrepresentados en el Congreso. El kirchnerismo se ve amenazado por la UCR en Santa Cruz, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Tucumán, y por la izquierda en Salta. Los oficialismos provinciales de Tierra del Fuego y Neuquén han servido como aliados circunstanciales del kirchnerismo, pero ahora enfrentan oposiciones locales con mayor respaldo electoral. Por último, el kirchnerismo se ve amenazado por otras expresiones del peronismo en La Pampa, Chubut, Misiones y Buenos Aires.

Resalta la dura derrota del Frente para la Victoria en la estratégica provincia de Buenos Aires (que concentra el 38% del electorado nacional). En esta provincia, el partido de la

²⁰ En este grupo llama la atención Río Negro, donde continúa consolidándose el peronismo luego de tres décadas de gobiernos radicales.

²¹ En la provincia de Buenos Aires, en cambio, no hubo acuerdo entre los dirigentes de la UCR, el Partido Socialista, el Partido GEN y la Coalición Cívica para participar en una misma interna en las PASO.

Presidenta perdió por más de diez puntos respecto de la lista del peronismo opositor.²² En esta provincia, el peronismo se encuentra notablemente fragmentado y han surgido varios realineamientos entre sus distintas facciones,²³ que suponen un gran desafío para las aspiraciones presidenciales de su gobernador, Daniel Scioli.

En síntesis, la situación electoral del kirchnerismo es delicada en las provincias centrales. El peronismo perdió la última elección en tres distritos clave (Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza). En Córdoba, otro distrito central, si bien ganó el peronismo disidente relegando al kirchnerismo al cuarto lugar, el peronismo obtuvo solo la mitad de los votos del electorado cordobés. En la provincia de Buenos Aires el peronismo todavía domina electoralmente pero se encuentra muy fragmentado. En las provincias del interior, el kirchnerismo perdió en Catamarca, Jujuy y La Rioja y se debilitó en Santa Cruz, Tucumán y Salta.

A pesar de todo ello, la Presidenta todavía tiene el apoyo de la enorme mayoría de los gobernadores. En la actualidad, el gobierno central cuenta con gobernadores aliados en 19 distritos (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán). Los distritos gobernados por opositores son 5 (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, San Luis y Santa Fe).

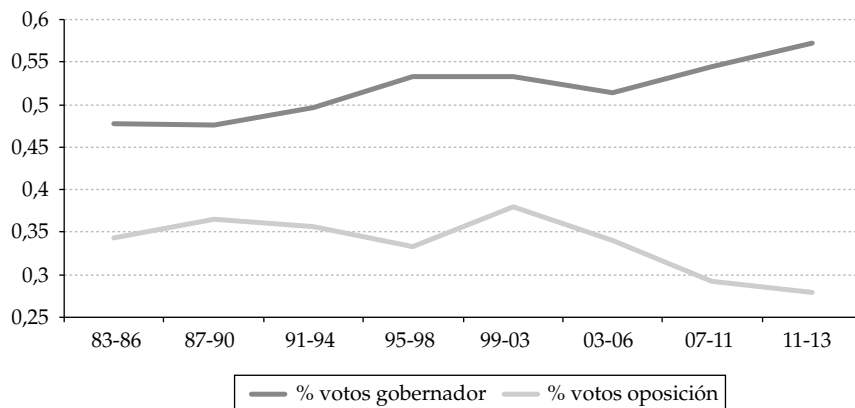
Si se comparan los datos de las elecciones a gobernador de 2011-2013 con los de las del período 2007-2011 se puede observar que los gobernadores aumentaron el porcentaje de votos promedio en casi 3 puntos porcentuales, pasando del 54% al 57%. El principal partido de la oposición, por el contrario, disminuyó su porcentaje de votos del 29% a poco menos del 28% en el mismo período. Si miramos a la tendencia de largo plazo, los datos indican que los gobernadores argentinos aumentaron su proporción de votos promedio en más de 9 puntos promedio desde la transición a la democracia en 1983, pasando de 47,79% promedio en el período de 1983-1987 a 57,16% en 2011-2013. El principal partido de la oposición, por el contrario, perdió 6,5 puntos porcentuales, pasando de 34,34% a 27,85% en el mismo período (ver Gráfico 4).

Por otro lado, los gobernadores prácticamente mantuvieron el porcentaje de bancas que controlan, pasando del 56,37% en 1983-1987 al 53,11% promedio en 2011-2013. El principal partido opositor perdió más de 11% de bancas en el período, al pasar de 34,22% a 22,78% en el mismo período (ver Gráfico 5). Se puede observar que los gobernadores, en general, ganaron las elecciones con un porcentaje alto de votos, que además aumentaron en el período, y que gobiernan con un porcentaje alto de bancas en las legislaturas provinciales.

²² La victoria de Sergio Massa sobre Martín Insaurralde posiciona al primero como candidato presidencial posible en las elecciones de 2015 y abre la posibilidad de realineamientos entre fuerzas políticas de varios dirigentes peronistas con peso territorial significativo, especialmente de muchos intendentes de distritos densamente poblados del conurbano bonaerense, que hoy apoyan al kirchnerismo.

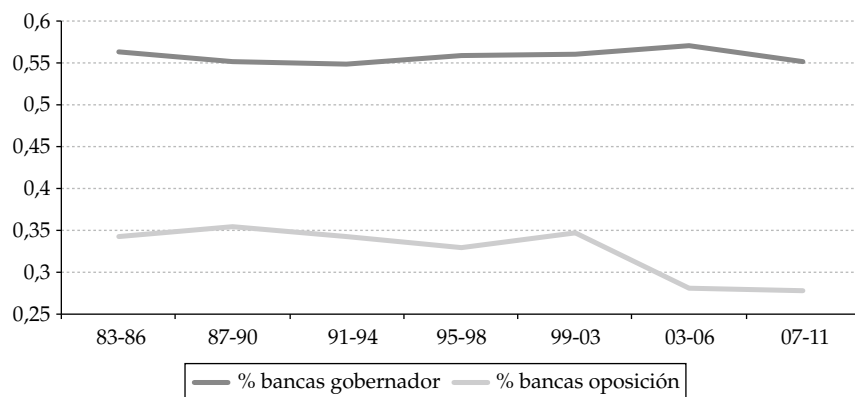
²³ Los resultados del FpV, del Frente Renovador, del Partido FE y de Unión por la Libertad y el Trabajo suman 80% de los votos de la provincia.

Gráfico 4: Porcentaje de votos de los gobernadores y del principal partido de la oposición (promedios nacionales, 1983-2013)



Fuente: Elaboración propia a base de datos electorales del Ministerio del Interior.

Gráfico 5: Porcentaje de bancas de los gobernadores y del principal partido de la oposición (promedios nacionales, 1983-2013)



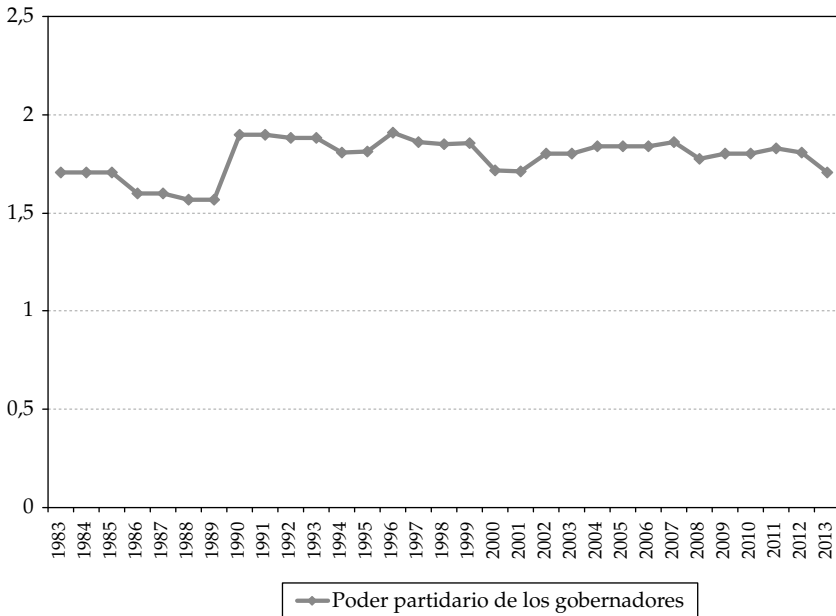
Fuente: Elaboración propia a base de datos electorales del Ministerio del Interior.

