



El cambio institucional en un Estado Compuesto y su relación con los cambios en la distribución de poder al interior de los partidos políticos

Alejandra Betanzo de la Rosa

TESIS DOCTORAL

Universidad Pompeu Fabra / 2011

Director de la tesis:
Dr. Jacint Jordana Casajuana

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales

A mi padre, a mi madre, a Paquico, a Dany y a Kar.
Ninguna dificultad, por más compleja, nos llevará a rendirnos.

Agradecimientos

Agradezco a todas aquellas personas que compartieron conmigo estos años tan importantes de mi vida, y quienes cada quién a su manera, me impulsaron para terminar este proyecto tan formativo a nivel académico y personal.

Doy las gracias de manera muy especial a José Luis Vargas Valdez por todos los años en los que me acompañó y quién con tanto compromiso y entrega me apoyó para concluir esta investigación.

También agradezco a mis maestros del doctorado. De manera muy especial a mi director de tesis, Jacint Jordana Casajuana, por toda su paciencia, apoyo y dedicación a mi proyecto. Así mismo, gracias a Mariano Torcal, Javier Astudillo, Ferrán Requejo y al Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra. Gracias a Cataluña y a España por enseñarme tanto.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo económico que me brindó durante gran parte de la investigación, y a México, el país en que nací, por toda su generosidad y por haber sido principal motivación y pasión para seguir buscando nuevas maneras de alcanzar una sociedad más justa y equitativa.

También, por acompañarme en alguna de las distintas etapas, y aportar motivación para seguir adelante agradezco a mis padres, a mis hermanos y a toda mi familia.

Mi agradecimiento también va para Mara Hernández, Eduardo Bohórquez, Gabriel Farfán, Jorge Romero León, Natalia Saltalamacchia, Pedro Salazar, Mónica Maccize, Jimena Otero, Verónica Baz, Mónica Aspe, Yuriria Sierra, Zahie Tellez, Fabrice Salamanca, Mariana Cordera, María José Sordo, María Antonieta Alcalde, Mariana Sánchez, Kurt Thurmer, Pablo Larrañaga, Amalia Amaya, mis queridos Rosa Artigas y Roberto Maroto, mis compañeros Ana Luisa Rivera y Bruno Machado, Carmen Fernández y Michael Jacobs, Fernando Belaunzarán, el Dr. Benjamin Dultzin, Georgina Valdez, José Luis Vargas Cosío, a Carlos Martínez, y a tantas otras personas a quienes no podría enumerar, y sin quienes hoy no sería quien soy.

Muchas gracias a todos.

Resumen

La actividad de investigación de este estudio doctoral se condensa en los tres artículos que aquí se presentan. Cada texto, desde una lógica de análisis distinta, hace una exploración tanto teórica como empírica de la relación existente entre dos grupos de variables y sus distintas direcciones de causalidad: la distribución territorial de recursos y competencias al interior del Estado compuesto, y la distribución territorial del poder al interior de los partidos políticos que ahí operan. El primer artículo apunta a comprender cuáles son los factores partidistas que facilitan la conciliación de intereses entre gobiernos que comparten una misma etiqueta partidista. El segundo, analiza cuál es el efecto que pueden tener los cambios en la estructura territorial del Estado, y en particular su descentralización, sobre los cambios que experimentan los partidos políticos. Finalmente, el tercero, apunta a tener una mejor comprensión sobre los efectos que pueden tener los cambios en los equilibrios de poder al interior de los partidos políticos sobre el nivel de interés que tiene cada una de estas organizaciones para promover cambios en el modelo de distribución territorial de recursos y competencias entre los distintos niveles de gobierno. La estrategia metodológica utilizada permite abordar el problema de endogeneidad presente en el fenómeno de estudio; ambos grupos de variables se incorporan al modelo tanto desde una perspectiva estática como desde una perspectiva dinámica, además en un momento del análisis se les considera como exógenas y en otro momento como endógenas. La investigación pone en cuestión la idea de que las instituciones tienen un efecto lineal sobre el comportamiento de los actores políticos para sugerir que, bajo ciertas condiciones, es el comportamiento político el que puede promover cambios significativos en las instituciones. Uno de los principales hallazgos es que el desempeño electoral de una organización partidista y la capacidad de sus liderazgos para evitar fracturas en el grupo dirigente resultan ser factores que pueden potenciar o —en su defecto— minimizar la relación entre los grupos de variables de interés.

Summary

The research activity of this doctoral study condenses in the three articles here presented. Each text makes a theoretical and empirical exploration —from a distinct logic of analysis— of the relationship between two groups of variables and different possible directions of causality between them: the territorial distribution of resources and competences within a Compound State and the territorial distribution of power within political parties that there operate. The first paper aims to understand those factors that facilitate harmonization of interests between governments that share the same partisan label. The second examines what effect may changes in the territorial structure of the state —particularly its decentralization— may have on changes observed in political parties. Finally, the third paper aims to have a better understanding of the potential effects that changes in the balance of power within political parties may have on the level of interest that each of these organizations has in promoting changes in the distribution of territorial resources and competences between different levels of government. The methodological strategy used allows to tackle the endogeneity problem present in the phenomenon of study. This is attempted by analyzing groups of variables in the model from both a static and a dynamic perspective, considering variables at some point of the analysis as exogenous and later as endogenous. The research challenges the idea that institutions have a linear effect on the behavior of political actors, to suggest that under certain conditions political behavior may itself promote institutional change. One of this research's main findings is that the electoral performance of a party organization and its leadership ability to prevent fractures in the governing coalition are found to be factors that can enhance or --failing that - minimize the relationship between the groups of variables of interest.

Índice General

Introducción	1
1. El efecto de las instituciones en el comportamiento	7
2. Teorías de medio rango	9
a) La organización territorial del Estado	9
b) Los estudios sobre descentralización	13
c) La literatura sobre relaciones intergubernamentales.....	18
d) Los partidos políticos y los sistemas de partidos.....	19
3. Primer artículo: Cuando las organizaciones partidistas facilitan la resolución de conflictos entre gobiernos de distinto nivel territorial: el caso español (1980 – 2006)	21
4. Segundo artículo: Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre el PSOE y el PP	23
5. Tercer artículo: La influencia de la filiación partidista en el interés del legislador por modificar el modelo federal: las iniciativas de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en México (1997 – 2006).....	26
Breve resumen de las conclusiones de la investigación doctoral.....	29
Cuando las organizaciones partidistas facilitan la resolución de conflictos entre distintos ámbitos territoriales de gobierno: El caso español (1980 – 2006)	33
Introducción.....	35
1. El papel de los partidos políticos en la conciliación de intereses entre gobiernos de distinto nivel territorial.....	40
2. Las variables partidistas.....	44
a) Ideologías, sistemas de creencias y cultura organizacional como mecanismos de coordinación	45
b) Confianza y reciprocidad interpersonal	50
c) La estructura institucional de los partidos políticos	54
3. Las regularidades empíricas del conflicto entre gobiernos de distinto ámbito territorial en España (1980-2006)	67

4. Las instituciones del Estado compuesto, las instituciones partidistas y su efecto en la capacidad de gobiernos de distinto nivel territorial para resolver los conflictos de interés que surgen entre ellos.	82
a) La estructura institucional del Estado Español.....	83
b) Gobiernos divididos verticalmente	86
5. Comprobación de hipótesis	87
Conclusiones.....	98
Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre el PSOE y el PP.....	103
Introducción.....	105
1. Las primeras aproximaciones al fenómeno	108
2. Otros factores que influyen en la transformación de los partidos políticos.....	113
3. La transformación de la estructura territorial del Estado español, y sus efectos sobre los PPEA.	118
a) La “doble transformación institucional” del Estado español.....	120
b) Los efectos esperados sobre los partidos políticos	122
c) Las transformaciones observadas en la estructura territorial de los partidos políticos	123
Conclusiones.....	135
Party organization influence on legislator’s interest in changing the State territorial structure: bills to reform the Fiscal Coordination Law in Mexico (1997-2006)	139
Introduction	141
1. Evolution of the legal framework for Fiscal Federalism in Mexico	146
2. Changes in intra party balance of power and their effect on State territorial structure	150
3. Different stances towards fiscal decentralization: cross and intra-party variance.	157
a) Who is most interested in changing the actual fiscal federal arrangement?	158
b) Party preferences over type of fiscal federal arrangement	162
4. Theoretical Framework and hypotheses.....	167
a) Incumbency at different-level governments.....	171
b) Recent party electoral performance at different territorial levels.....	173

c) Political party electoral competition context.....	174
d) Party system and party organizations' degree of regionalization.....	177
5. Hypotheses-testing results	180
a) State representatives' assertiveness level	180
b) Preferences on type of fiscal federal arrangement.....	194
Conclusions.....	197
Conclusiones	201
La estrategia de investigación: dos variables, tres lógicas de análisis.....	203
a) Principales aportaciones de la investigación.....	208
b) Enriquecimiento del marco conceptual conocido como "Institucionalismo basado en actores".....	209
c) Contribuciones a algunas de las teorías de medio rango.....	210
d) Dos factores fundamentales para explicar la relación entre el arreglo institucional-territorial de un Estado compuesto y aquel de los PPAE que ahí operan.....	213
Reflexión final.....	215
Referencias bibliográficas	221
Fuentes de Datos.....	235
Documentos oficiales	235
Documentos de los Partidos.....	235
a) Partido Popular	235
b) Partido Socialista Obrero Español	236
Software.....	236