Creamos un índice que mide el poder partidario de los gobernadores (González, 2012). El poder partidario de los gobernadores abarca dos dimensiones principales: en primer lugar, el poder electoral de gobernadores (proporción de votos en las elecciones) y el control partidario en la legislatura (porcentaje de bancas en la legislatura y si el principal partido en la legislatura es el partido del gobernador). Y en segundo lugar, incluye el vínculo político entre gobernadores y el gobierno federal (a partir de una variable dicotómica para los casos en que los presidentes y gobernadores están en la

misma coalición de gobierno).²⁴ El índice mantuvo valores increíblemente estables (en torno a 1,78) (ver Gráfico 6), pero con una desviación estándar más alta para 2011-2013 que para 1983-2009 (0,48 respecto de 0,39), lo que indica algo más de dispersión en los datos más recientes.

Observamos, además, una variación importante en el nivel de competencia partidaria en las veinticuatro provincias. En las legislativas de octubre de 2013, el número efectivo de partidos para la categoría de diputados nacionales osciló entre el 1,62 de Santiago del Estero (donde el partido del gobernador es un aliado clave de la Presidenta) hasta el 6,22 de Salta, fracturada por las facciones del peronismo local y el fortalecimiento de las opciones de izquierda. Tierra del Fuego, Córdoba, Neuquén y la ciudad de Buenos

Gráfico 6: Poder partidario de los gobernadores (promedios nacionales, 1983-2013)



Fuente: Elaboración propia a base de datos electorales del Ministerio del Interior.

²⁴ El índice trata de capturar los recursos electorales de los gobernadores (o su capacidad para conseguir votos y ganar o mantener su popularidad entre los votantes) y su capacidad de influir en la formulación de políticas en la legislatura provincial (King y Cohen, 2005: 225) o en el proceso de aprobación de proyectos de ley (Kousser y Philips, 2012: 2). El índice es una medida compuesta de la totalidad de porcentajes y variables dicotómicas antes mencionados. Las variables dicotómicas (*dummies*) contribuyen 0,5 puntos al índice en caso de que se codifiquen como 1, para equilibrar el efecto de cada valor. Asumimos que 50 por ciento de los votos recibidos por el gobernador, 50 por ciento de las bancas en la legislatura estatal controlada por el partido del gobernador, si el principal partido en la legislatura es el partido del gobernador y si el Presidente y el gobernador están en la misma coalición de gobierno tienen un peso igual en el índice. El valor teórico máximo posible es 4, pero como las *dummies* son codificadas como 0,5 en vez de 1, el valor máximo posible es 3 y el mínimo es 0. Calculamos el valor medio para cada año y para todos los gobernadores y clasificamos el poder partidario promedio de gobernadores (un único valor por año).

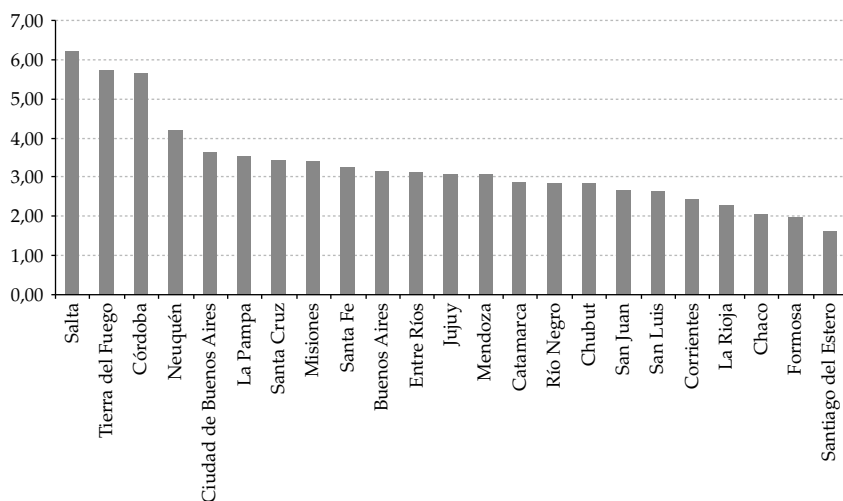
Aires son distritos competitivos, con relativamente altos valores en el número efectivo de partidos, mientras que en el otro extremo encontramos, además de Santiago del Estero, a Formosa, Chaco, La Rioja, Corrientes y San Luis (ver Gráfico 7).

El mapa político que surge de las elecciones legislativas de 2013 consolida tendencias históricas, tanto en lo referido a la profundización de diferencias entre el sistema de partidos a nivel nacional y a nivel provincial (Calvo y Escolar, 2005; Bonvecchi y Giraudy, 2008; Leiras, 2010; Escolar, 2013: 443) como a la consolidación de sistemas partidarios provinciales (Gibson y Suárez-Cao, 2010). Debido a la territorialización del sistema de partidos argentino, el “centro de gravedad político” se desplazó del nivel federal al provincial (Calvo y Escolar, 2005: 35). El bipartidismo se replica en muchas provincias del interior mientras se multiplican las nuevas propuestas partidarias en las elecciones presidenciales. Las diferencias y la relativa autonomía entre las dinámicas de la arena nacional y las provinciales somete al Presidente a permanentes negociaciones con líderes regionales, tanto gobernadores como intendentes, para garantizar la estabilidad de su coalición territorial (Escolar, 2013).

El poder presidencial en el Congreso: agenda oficialista y statu quo en relación con las provincias

Con una Presidenta que conservó mayorías en ambas Cámaras (antes y después de las elecciones legislativas), y frente a una oposición relativamente descoordinada y sin una clara agenda propia, la agenda legislativa del Poder Ejecutivo definió el funcionamiento del Congreso en 2013.

Gráfico 7: Número efectivo de partidos en elecciones a diputados nacionales de 2013



Fuente: Elaboración propia a base de datos electorales del Ministerio del Interior.

El control del oficialismo en la arena legislativa fue sustantivo. El kirchnerismo y sus aliados (Nuevo Encuentro y bloques unipersonales) se aseguraron la mayoría simple y quórum propio en ambas Cámaras para aprobar la agenda del Ejecutivo, siempre que la misma no demande mayorías especiales.

La composición de ambas Cámaras legislativas no sufrió alteraciones significativas luego del 10 de diciembre, fecha en la que se incorporaron los legisladores elegidos en octubre (ver Tablas 1 y 2). El mayor cambio es la menor fragmentación de bloques de legisladores de la oposición tras los realineamientos sucedidos entre las primarias y las legislativas generales. El número efectivo de bloques de diputados se redujo del 4,53 al 3,99 después de la renovación en diciembre.

Las presidencias de las comisiones más importantes (Presupuesto, Juicio Político, Asuntos Constitucionales, Acuerdos y Legislación General) continúan en manos del kirchnerismo, al igual que la presidencia de la Cámara de Diputados y la presidencia provisional del Senado.²⁵

Con esta distribución de bancas y de espacios de poder en el Congreso se aprobaron 86 leyes en 2013, 26 de las cuales aprueban convenios internacionales. Esta cifra es menor al promedio de 130 leyes por año de la etapa democrática desde 1983 o del promedio de 97 leyes al año que tenía la gestión de la actual Presidenta (*Clarín*, 2013).