Introducción

El objetivo de este texto es servir de introducción a tres artículos que fueron escritos como parte de una investigación doctoral. Dichos textos son variaciones de un mismo tema, a partir de los cuales fue posible elaborar algunas conclusiones generales que permiten avanzar en el conocimiento que hasta hoy tenemos sobre el funcionamiento de arreglos institucionales a los que genéricamente se conoce como “Estado compuesto”. Son Estado en los que “el poder político se reparte originariamente entre instituciones que controlan ámbitos territoriales diferentes” (Vallés, 2000: 176 – 177) como lo son el Estado autonómico o el Estado federal.

La investigación de la que forman parte estos artículos se inspira en algunas preguntas generales que giran en torno al fenómeno de la distribución territorial del poder en un Estado democrático moderno. Entre otras, las principales interrogantes a partir de las cuales fue desarrollado el trabajo que se presenta en los artículos destacan las siguientes: ¿De qué depende que en un “Estado compuesto” (federal, autonómico, gobierno multinivel, descentralizado) se observen relaciones cooperativas o de coordinación entre los gobiernos sub nacionales y el gobierno central, cuando sus respectivos intereses entran en conflicto? ¿Influye en esto meramente el arreglo institucional-territorial del Estado, o también depende de la distribución territorial del poder al interior de los Partidos Políticos de Ámbito Estatal (PPAE) que ahí operan?

Si ambas variables --arreglo institucional del Estado y distribución territorial al interior de los partidos-- afectan el nivel de conflicto intergubernamental observado, ¿qué relación existe entre ambas? ¿Una mayor distribución de recursos y capacidades entre el Gobierno Central y los gobiernos sub nacionales promueve un proceso similar al interior de las organizaciones partidistas? ¿El efecto causal también ocurre a la inversa? ¿Acaso se trata de procesos que se retroalimentan y refuerzan entre ellos? Más concretamente, en un Estado

compuesto en el que los gobiernos sub nacionales son altamente dependientes de las decisiones que se toman en el Gobierno Central, sería posible encontrar PPAE en los que –contrario a la estructura territorial del Estado-- las unidades sub nacionales de la organización gozan de amplios niveles de autonomía con respecto a la organización a nivel central? En una situación como la anterior, ¿sería posible observar un funcionamiento descentralizado del Estado?

Para responder a las anteriores interrogantes, el trabajo doctoral que se presenta en los artículos que siguen a esta sección avanza sobre una de las principales líneas de investigación que se han abocado a entender este tema¹. Esta línea de investigación señala que para explicar el funcionamiento de un Estado compuesto² es necesario ir más allá de la mera estructura institucional formal del mismo, para explorar otras variables relacionadas con su funcionamiento y, por ende, con el proceso y dinámicas políticas que lo caracterizan, en las que el sistema de partidos y las organizaciones políticas que ahí operan están entre los actores más relevantes. Esta línea de investigación parte de la idea de que tanto un arreglo institucional como el otro --la estructura de territorial del Estado, y los partidos y el sistema de partidos--, sirven de mecanismos para agregar preferencias y organizar el conflicto, no sólo dentro de cada una de las entidades sub nacionales que componen a un Estado compuesto, sino también entre estas mismas entidades y que, por tanto, no sólo el funcionamiento del sistema Estatal-territorial influye en el funcionamiento del sistema de partidos y de las organizaciones partidistas, sino que también el segundo influye sobre el primero.

De hecho, uno de los mayores retos que un investigador enfrenta al estudiar la relación entre la estructura territorial de un Estado compuesto y los partidos políticos que ahí operan es la endogeneidad existente en la relación entre ambos

¹ Algunos de los principales estudiosos del tema son: Riker, 1964; Grodzins, 1966; Truman, 1967; Elazar, 1969; Kramer, 1994; Willis, Garman y Haggard, 1999 y 2001; Gordin, 2004; Von Houten, 2003; Mendez, 2004; Shvetova, Filippov, Ordreshook, 2004; Chibber and Kollman, 2004; Thorlakson, 2005; Diaz Cayeros, 2006.

² Ni Riker (1964) ni Kramer (1994: 1492) hablan de “Estado compuesto” como tal, sino de federalismo.

arreglos institucionales, en tanto que aislar el efecto que uno de los grupos de variables tiene sobre el otro resulta bastante complejo³.