De las leyes aprobadas, el 45% fue iniciativa del Poder Ejecutivo (valor cercano al promedio de 46% desde 2007; Calvo, 2013b: 417). A lo largo de los dos gobiernos de Cristina Kirchner, las leyes que habían sido iniciadas por la Presidenta estuvieron en el rango del 33 al 56 por ciento de la legislación aprobada cada año (Tagina y Varetto, 2013). Según Calvo (2013b: 417), estos valores se encuentran dentro del promedio histórico (desde 1983) de leyes aprobadas iniciadas por el Poder Ejecutivo cuando este cuenta con mayorías parlamentarias propias en el Congreso (entre 40 y 50 por ciento).

El oficialismo (es decir, tanto la Presidenta como los legisladores de su partido) y sus aliados presentaron casi el 82% de las leyes aprobadas en 2013, un valor semejante al promedio de 85,5% desde 2007 (*La Nación Data*, a base de estadísticas parlamentarias oficiales).

Con esta distribución de poder político, la Presidenta buscó preservar las principales fuentes de financiamiento del gobierno central, intentando fomentar el ingreso de divisas y tratando de mantener el *statu quo* en las relaciones fiscales con las provincias.

En primer lugar, el Poder Ejecutivo contó con apoyo legislativo para frenar parte de la agenda de la oposición destinada a controlar y modificar el esquema de financiamiento del Tesoro Nacional con fondos de organismos públicos (como ANSES). Legisladores opositores (de la UCR, Socialismo, Frente Renovador y PRO), con apoyo de algunos gobernadores, intentaron derogar el aporte de 15% de la coparticipación de las provincias para financiar al ANSES y aumentar la coparticipación del impuesto al cheque para

²⁵ Al comienzo de las sesiones legislativas de 2014, el kirchnerismo ofreció a los principales bloques de la oposición la presidencia de algunas comisiones importantes en la Cámara de Diputados (*La Nación*, 2014b).

Tabla 1. Composición de la Cámara de Diputados, por bloques legislativos

Bloque	Hasta 10/12/2013	Desde 10/12/2013
	Integrantes	Integrantes
Frente Para La Victoria - PJ	111	118
U.C.R.	40	42
PRO	11	18
Frente Renovador	11	17
Frente Peronista	9	–
Compromiso Federal	8	6
Frente Cívico Por Santiago	7	7
Coalición Cívica - Ari	6	3
Partido Socialista	6	8
Frente Nuevo Encuentro	6	4
Frente Cívico - Córdoba	5	2
GEN	5	4
Unidad Popular	5	3
Proyecto Sur	3	–
Movimiento Popular Neuquino	3	3
Partido Justicialista La Pampa	2	1
Córdoba Federal	2	–
Demócrata de Mendoza	2	1
Libres del Sur	1	1
Renovador de Salta	1	–
Frente Peronista Federal	1	–
Partido Federal Fuegoينو	1	–
Salta Somos Todos	1	–
Demócrata Progresista	1	–
Democracia Igualitaria	1	–
Movimiento Popular Fuegoينو	1	1
Unidad Desarrollo Social y Equidad	1	–
Unión por Todos	1	–
Unión por San Juan	1	–
Cultura, Educación y Trabajo	1	2
Peronismo Más Al Sur	1	–
El Chacho	1	–
Bloque Fe	1	1
Frente de Izquierda	–	2

Continúa en página siguiente

Continuación Tabla 1.

	Hasta 10/12/2013	Desde 10/12/2013
Bloque	Integrantes	Integrantes
PTS - Frente de Izquierda	-	1
Conservador Popular	-	1
Unión por Córdoba	-	3
UNIR	-	1
Trabajo y Dignidad	-	2
Peronismo Más Al Sur	-	1
Unión Celeste y Blanco	-	1
Unión por Entre Ríos	-	1
Proyecto Sur - UNEN	-	1
Movimiento Solidario Popular	-	1
Total	257	257

Fuente: Elaboración propia a base de www.diputados.gov.ar

Tabla 2. Composición del Senado, por bloques legislativos

	Hasta 10/12/2013	Desde 10/12/2013
Frente Para la Victoria	32	31
UCR	14	12
PJ Federal	6	5
Bloques unipersonales opositores	6	4
FAP	4	-
PJ La Pampa	2	2
Nuevo Encuentro	2	-
Frente Renovador Misiones	2	2
Bloques unipersonales aliados	1	4
Cívico y Social Catamarca	2	2
Movimiento Popular Neuquino	1	2
Frente Cívico por Santiago	-	2
Frente Cívico de Córdoba	-	2
Frente de Todos Corrientes	-	2
PRO	-	2
Total	72	72

Fuente: Elaboración propia a base de www.senado.gov.ar

las provincias, pero las propuestas fueron frenadas por el oficialismo (HCDN, N° de Expediente 6638-D-2013).²⁶ Por ello, el gobierno central pudo seguir contando con una de sus principales fuentes de financiamiento público.

En materia de relaciones fiscales con las provincias, el gobierno impulsó con éxito la prórroga de las leyes de emergencia pública y reforma del régimen cambiario vigente desde la crisis de 2002 que renueva los superpoderes del Poder Ejecutivo y el Jefe de Gabinete (Ley N° 26.896).²⁷ Además, se extendió la vigencia del impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias, una fuente importante de financiamiento para el gobierno central, ya que solamente coparticipa a las provincias 30% de lo recaudado (Ley N° 26.897).

La ley de presupuesto de gastos y recursos para el ejercicio 2014, aprobada por mayoría simple por el kirchnerismo frente al rechazo de los bloques opositores antes del 10 de diciembre, no incluyó el monto de refinanciamiento de las deudas de los gobiernos provinciales que suscribieron al Programa Federal de Desendeudamiento. Este programa fue creado por decreto en 2010 (Ley N° 26.895). Sin embargo, en diciembre, el Jefe de Gabinete acordó de manera bilateral con varios gobernadores una prórroga de tres meses para refinanciar las deudas subnacionales en el esquema del Programa Federal.

Debido a la falta de divisas fue sancionada la ley de exteriorización voluntaria de la tenencia de moneda extranjera (Ley N° 26.860), que buscaba ampliar la repatriación de divisas.²⁸ Además, se aprobó con el apoyo de los bloques opositores más importantes la reestructuración de deuda pública (es la segunda vez que se reabre el canje de títulos públicos en *default*) (Ley N° 26.886), con el objetivo de recomponer los vínculos con acreedores internacionales (luego de fallos adversos en tribunales en los Estados Unidos).

Algunas reformas surgieron en el marco de demandas antes de las elecciones de modificación y luego de las elecciones primarias: entre ellas destaca la modificación de los mínimos no imponibles del impuesto a las ganancias (Ley N° 26.893), reclamada por los candidatos opositores y los principales sindicatos.

Con suficientes bancas en el Congreso, el kirchnerismo pudo llevar adelante una parte sustantiva de su agenda programática en el Congreso durante 2013. En materia de derechos sociales, el Congreso sancionó el régimen especial de contrato de trabajo para el personal doméstico (Ley N° 26.844), de fertilización humana asistida (Ley N° 26.862) y de creación del registro nacional de datos genéticos vinculados a delitos contra la

²⁶ Debido a la imposibilidad de avanzar por la vía legislativa, los gobernadores de las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis hicieron presentaciones judiciales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación para derogar el aporte de 15%, pero sin resultados concretos todavía.

²⁷ Cabe recordar que el ejecutivo federal en Argentina puede reasignar partidas presupuestarias aprobadas por el Congreso haciendo uso de los llamados “superpoderes”. Inicialmente creados como una medida extraordinaria durante la crisis económica de 2001, el presidente Kirchner logró que el Congreso sancionara la reforma del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera (24.156) en agosto de 2006, dándole estabilidad a la controvertida decisión.