Los tres artículos que siguen a esta introducción exploran la relación existente entre las anteriores variables, en sus distintas direcciones de causalidad. El primero de estos textos tiene como objetivo comprender cuáles son los factores partidistas que facilitan la conciliación de intereses entre gobiernos que comparten una misma etiqueta partidista. El segundo, analiza cuál es el efecto que pueden tener los cambios en la estructura territorial del Estado, y en particular la descentralización, sobre los cambios que experimentan los PPAE que ahí operan. Finalmente, el tercero de esta serie de textos que presentan avances de esta investigación doctoral apunta a tener una mejor comprensión sobre los efectos que pueden tener los cambios en los equilibrios de poder al interior de los partidos políticos sobre el nivel de interés que tiene cada una de estas organizaciones para promover cambios en el modelo de distribución territorial de recursos y competencias entre los distintos niveles de gobierno.

Las teorías institucionalistas establecen que el conjunto de reglas o normas que conforman el contexto institucional dentro del cual un actor o actores operan tiene un efecto determinado sobre el comportamiento estos últimos. Sin embargo, como

³ Entre los estudiosos del tema que ya han hablado del problema de endogeneidad entre estas variables están Garman, Haggard and Willis (1999). Por ejemplo, estos autores afirman que las “reflexiones sobre los orígenes del federalismo –así como una visión histórica de mayor alcance sobre las relaciones fiscales intergubernamentales—introducen importantes problemas de endogeneidad. Para los propósitos de este análisis hemos distinguido de manera clara la organización interna de los partidos políticos de la estructura fiscal del Estado y hemos sugerido que la manera en la que se organizan los partidos influye en la descentralización fiscal. Los casos estudiados sugieren que en el mediano plazo un enfoque de este tipo puede estar justificado. Pero un argumento alternativo pudiera defender una causalidad inversa. En lugar de que la estructura fiscal del Estado se derive de la organización interna de los partidos políticos, los Estados descentralizados fiscalmente pudieran promover partidos políticos que se organicen sobre las líneas sub nacionales. Si nuestra sospecha es correcta, mayores estudios sobre los orígenes del federalismo revelarán la importancia de las líneas de rendición de cuentas y dependencia entre los actores políticos que operan en los distintos niveles territoriales, incluso en ausencia de partidos políticos de ámbito nacional o de jurisdicciones sub nacionales. Dichos hallazgos sugerirían mayor aplicabilidad del modelo básico aquí propuesto”. (Traducción libre de la autora). Otros autores que han trabajado el tema son Beer (2003: 34, 188), Chhibber and Kollman (2004), y Díaz Cayeros (2006).

exponen Diermeier y Krehbiel (2003: 129), al momento de utilizar estas teorías para comprender fenómenos políticos y sociales resulta casi imposible distinguir entre lo que es una institución y lo que es una regularidad en el comportamiento, lo que a su vez hace difícil identificar cuál es la variable explicativa y cuál es la variable que precisa ser explicada. Ante esta dificultad, lo que estos autores proponen es que la diferencia entre ambos conceptos o herramientas heurísticas sea concebida más como una de naturaleza metodológica que intrínseca, y que por tanto, sea el mismo investigador quién decida qué aspectos del fenómeno político incorporar en su modelo explicativo con carácter de exógenos (independientes o explicativos) y cuáles con el de endógenos (dependientes o explanandum).

Los artículos ya mencionados, siguen la propuesta de Diermeier y Krehbiel (2003) antes mencionada, en tanto que ésta permite avanzar en la línea de investigación que interesa a este trabajo doctoral, al permitir al investigador lidiar con el problema de la endogeneidad que se presenta de manera constante en los tres textos que aquí introducimos. La **Figura 1** muestra las distintas lógicas de análisis que se pueden utilizar para abordar la relación entre las principales variables del fenómeno que aquí nos ocupa. El modelo puede incorporar los distintos grupos de variables ya sea desde una perspectiva estática o desde una perspectiva dinámica, haciendo combinaciones con las mismas variables pero considerándolas en un momento del análisis como factores de tipo exógeno y, en otro, de tipo endógeno. En cada uno de los artículos que siguen a este capítulo introductorio se aborda el fenómeno de interés desde alguna de éstas distintas lógicas de análisis.

El primer artículo, bajo el título “Cuando las organizaciones partidistas facilitan la resolución de conflictos entre distintos ámbitos territoriales de gobierno: El caso español (1980 – 2006)”, concibe a ambos grupos de variables como exógenas (cuadrante superior izquierdo en la **Figura 1**) con el fin de identificar cuál es el efecto que tienen en conjunto sobre una tercera variable. En concreto, dicho texto

analiza cómo las instituciones de la estructura territorial del Estado, y sus cambios a lo largo del tiempo, interactúan con las instituciones de las organizaciones partidistas --que varían no sólo entre partidos y en un mismo partido con el paso de los años, sino también entre las distintas regiones en que éstos operan--, para afectar una tercera variable: la capacidad que tienen gobiernos que operan en distinto nivel territorial y que comparten etiqueta partidista para resolver aquellos conflictos de interés que surgen entre ellos.