²⁸ Otorga amplios beneficios impositivos a quienes tuviesen hasta entonces divisas en negro y crea títulos públicos para reactivar el mercado inmobiliario. La iniciativa fue rechazada por los bloques de la oposición y solo recaudó 570 millones de dólares sobre los 4.000 millones que el gobierno pensaba recibir (*La Nación*, 2013).

integridad sexual (Ley N° 26.879). El bloque oficialista contó con apoyo de bloques de la oposición en estos proyectos.²⁹

Además, la mayoría oficialista en el Congreso aprobó el paquete de seis leyes de “democratización del Poder Judicial”, enviado por la Presidenta, a pesar del rechazo de legisladores opositores, colegios profesionales, asociaciones de magistrados y la abierta oposición de varios jueces.³⁰ El proyecto que generó mayor oposición fue el que fija una nueva composición y proceso de elección popular de los miembros del Consejo de la Magistratura (Ley N° 26.855). Todas estas leyes fueron frenadas por una combinación de fallos judiciales del fuero federal y de acordadas de los miembros de la Corte Suprema, en un contexto de creciente polarización política en la sociedad y entre los magistrados sobre este tema. La tensión con el gobierno disminuyó en parte luego de un fallo de la Corte (dos días después de las elecciones legislativas de octubre) sobre la constitucionalidad de la ley de medios, que venía siendo impugnada judicialmente por el grupo de medios *Clarín*.

En materia de relaciones internacionales, destaca la aprobación de un memorándum de entendimiento entre la República Argentina y la República Islámica de Irán sobre un proceso especial de interrogatorio de sospechosos de haber participado del atentado contra la asociación mutual israelita en 1994 (aprobado por Ley N° 26.843). El proyecto de ley fue aprobado en sesiones extraordinarias a principios de año, a pesar del rechazo de todas las fuerzas de oposición y el enojo de la comunidad judía local.³¹

Al cerrar el período de sesiones ordinarias del Congreso, el bloque oficialista consiguió con éxito aprobar en el Senado el proyecto de reforma y unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, redactado en 2012 por una comisión de expertos conducida por el presidente de la Corte Suprema de Justicia y sometida a cambios de asociaciones profesionales del interior, la Iglesia católica y los miembros de una comisión legislativa especial. En 2014, el proyecto deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados. La

²⁹ Lodola y Seligson (2013) reportan que no existen diferencias apreciables entre los simpatizantes del Frente para la Victoria, la UCR y el peronismo disidente en términos de ubicación ideológica y apoyo al rol activo del Estado.

³⁰ El paquete de leyes incluía un nuevo régimen de medidas cautelares en las causas en las que es parte o interviene el Estado nacional (Ley N° 26.854), la creación de las Cámaras Federales de Casación (Ley N° 26.853), la publicación de acordadas y resoluciones de la Corte Suprema y tribunales de segunda instancia (Ley N° 26.856), una propuesta sobre el carácter público de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos (Ley N° 26.857), y otra sobre el ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial y al Ministerio Público (Ley N° 26.861).

³¹ Otro tema clave de la agenda de política exterior argentina bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner fue la cuestión Malvinas, caracterizada principalmente por la búsqueda de apoyo internacional para que el Reino Unido discuta sobre la soberanía de las islas del Atlántico Sur. Además, durante el 2013 avanzaron con lentitud las negociaciones entre las delegaciones del MERCOSUR y la Unión Europea para constituir un acuerdo de libre comercio entre ambos bloques regionales. Argentina protestó formalmente en diciembre contra la postergación unilateral por parte de la Unión Europea de la presentación de las ofertas de bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales. La relación bilateral de Argentina con sus principales socios comerciales de la región y sus principales aliados políticos, Brasil y Uruguay, se estancó durante el 2013 por diferencias respecto del retiro de grandes empresas mineras y constructoras brasileñas de un proyecto mineral en la provincia de Mendoza y por la reactivación de la fábrica pastera UPM en el río Uruguay, respectivamente.

mayoría kirchnerista en la Cámara baja, por su parte, logró aprobar en diciembre el proyecto de ley de responsabilidad del Estado, por el que sus funcionarios quedarían exentos de demandas civiles por acto u omisión que generen daños a los ciudadanos.

El hecho de que contase con apoyo en el Congreso, no significó que no hubiese grandes negociaciones con la oposición (Calvo, 2013b) e, inclusive, disidencias en el bloque oficialista. El Senado debatió los nombramientos de embajadores, del presidente del Banco Central y los ascensos de los oficiales superiores de las fuerzas armadas. Producto de las disidencias dentro del bloque de senadores kirchneristas, el nuevo comandante en jefe del Ejército no fue promovido en sesiones ordinarias a teniente general por denuncias de haber participado en la represión ilegal en los setenta. El gobierno esperó a convocar a sesiones extraordinarias en diciembre para aprobar el pliego, una vez que se fueron de la Cámara alta algunos senadores kirchneristas opuestos a esta medida.

El poder presidencial en el gabinete: centralización presidencial de la toma de decisiones

Cristina Kirchner encabezó y coordinó la agenda y marcó el discurso público de todo el gobierno. Como advierte De Luca (2011: 37), “uno de los rasgos de la política argentina es el predominio de la figura presidencial: el primer mandatario constituye un engranaje fundamental en la maquinaria del gobierno”.

Si bien la Presidenta cuenta con poderes institucionales sólidos (Negretto, 2013), el uso de sus herramientas legislativas durante 2013 fue relativamente moderado: el Poder Ejecutivo promulgó solo 11 decretos de necesidad y urgencia y no vetó leyes. Los DNU fueron usados en menor medida que sus antecesores, como lo demuestra la Tabla 3. Duhalde tuvo un promedio de 101,5 decretos, seguido por Néstor Kirchner con 47, y De la Rúa con 30,5. Menem tuvo un promedio de 19,33 entre 1994 (año en que se reguló constitucionalmente) y 1999. El promedio de Cristina Fernández de Kirchner fue de 9,17. La mayoría de los DNU de Cristina Kirchner fueron ampliaciones del presupuesto vigente y reasignación de gastos.

El gabinete de ministros del Poder Ejecutivo continuó funcionando sin reuniones plenarias. Sin embargo, este año se produjo un hecho sobresaliente que alteró el funcionamiento de su gabinete de ministros y secretarios. Sorpresivamente, el 5 de octubre la Presidenta fue diagnosticada con una arritmia y un hematoma cerebral. Tres días después fue intervenida quirúrgicamente, tras lo cual fue recluida a un estricto reposo médico por treinta días, que se extendieron diez más. El Poder Ejecutivo fue asumido temporalmente por el vicepresidente Amado Boudou, un funcionario sin trayectoria ni liderazgo en el Partido Justicialista y que nunca antes había sido elegido para un cargo público.³²

³² A diferencia de Néstor Kirchner quien tuvo diferencias públicas con su vicepresidente Daniel Scioli y cuando Cristina Kirchner las tuvo con su primer vicepresidente Julio Cobos, en 2013 se repitió la amable sintonía del año previo entre la jefa de Estado y Amado Boudou, incluso ante el avance de varias causas judiciales en su contra por escándalos de corrupción. Por primera vez en una década, jueces y fiscales aceleraron investigaciones en causas de corrupción o abuso de poder contra funcionarios de la administración nacional.

Tabla 3. Cantidad de decretos de necesidad y urgencia dictados por año por cada presidente

Presidente	Año	DNU
Menem	1994	5
Menem	1995	7
Menem	1996	11
Menem	1997	27
Menem	1998	24
Menem	1999	42
De La Rúa	2000	25
De La Rúa	2001	36
Duhalde	2002	106
Duhalde/ Néstor Kirchner	2003	97
Néstor Kirchner	2004	64
Néstor Kirchner	2005	46
Néstor Kirchner	2006	58
Néstor Kirchner	2007	20
Cristina Kirchner	2008	3
Cristina Kirchner	2009	10
Cristina Kirchner	2010	10
Cristina Kirchner	2011	11
Cristina Kirchner	2012	10
Cristina Kirchner	2013	11

Fuente: Elaboración propia a base de www.infojus.gov.ar.

De esta manera, por enfermedad y reposo médico, Cristina Kirchner quedó fuera del centro del debate político y estuvo ausente en el tramo final de la campaña para las elecciones legislativas de 2013. De hecho, no solo fue la primera vez en una década que un Kirchner no fue candidato, sino que la propia Cristina Kirchner se vio impedida a concurrir a votar y controlar la campaña.

Al reasumir el Poder Ejecutivo, la Presidenta quebró la estabilidad del elenco del gabinete que había mantenido desde el inicio de su primer mandato en 2007, cuando retuvo a doce de los quince ministros y secretarios de la presidencia del gobierno de su marido Néstor Kirchner. Al inicio de la segunda presidencia, en diciembre de 2011, hubo pocos cambios en el gabinete, y las variantes en cargos ministeriales tuvieron lugar cuando el funcionario fue elegido para una nueva función, reforzando la centralidad de la toma de decisiones en la presidenta. El 18 de noviembre de 2013, la Presidenta designó al gobernador del Chaco Jorge Capitanich como Jefe de Gabinete de Ministros, a Axel

Kicillof como Ministro de Economía, al gerente del Banco Nación Juan Carlos Fábrega como presidente del Banco Central, y al ingeniero agrónomo Carlos Casamiquela como Ministro de Agricultura. Al día siguiente se anunció la renuncia del secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno, dando inicio a un recambio de las segundas líneas de gestión económica en el Palacio de Hacienda, unificando las decisiones en Kicillof. En su primer mes de gestión, el nuevo ministro de economía aceleró la devaluación del peso, aumentó el cepo cambiario, y acordó el pago de una indemnización en bonos en dólares con la empresa española Repsol por la expropiación del 51% de las acciones de la petrolera YPF.

Con la designación de Capitanich –político de alto perfil, experiencia legislativa y ejecutiva y aceptación del *establishment* empresarial y sindical– el gobierno nacional pretendió dinamizar la gestión gubernamental, cambiando en parte su estrategia, coordinando reuniones con políticos clave en el peronismo, fundamentalmente gobernadores e intendentes para evitar su dispersión. Todos los presidentes desde 1995 intentaron vaciar de contenido el cargo de Jefe de Gabinete, por su potencial político (Burdman, 2013). Pero esta vez Cristina Kirchner intentó recuperar la iniciativa (luego de su enfermedad), nombrando a un gobernador electoralmente exitoso y con peso político propio.

Una semana después de esos cambios la Presidenta reaccionó ante el reclamo de la Iglesia católica y de algunos medios de comunicación por el auge del narcotráfico y designó a un sacerdote católico al frente de la secretaría de Prevención de Adicciones y Lucha contra el Narcotráfico. También alejó del cargo al ministro de Seguridad Arturo Puricelli, un viejo adversario político de Santa Cruz devenido en funcionario del matrimonio Kirchner, para nombrar a una miembro de la organización juvenil La Cámpora, María Cecilia Rodríguez.³³ Estos cambios se suman a los dos anteriores de la primera mitad del año, cuando la Presidenta reemplazó a fin de mayo a Nilda Garré por Puricelli en el ministerio de Seguridad y designó como ministro de Defensa al hasta entonces jefe del bloque de diputados nacionales del kirchnerismo, Agustín Rossi.³⁴

Con estos cambios en el gabinete nacional, la Presidenta ha tratado de controlar posibles divisiones y enfrentamientos internos, concentrar poder de decisión en sus manos, conservar el poder de iniciativa en la agenda política y mantener unificada a su coalición, nombrando un interlocutor clave, su Jefe de Gabinete, con gobernadores, intendentes y sindicalistas.³⁵

³³ Junto con las ministras de Industria (Débora Giorgi) y Desarrollo Social (Alicia Kirchner), son las únicas tres mujeres del gabinete.

³⁴ Un mes más tarde, Cristina Kirchner relevó a toda la cúpula militar. Fueron designados nuevos comandantes en jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y un nuevo comandante del Estado Mayor Conjunto, todos cargos militares que dependen de la conducción civil del ministerio y para las que el Poder Ejecutivo no necesita acuerdo legislativo, excepto por su ascenso de grado militar. Es de destacar, como indican Föhrig y Pomares (2013), que a pesar de las profundas transformaciones en las características del delito y la consiguiente consolidación de la inseguridad como problemática central de la agenda pública de los argentinos, todavía no se haya impulsado una transformación de las instituciones policiales.

³⁵ De hecho, ante la división de las dos centrales sindicales (la Confederación General del Trabajo y de la Central de Trabajadores de Argentina) por la estrategia pasada de la Presidenta de coartar la carrera sindical para cargos legislativos, el gobierno intenta reeditar grandes acuerdos económicos para contener la puja distributiva

El poder presidencial en la opinión pública

A pesar de mantener las mayorías simples en el Congreso, lograr triunfos electorales en varios distritos del interior y de concentrar poder en su gabinete, la imagen positiva de la Presidenta y de la gestión de gobierno ante la opinión pública registró un relativo deterioro durante 2013. El segundo trimestre del año y en particular el mes de diciembre, fueron los momentos de registro más bajo en estos dos indicadores (ver Gráficos 8-11).

El desgaste en la imagen del gobierno y la Presidenta se vinculó en gran parte con el deterioro de la situación económica (principalmente la persistencia de una inflación alta, las restricciones en el mercado cambiario y la lenta creación de puestos de trabajo).

Según datos de la consultora Poliarquía, la imagen positiva de la gestión del gobierno nacional se ubicó a comienzos de 2013 en torno del 22% y en abril cayó hasta el 18%, acompañada de un alza en la imagen muy negativa (de 15% a 25%) cuando el gobierno de Cristina Kirchner volvió a ser objeto de protestas sociales (los llamados cacerolazos). Pero a partir de ese momento la imagen positiva fue recuperándose paulatinamente hasta estabilizarse en torno al 28%. Los problemas de salud de la Presidenta y su alejamiento temporario del centro de escena volvieron a cambiar el ánimo de la opinión pública entre las elecciones primarias y las generales. En septiembre, el gobierno volvió a recuperar apoyo para volver a perderlo durante diciembre, cuando hubo alrededor de 1.900 saqueos a comercios en 14 provincias, mientras se sucedían en simultáneo 26 protestas de efectivos de las policías provinciales, principalmente con autoacuartelamientos por reclamos salariales (Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, 2013a y b).

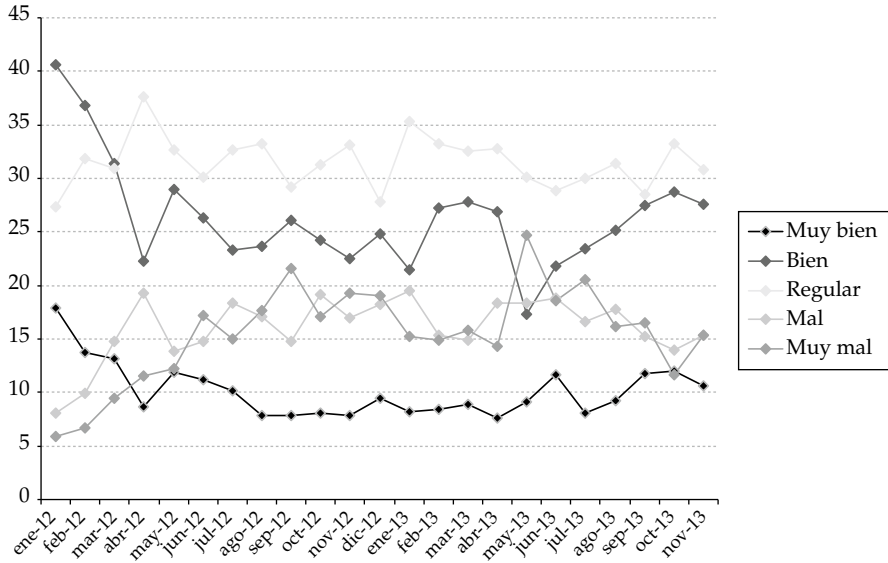
En sintonía con la evolución de la imagen de la gestión, el índice de confianza en el gobierno que registra cambios en la opinión pública sobre la corrupción y la eficacia de las políticas públicas a nivel nacional, cayó en abril, para luego recuperarse a partir de junio. En el segundo semestre, hubo un ciclo de pequeñas subas en la variación mensual en este índice compensadas por caídas de igual magnitud (ver Gráficos 9-11).