Figura 1. Lógicas de análisis utilizadas para los distintos artículos.

		PARTIDOS POLÍTICOS	
		Concebida como institución (Variable endógena o independiente)	Concebida como regularidad en el comportamiento (Variable exógena o dependiente)
ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO	Concebida como institución (Variable endógena o independiente)	<p>Artículo 1: “Cuando las organizaciones partidistas facilitan la resolución de conflictos entre distintos ámbitos territoriales de gobierno: El caso español (1980 – 2006)”</p> <p>Se incorporan ambas variables como instituciones que están dadas o exógenas, cuya interacción produce determinado efecto sobre una tercera variable: la efectividad en la resolución de conflictos entre niveles territoriales de gobierno.</p>	<p>Artículo 2: “Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre el PSOE y el PP”</p> <p>Las variables relacionadas con la Estructura territorial del Estado se incorporan al modelo como exógenas, y se analiza el efecto que tienen sobre variables relacionadas con el sistema de partidos y los partidos políticos.</p>
	Concebida como regularidad en el comportamiento (Variable exógena o dependiente)	<p>Artículo 3: “La influencia del partido en el interés del legislador por modificar la estructura territorial del Estado: las iniciativas de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en México (1997 – 2006)”</p> <p>Las variables relacionadas con el sistema de partidos y los partidos políticos se incorporan al modelo como variables exógenas y se examina su efecto sobre aquellas que tienen que ver con la Estructura territorial del Estado.</p>	

Fuente: Elaborado por la autora, con base en la propuesta de Diermeier y Krehbiel (2003: 129)

Para el segundo de los artículos (cuadrante superior derecho de la **Figura 1**), intitulado “Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre el

PSOE y el PP”⁴, se incorporan en el modelo explicativo aquellas variables relacionadas con el sistema de partidos y/o con los partidos políticos como la variable dependiente o, dicho de otra manera, como una regularidad en el comportamiento que se busca ser explicada. A la vez, las variables relacionadas con la estructura territorial del Estado son consideradas como instituciones dadas de manera exógena (variables independientes), que experimentan cambios con lógica propia, y que pueden explicar los cambios observados en la distribución del poder entre la organización partidista que opera a nivel central y aquella que opera en los ámbitos territoriales sub nacionales.

Finalmente, en el tercero de los textos (cuadrante inferior izquierdo de la **Figura 1**), que lleva por título “La influencia del partido en el interés del legislador por modificar la estructura territorial del Estado: las iniciativas de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en México (1997 – 2006)” se utiliza un enfoque contrario a aquel utilizado en el segundo artículo; las variables relacionadas con la estructura territorial del Estado son consideradas en el modelo como el fenómeno o regularidad del comportamiento que precisa de explicación, y que están en función de variables tales como los atributos del sistema de partidos o de las organizaciones partidistas que ahí operan.

En conjunto, los tres artículos hacen aportaciones que arrojan algunas pistas relevantes para clarificar la relación de dependencia e independencia entre los dos arreglos institucionales. La elaboración teórica de cada artículo acompañada de sus respectivas pruebas empíricas, sugiere que aún cuando existe cierta dependencia en la relación entre las variables en cuestión, cada una de éstas guarda un cierto margen de autonomía respecto a las otras.

Otra manera de decir lo anterior es que si bien la estructura territorial del Estado influye en el funcionamiento de los partidos políticos que ahí operan y viceversa, el

⁴ Artículo publicado en la Revista d'Estudis Autònòmics i Federals (REAF) editada por el Instituto de Estudios Autonómicos, Generalitat de Catalunya, núm. 1, año 2005.

efecto no es automático ni de tipo determinista. Por el contrario, la teoría y los datos que aportan los textos de esta investigación doctoral apoyan la idea de que el efecto que tienen estas variables entre sí, está mediado por condiciones específicas tales como la situación particular por la que atraviesa cada uno de los partidos que ahí operan (tanto al interior de la organización, como en su contexto) o por la influencia relativa que tiene alguna (o algunas) de las entidades sub nacionales a partir de su especificidad socioeconómica o sociodemográfica, mismas que merecen ser sistematizadas y estudiadas con mayor profundidad.