Significativamente, la evaluación de la opinión pública sobre la política económica es mala: en promedio, dos de cada tres argentinos la rechazaron durante 2013. Para Fidanza (2013), la inflación y un ritmo menor de creación de trabajo parecen explicar esta consistente reprobación.³⁶

entre asalariados, trabajadores informales, exportadores y empresarios. La tarea de Capitanich consiste en segmentar los acuerdos con los sindicalistas siguiendo la distribución de poder económico y financiero por rama de actividad (Murillo, 2013).

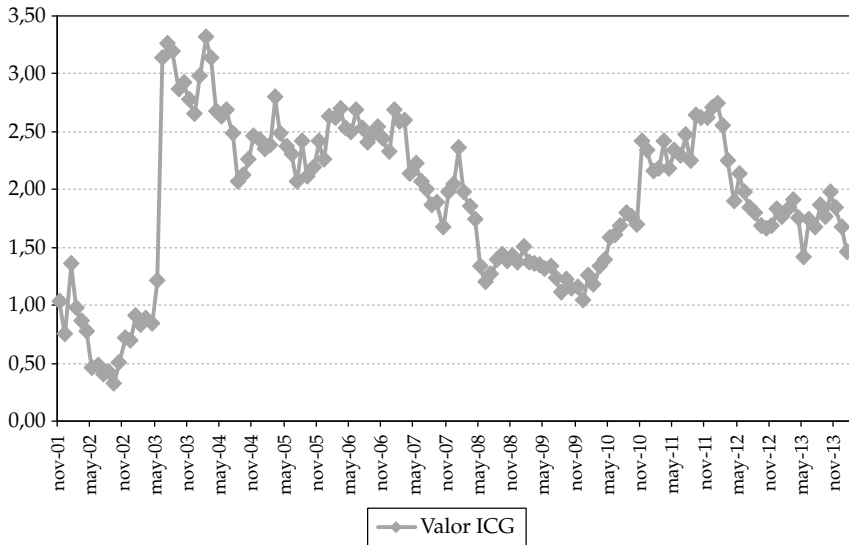
³⁶ Existen evidencias de un voto sociotrópico en el electorado argentino. Lodola y Seligson (2013) encuentran que el voto sociotrópico fue el determinante más importante del voto a favor de Cristina Fernández de Kirchner en la elección presidencial de 2011, por lo que es comprensible el paralelismo entre la imagen negativa de la economía con la imagen de la gestión de gobierno.

Gráfico 8. Imagen de la gestión de gobierno (enero 2012-nov. 2013)



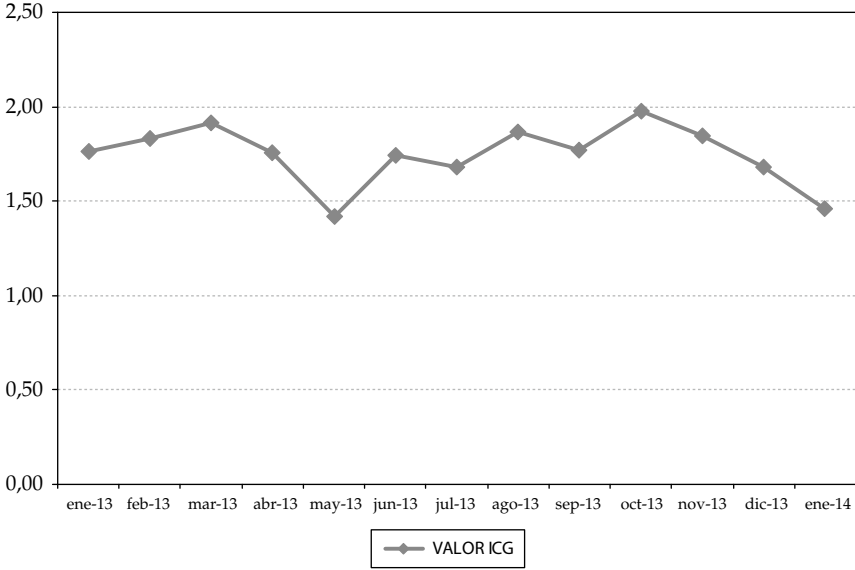
Fuente: Elaboración propia a base de datos de Poliarquía.

Gráfico 9. Índice de confianza en el gobierno (nov. 2001-noviembre 2013)



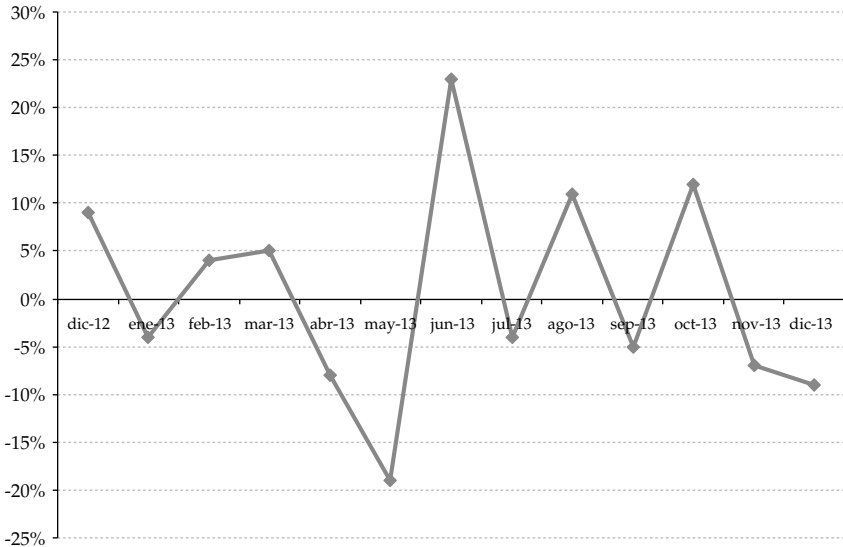
Fuente: Elaboración propia a base de datos de Poliarquía/UTDT.

Gráfico 10. Índice de confianza en el gobierno (enero 2013-enero 2014)



Fuente: Elaboración propia a base de datos de Poliarquía/UTDT.

Gráfico 11. Índice de confianza en el gobierno (variación respecto del mes anterior)



Fuente: Elaboración propia a base de datos de Poliarquía/UTDT.

IV. CONCLUSIONES: INTENSIFICACIÓN DEL CONFLICTO DE UN *PRIMUS* CONTRA SUS *PARES*

El poder de la Presidenta es relativamente alto en lo que respecta al control de su gabinete, el tamaño y la disciplina de su coalición en el Congreso nacional y el apoyo que tiene en la mayoría de los distritos del interior. Pero perdió apoyo en las provincias centrales, que son claves en las elecciones nacionales. Además, y a medida que se deterioraron algunos indicadores económicos (como la tasa de crecimiento y la generación de empleo, junto con el aumento de la inflación), se resintió el apoyo en la opinión pública y en algunos actores clave (como algunos gobernadores, intendentes, sindicalistas y empresarios).