Con la intención de que este texto sirva al lector de introducción a los artículos ya mencionados, éste ha sido organizado de la siguiente manera. En una primera sección se presentan los principales postulados teóricos, premisas y supuestos de los que se derivan los marcos conceptuales (o “teorías de medio rango”⁵) a partir de las cuales –a su vez-- fueron formuladas las hipótesis de cada uno de los artículos. Una vez descritos dichos postulados teóricos, se hace una breve revisión de los distintos marcos conceptuales que de ellos se derivan, agrupados en cuatro distintas “áreas de estudio”. En las secciones tres, cuatro y cinco se presenta de manera abreviada el objetivo, las hipótesis, la metodología utilizada, así como los principales hallazgos de cada uno de los artículos. El texto finaliza con un breve esbozo de las conclusiones que alcanza la investigación doctoral.

1. El efecto de las instituciones en el comportamiento

Las “teorías de medio rango” en las que se apoyan los artículos que siguen a este texto introductorio abrevan de un conjunto de postulados teóricos más generales que en conjunto se conocen como “Institucionalismo centrado en actores” (Scharpf, 1997) ó “Institucionalismo de Elección Racional” (Hall y Taylor, 1996).

⁵ Algunos autores se han referido a las “teorías de medio rango” o “middle-range-theories” como aquellas que, en contraste con las grandes teorías con aspiraciones comprensivas que apuntan a explicar grandes fenómenos sociales o con los estudios empíricos que buscan hacer generalizaciones a partir de evidencia concreta, logran producir un conjunto de proposiciones concretas a partir de teorías aplicables a un marco conceptual limitado que pueden traducirse en hipótesis susceptibles de comprobación empírica (Merton, 1957).

Estos parten del supuesto de que el entramado institucional (o el conjunto de reglas del juego) en el que opera un actor tiene un efecto sobre el comportamiento de este último. La premisa principal de estas teorías es que, por un lado, las instituciones dotan a los actores (individuales o colectivos) de determinadas capacidades, y de orientaciones cognitivas y normativas específicas que los llevan a tomar unas decisiones en lugar de otras distintas. Por otro lado, estas teorías también parten del supuesto de que las instituciones definen los distintos cursos de acción posibles entre los cuales los actores pueden elegir. Esto lo hacen al ofrecerles una serie de incentivos positivos y negativos a partir de los cuales hacen un cálculo para identificar cuál de los cursos de acción posibles les permitiría alcanzar sus objetivos de manera más efectiva.

Bajo este enfoque, en los casos en que los actores involucrados no son individuos sino grupos u organizaciones, el comportamiento de los mismos –a su vez— también se orienta por instituciones o reglas del juego creados con el fin de permitir al conjunto de individuos que los integran coordinar sus acciones para actuar de manera colectiva⁶.

Si bien los estudios que presentan los distintos artículos que aquí presentamos parten de la idea de que las instituciones afectan el comportamiento humano, y –por ende— permiten explicar fenómenos políticos y sociales, es importante dejar en claro que dicho efecto es concebido como uno de tipo probabilístico más que necesario o determinista. Ello se debe no solo a que dichos marcos conceptuales parten del supuesto de que la racionalidad de los actores en cuestión es “limitada”⁷, sino también a que asumen que el comportamiento humano es un fenómeno multicausal.

Las teorías antes mencionadas han servido de base para construir algunas “teorías de medio rango” que se utilizan en los textos que aquí presentamos para

⁶ Ver Scharpf, F. (1997: 52)

⁷ Ver Simon (1957)

la elaboración de hipótesis empíricas que puedan ser verificadas. En la siguiente sección se describen estas teorías, así como su utilidad para responder a las preguntas de investigación que se plantean en cada uno de los tres artículos que aquí introducimos.

2. Teorías de medio rango

Los principios teóricos, premisas y supuestos presentados en la sección precedente han servido de base para construir algunas “teorías de medio rango” o marcos conceptuales que a su vez han sido utilizados para explicar fenómenos sociales o políticos concretos, tales como los que tienen en común los textos que aquí presentamos. Las teorías de medio rango que se describen en esta sección son aquellas que fueron utilizadas en esta investigación doctoral como punto de referencia para formular hipótesis que contestaran a las preguntas de investigación planteadas para cada uno de los artículos que aquí se presentan.

La literatura que se ha referido a la interacción entre los dos grupos de variables que son de interés común para los artículos que aquí introducimos – aquellas relacionadas con la estructura territorial del Estado así como con los atributos del sistema de partidos y de los partidos políticos que ahí operan-- es extensa, y de hecho, son variadas las vertientes de la Ciencia Política que, desde distintas “áreas de conocimiento”, han confluído en el estudio de dicha interacción. A continuación reviso las cuatro principales, y describo algunas de sus principales contribuciones. Las áreas son: 1) la organización territorial del Estado, 2) procesos de descentralización política del Estado, 3) las relaciones intergubernamentales y 4) los sistemas de partidos y el estudio de las organizaciones partidistas.

a) La organización territorial del Estado

Una de las áreas de conocimiento que se ha aproximado a estudiar el tema que comparten los artículos que aquí presentamos lo ha hecho desde el punto de vista de la estructura y organización territorial del Estado, utilizando la denominación

específica de “estudios sobre federalismo”. En un principio, entre las teorías que se agrupan bajo esta área del conocimiento, predominaron los estudios de corte legal o jurídico, que tendían a concentrar su atención sobre la manera en que las reglas o instituciones formales influyen en la distribución de poder entre los distintos niveles de gobierno, así como en el tipo de interrelaciones que estos arreglos promueven entre los mismos.

Más adelante, en la medida en que se observaba que estructuras territoriales formalmente idénticas generaban dinámicas distintas entre los distintos niveles de gobierno, una parte de esta literatura empezó considerar que existían factores que iban más allá de la estructura jurídica que podían estar influyendo en el funcionamiento de un Estado federal o Estado compuesto. Algunos de los factores que dichos estudios empezaron a incorporar al modelo tenían que ver con instituciones menos formales, prácticas comunes o reglas no escritas que se observaban en la interacción entre gobiernos de distinto nivel territorial (Croisat, 1992), así como con la formación de vínculos personales entre los funcionarios que operaban uno y otro niveles de gobierno. En un momento dado, se identificó que muchos de estos factores tenían que ver con la adscripción partidista de los representantes políticos y funcionarios que operaban y conducían el gobierno en los distintos niveles territoriales.

Así mismo, se observó que aún cuando las competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno estuvieran claramente delimitadas incluso a nivel Constitucional, la interdependencia entre los gobiernos resultaba algo no sólo inevitable sino necesario, y que implicaba una negociación constante entre estos últimos. Por esta razón, los estudiosos del tema empezaron a concentrar su atención en los procesos de negociación intergubernamental y en el tipo de dinámicas de poder que éstas producían. En concreto, se empezó a estudiar cómo ciertas instituciones dotan a los actores involucrados de cierta capacidad para negociar y, por tanto, para influir en el resultado de la negociación intergubernamental. Una de las principales aportaciones de estos estudios, es la

que reconoce que aunque en términos jurídicos los gobiernos de distinto nivel territorial se ubiquen en un “terreno parejo” (leveled field) para la negociación, lo que en realidad determina la influencia que logran tener sobre la toma de decisiones, y por tanto, el tipo de dinámicas que se observan entre los mismos, son los recursos de poder que tienen a su disposición-- de los que las prerrogativas constitucionales son tan solo un recurso de este tipo entre muchos otros.

A lo anterior, cabe añadir una contribución adicional de esta “área del conocimiento” que sigue la idea de que para comprender el funcionamiento de un Estado compuesto es necesario ir más allá de las instituciones formales y de la estructura jurídica de un Estado incorporando al modelo los factores del proceso, las prácticas comunes y las reglas no escritas. En concreto, esta literatura estudia la influencia que tiene en este fenómeno el sistema de partidos y los partidos políticos. Desde mediados del siglo XX, ya algunos académicos (Wheare, 1946; Riker, 1964) hablaban de ciertas características de los partidos y del sistema de partidos que podían tener un efecto importante en el tipo de dinámicas que se generan entre los distintos niveles de gobierno. Más específicamente, estos autores se refirieron a variables como el nivel de centralización (o descentralización) y el grado de fragmentación del sistema de partidos.

Según estos autores, por un lado, un sistema de partidos descentralizado permite dar cabida a una mayor diversidad de opiniones y de intereses característicos de las sociedades plurales, en tanto las secciones locales de las organizaciones partidistas gozan de autonomía para agregar las preferencias de esa jurisdicción en específico. En este sentido, según Riker (1964), aún en países en los que las prescripciones constitucionales tienden a concentrar una proporción importante de las funciones y recursos en el gobierno federal (a lo que él llama “centralización administrativa”), la existencia de un sistema de partidos descentralizado puede garantizar cierta autonomía a los gobiernos de menor nivel territorial frente al centro.

Por otro lado, en cuanto al grado de fragmentación del sistema de partidos, y siguiendo la premisa de que a menor el número de actores también menores los costos de coordinación (Olson, 1965), estos autores identifican que aquellos sistemas menos fragmentados (o con un menor número de partidos) aumentan las probabilidades de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, y por ende, promueven un funcionamiento más eficaz de un Estado. En este sentido, según Wheare (1946), mientras que el arreglo federal admite una gran diversidad de intereses, un sistema de partidos poco fragmentado facilitaría la coordinación intergubernamental al reducir el número de frentes y disminuir las posibilidades de llegar a una parálisis legislativa o ejecutiva.