Durante 2013, el gobierno nacional tuvo una mejor situación financiera que la mayoría de las provincias (particularmente las más grandes). Estas últimas enfrentan presiones fiscales en aumento, controlan una enorme proporción de los empleados públicos del país y tienen que hacer frente a crecientemente pesadas obligaciones de deuda. En un contexto inflacionario, las demandas por mejoras salariales de 2014 empezaron por el peor lugar y de la peor manera. Varias fuerzas policiales provinciales demandaron mejores salarios acuartelándose. Los gobernadores decidieron acceder a muchas de las demandas para evitar más incidentes en las calles. Pero pagaron un alto costo y esto incidió en las negociaciones salariales de los docentes (particularmente conflictivas en el caso de la provincia de Buenos Aires), el personal de la salud y los demás empleados públicos provinciales.

El deterioro fiscal de las provincias y su dependencia tienen un enorme impacto negativo en los servicios sociales, como salud, educación y seguridad pública, ya que estos servicios están mayormente en manos de las provincias.³⁷ Pero su dependencia estructural ha sido también una fuente de capital político para la Presidenta. Ella ha logrado sostener una parte sustantiva de su apoyo, sobre todo el armado territorial de su coalición, a partir de un eficiente manejo político de la distribución de fondos federales y de la debilidad fiscal de las provincias. El gobierno de Cristina Fernández usó, fundamentalmente, incentivos individuales, desde la obra pública (González y Mamone, 2011) hasta la reprogramación de deuda provincial (con vencimientos cada tres meses), para sostener su coalición territorial de gobierno y mantener el *statu quo*. Además, en la arena legislativa la estrategia de la Presidenta y de su mayoría oficialista en el Congreso fue impedir que se modifique la actual distribución federal de recursos y funciones.

Los gobernadores mantienen un alto poder electoral y legislativo (la tendencia histórica demuestra que su poder ha sido increíblemente estable). La mayoría de ellos tienen un amplio control de sus distritos y alta capacidad de presión si logran coordinar frente al gobierno nacional. Los ha limitado un ejecutivo fuerte. Es decir, la clave no está tanto en el poder político de los gobernadores (que tiende a ser alto y relativamente estable),

³⁷ A las huelgas de los policías provinciales se sumaron huelgas de maestros y docentes por demandas de mejoras salariales en varias provincias en el comienzo de las clases en marzo de 2014.

sino en su capacidad de coordinación y sobre todo en la capacidad del Presidente de dividirlos, dos factores que tienden a variar mucho a lo largo del tiempo.

Si bien hay indicios de incipiente coordinación de algunos gobernadores contra el Presidente en asuntos clave (i.e., deudas provinciales y los fondos de coparticipación que se destinan a ANSES),³⁸ estos todavía enfrentan claros dilemas de acción colectiva: el principal de ellos es que durante 2013 y al empezar 2014, todavía no pudieron resolver quién será el candidato presidencial de su coalición ni del PJ disidente. Ellos no son los únicos actores que definirán esto, pero son uno de los centrales. Como dijo un histórico dirigente del PJ, “El Partido Justicialista no es otra cosa que el conjunto de sus gobernadores” (*Clarín*, 2014).

El 2013 se caracterizó por una intensificación del conflicto del Presidente (un *primus*) con los gobernadores (sus *pares*). Históricamente este conflicto se intensificó cada vez que aumentaron las presiones fiscales sobre las provincias, se debilitó el poder del Presidente (en la opinión pública y en el Congreso), y a medida que aumentó la coordinación entre los gobernadores (e intendentes). Si no se revierten algunas tendencias observadas en 2013, es posible que este conflicto siga intensificándose. De ser así, es probable que haya más conflictos redistributivos entre los dos niveles de gobierno, sobre todo por mecanismos extracoparticipación. Estos conflictos son los que definen los ciclos de centralización y descentralización de la política argentina.

REFERENCIAS

- Argañaraz, Nadin y Barraud, Ariel. 2013. “Informe Económico N° 249”. Córdoba: Instituto Argentino de Análisis Fiscal.
- Argañaraz, Nadin, Barraud, Ariel y Brugiafreddo, Pía. 2013a. “Informe Económico N° 238”. Córdoba: Instituto Argentino de Análisis Fiscal.
- _____. 2013b. “Informe Económico N° 246”. Córdoba: Instituto Argentino de Análisis Fiscal.
- Barraud, Ariel, Valentina Bulgarelli, e Ignacio Martínez Peralta. 2013. “Informe Económico N° 233”. Córdoba: Instituto Argentino de Análisis Fiscal.
- Bonvecchi, Alejandro y Agustina Giraudy. 2008. “Argentina: Victoria Presidencial Oficialista y Tensiones en el Esquema Macroeconómico”. *Revista de Ciencia Política* 28 (1): 35-59.
- Burdman, Julio. 2013. “Vuelve la Nación”. *El Estadista* 91.
- Calvo, Ernesto. 2013a. “No hay coalición, pero tampoco reunte”. *El Estadista* 91.
- _____. 2013b. “El Congreso de la Democracia: Mayorías y Consensos”. *Revista SAAP* 7 (2): 413-421.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La Nueva Política de Partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

³⁸ Varios gobernadores, sobre todo los de las provincias más grandes, y no solo los opositores, han mantenido reuniones para coordinar el pedido de beneficios fiscales al gobierno central. El 27 de diciembre de 2013, varios de ellos se reunieron con el jefe de gabinete nacional para negociar la reestructuración de la deuda con el gobierno central. El 10 de febrero de 2014, varios ministros de economía provinciales se volvieron a reunir para coordinar una estrategia común frente al aumento de la inflación y de los reclamos salariales de los empleados públicos provinciales. El 21 de marzo de 2014, 12 de los 13 gobernadores peronistas se reunieron para definir autoridades partidarias y discutir las posibles candidaturas presidenciales para 2015. Destacan dos reuniones entre fines de 2013 y principios de 2014 entre el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, y el de Córdoba, José Manuel de la Sota. Los gobernadores aliados del gobierno mantuvieron varias reuniones con el jefe de gabinete para expresar su preocupación por contener la puja salarial y la inflación.

- Dal Poggetto, Marina. 2013. "El Financiamiento del BCRA. Aleja el Default pero Presiona sobre la Brecha". *El Economista*, 25 de septiembre.
- De Luca, Miguel. 2011. "Del Príncipe y sus Secretarios. Cinco Apuntes sobre Gabinetes Presidenciales en la Argentina Reciente". En *La Política en los Tiempos de los Kirchner*, editado por Miguel De Luca y Andrés Malamud, 37-48. Buenos Aires: Eudeba.
- Escolar, Marcelo. 2013. "La Ilusión Unitaria: Política Territorial y Nacionalización Política en Argentina". *Revista SAAP* 7 (2): 441-451.
- Fidanza, Eduardo. 2013. "Sumas y Restas de la Opinión Pública en 2013", *La Nación*, 28 de diciembre.
- Gibson, Edward y Julieta Suárez-Cao. 2010. "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina". *Comparative Politics* 43(1): 21-39.
- González, Lucas. 2012. "The Power of Governors. Conceptualization, Measurement, and Comparative Analysis". Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno No. 1, Universidad Nacional de San Martín, 1-29.
- _____. En prensa. "Transferencias Federales, Desigualdad Interregional y Redistribución". *América Latina Hoy*.
- González, Lucas e Ignacio Mamone. 2011. "La Economía Política de la Distribución Federal de Obra Pública en Argentina". *Desarrollo Económico* 51 (201): 59-80.
- King, James y Jeffrey Cohen. 2005. "What Determines a Governor's Popularity?". *State Politics & Policy Quarterly* 5 (3): 225-247.
- Kousser, Thad y Jason Phillips. 2012. *The Power of American Governors. Winning on Budgets and Losing on Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leiras, Marcelo. 2010. "Los Procesos de Descentralización y la Nacionalización de los Sistemas de partidos en América Latina". *Política & Gobierno* 17 (2): 205-241.
- Leiras, Marcelo y Inés Cruzalegui. 2009. "Argentina: Problemas Macroeconómicos, Conflicto Social y Debilitamiento de la Coalición de Gobierno". *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 223-245.
- Lodola, Germán y Mitchell Seligson. 2013. *Cultura Política de la Democracia en Argentina y las Américas: Hacia la Igualdad de Oportunidades*. Buenos Aires: Cipepec-Vanderbilt University-Lapop.
- Negretto, Gabriel. 2013. "El Papel de la Constitución en la Nueva Democracia Argentina". *Revista SAAP* 7 (2): 297-305.
- Tagina, María Laura y Carlos Varetto. 2013. "Argentina: del Apogeo Electoral a la Inminencia de la Crisis Sucesoria". *Revista de Ciencia Política* 33 (1): 3-34.
- Zelaznik, Javier. 2013. "Unión Cívica Radical: entre el Tercer Movimiento Histórico y la Lucha por la Subsistencia". *Revista SAAP* 7 (2): 424-431.

Informes especiales

- Centro de Estudios para la Nueva Mayoría. 2013. Informes "La Tercera Ola Nacional de Saqueos", "La Protesta Policial más Extendida de la Historia Argentina", "Argentina: Balance Político de 2013" Economía y Regiones (E&R). 1/11/2013. "Informe Trimestral de Provincias".
- _____. 12/12/2013. "Semanario Económico E&R Nro. 96".
- Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF). 2012. "La Soja Podría Aportarle US\$ 5.000 millones Adicionales a la Economía Argentina en 2013".
- _____. 2013a. "El Valor de la Producción de Soja de 2013 Rondaría los US\$ 26.000 Millones, el Máximo Valor de los Últimos 12 Años".
- _____. 2013b. "Importaciones de Energía ya Insumen el 45% de los Dólares de la Cosecha".

Fuentes de datos oficiales

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2013a. "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe".
- _____. 2013b. "Panorama Social de América Latina".
- _____. 2013c. "América Latina: Flujos de Entrada de Inversión Extranjera Directa".

- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), Ministerio de Economía de la Nación. 2013. "Recursos de Origen Nacional. Informe Ejecutivo Octubre 2013".
- Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior. 2013. Resultados Elecciones Legislativas.
- Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia de San Luis. 2014. "Índice de Precios al Consumidor de San Luis. Informe Mes de Diciembre de 2013".
- Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia de Santa Fe. 2014. "Índice de Precios al Consumidor de la Provincia de Santa Fe".
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 29/10/2013. "Encuesta Permanente de Hogares. Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia".
- _____. 15/11/2013. "Valorización Mensual de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total".
- _____. 10/12/2013. "Indicadores de Coyuntura de la Actividad de la Construcción".
- _____. 10/12/2013b. "Informe de Avance del Nivel de Actividad".
- _____. 17/01/2014. "Estimador Mensual de Actividad Económica".
- _____. 31/01/2014. "Estimador Mensual Industrial (EMI)".

Artículos periodísticos

- Clarín*. 30/11/2013. "Un Año de Leyes Frustradas que el Cierre Maratónico no Logró Ocultar".
- Clarín*. 21/03/2014. "Reunión de gobernadores peronistas para relanzar el PJ en mayo".
- INFOBAE. 19/09/2013a. "FIEL Estimó que la Argentina Mantendrá un Crecimiento Débil en 2014".
- _____. 4/11/2013b. "Estiman que el Tesoro Pedirá más Pesos al BCRA para Financiar el Aumento del Gasto Público".
- La Nación*. 8/10/2013a. "¿Cuáles son las Previsiones del FMI para la Economía Argentina para 2013 y 2014?".
- _____. 13/12/2013b. "Advierten que las Provincias no Podrán Afrontar Pagos Adicionales".
- _____. 29/12/2013c. "Preocupan a los Gobernadores los Vencimientos de Deuda Atados al Dólar".
- _____. 11/12/2013d. "El Gobierno prorroga el Vencimiento de Deudas Provinciales".
- _____. 31/12/2013e. "A pesar de los Pobres Resultados, el Gobierno Extendió el Blanqueo de Capitales".
- _____. 14/03/2014. "El kirchnerismo cede espacios a la oposición en las comisiones".

Miguel Ignacio Mamone es Licenciado en Ciencias Políticas. Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor Asistente en la Universidad Católica Argentina (UCA). E-mail: ignaciomamone@hotmail.com

Lucas González es Ph.D. en Ciencias Políticas (University of Notre Dame). Investigador de carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor e Investigador Principal en la Universidad Católica Argentina (UCA) y Profesor Adjunto en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). E-mail: lgonzalez@unsam.edu.ar.

Anexo estadístico

Tabla 3. Principales variables económicas

Año	PBI a precios de 1993 (en millones de pesos)	PBI a precios corrientes (en millones de pesos)	Variación del PBI (%)	Resultado primario (en millones de pesos)	Resultado financiero (en millones de pesos)	Resultado primario (%/PBI)	Resultado financiero (%/PBI)	Deuda pública (%/PIB)	Deuda externa (%/PIB)	Inversión extranjera directa (en millones de pesos)
1993	236.505	236.505	-	5.121,2	2.207,2	2,2	0,9	-	-	2.793
1994	250.308	257.440	5,8	2.333,1	-817,2	0,9	-0,3	-	-	3.635
1995	243.186	258.032	-2,8	1.539,0	-2.544,5	0,6	-1,0	-	-	5.609
1996	256.626	272.150	5,5	-1.281,4	-5.889,3	-0,5	-2,2	-	-	6.949
1997	277.441	292.859	8,1	1.446,9	-4.341,4	0,5	-1,5	-	-	9.160
1998	288.123	298.948	3,9	2.490,5	-4.169,8	0,8	-1,4	-	-	7.291
1999	278.369	283.523	-3,4	876,4	-7.347,2	0,3	-2,6	-	-	23.988
2000	276.173	284.204	-0,8	2.719,7	-8.779,5	1,0	-3,1	45,7	28,6	10.418
2001	263.997	268.697	-4,4	1.395,1	-4.553,8	0,5	-1,7	53,7	31,5	2.166
2002	235.236	312.580	-10,9	2.255,7	4.225,7	0,7	1,4	166,4	95,3	2.149
2003	256.023	375.909	8,8	8.676,9	1.794,1	2,3	0,5	138,7	79,2	1.652
2004	279.141	447.643	9,0	17.332,7	11.629,7	3,9	2,6	127,3	74,3	4.125
2005	304.764	531.939	9,2	19.622,6	9.379,5	3,7	1,8	73,9	34,8	5.265
2006	330.565	654.439	8,5	23.157,9	11.616,1	3,5	1,8	64	26,3	5.537
2007	359.170	812.456	8,7	25.670,1	9.247,6	3,2	1,1	56,1	24,1	6.473
2008	383.444	1.032.758	6,8	32.528,7	14.654,8	3,1	1,4	48,8	18,6	9.726
2009	386.704	1.145.458	0,9	17.277,9	-7.138,8	1,5	-0,6	48,8	18,2	4.017
2010	422.130	1.442.655	9,2	25.082,2	3.035,0	1,7	0,2	45,3	16,9	7.846
2011	459.571	1.842.022	8,9	4.919,7	-30.663,8	0,3	-1,7	41,8	14,2	10.720
2012	468.301	2.164.246	1,9	-4.374,9	-55.564,7	-0,2	-2,6	44,9	13,7	12.116
2013	660.304	3.051.587	4,1	-22.479,0	-64.477,4	-0,7	-2,1	43,6	13	-

Fuente: Ministerio de Economía.