Al respecto, Riker (1987) añade que sistemas de partidos menos fragmentados aumentan las probabilidades de que uno de los partidos pueda conducir al mismo tiempo el gobierno federal y una parte importante de las entidades territorialmente menores. En este sentido, según el autor, un mayor número de gobiernos de distinto nivel territorial compartirían etiqueta partidista, lo que facilitaría la integración y “armonización” de los intereses entre los mismos. En este orden de ideas, la existencia de más de dos partidos, implicaría menores posibilidades de que un mismo partido conduzca varios gobiernos y, por consiguiente, haría más costosa la conciliación de intereses territoriales. Sobre este punto, como veremos en los artículos que siguen a este texto introductorio, el supuesto de Riker que predice mayor colaboración entre gobiernos de distinto nivel territorial que comparten etiqueta partidista, no es válido en todos los casos.

Por último, no podemos dejar de mencionar dentro de las contribuciones teóricas de esta “área de conocimiento” el trabajo de Filippov, Ordeshook y Shvetsova (2004). Estos autores defienden que, bajo ciertas condiciones, los partidos políticos constituyen uno de los factores que más influyen en que el arreglo institucional de un Estado federal sea estable y perdurable en el tiempo. Los autores hacen referencia a lo que denominan un “partido integrado” (o “sistema de

partidos integrado”) como aquel en el que los políticos de un nivel de gobierno guardan una relación estrecha con los políticos de otros niveles de gobierno por vía de la organización partidista a la que pertenecen. En el argumento de Filippov, Ordeshook y Shvetsova, los políticos que operan en distintos niveles de gobierno y que comparten etiqueta partidista entre sí, frente a la necesidad de conservar el poder y de propiciar un buen desempeño electoral de su organización, buscan establecer una comunicación cercana que les permita actuar de manera coordinada y cohesionada. Según estos autores, un efecto indirecto de dichas relaciones partidistas es que facilitan la cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

Cabe señalar que, en general, las aportaciones académicas antes mencionadas tienden a poner mayor atención en las características del sistema de partidos en su conjunto, y de los efectos que éstos pueden tener sobre el funcionamiento de un Estado compuesto, más que en las organizaciones partidistas en lo individual. Ello las ha llevado a suponer que las organizaciones partidistas que conforman un sistema de partidos no presentan variaciones entre sí en cuanto a su estructura, organización y funcionamiento, lo cual como veremos en el segundo de los artículos que aquí se presentan no es necesariamente cierto. En este sentido, más adelante en el cuerpo de los artículos se profundiza en la idea de que cada una de las organizaciones que forman parte del sistema tiene atributos específicos que –a su vez—tienen efectos diferenciados sobre el funcionamiento del Estado compuesto en el que operan.

b) Los estudios sobre descentralización

Otra parte de la literatura que ha estudiado el funcionamiento de los Estados compuestos lo ha hecho desde el enfoque de los procesos de descentralización del Estado, entendido éste como un conjunto sucesivo de modificaciones que sufre la estructura territorial de un Estado compuesto. El trabajo agrupado bajo esta área de conocimiento también ha contribuido al análisis de las relaciones que se generan entre distintos niveles territoriales de gobierno e, incluso, ha hecho

algunas primeras aportaciones sobre la influencia que puede tener la configuración política de los partidos y sistemas de partidos sobre las dinámicas intergubernamentales observadas.

La literatura sobre descentralización tiende a converger hacia la idea de que el grado y el tipo de descentralización política a la que es sometido un Estado influyen en gran medida en el tipo de relaciones que se desarrollan entre gobiernos de distinto nivel territorial. Según algunos de estos estudios, la distribución de recursos y responsabilidades entre los gobiernos de distinto nivel territorial que resulta del proceso descentralizador potencia o debilita la influencia de cada uno sobre la toma de decisiones. Incluso, estos trabajos señalan la posibilidad de que el tipo de relaciones que se desarrollan entre los gobiernos pueda tener --por sí mismo-- un efecto sobre los procesos de negociación subsecuentes, y por tanto en la distribución de recursos y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno que resulta de dichos procesos.

Desde el punto de vista de estas contribuciones, la descentralización es concebida como un proceso que se refuerza a sí mismo ("path dependent"); en otras palabras, aquellos actores que tienen mayor capacidad para influir en el reparto de poder tenderán acumularlo, lo que les dará aún mayor capacidad de influir en las decisiones subsecuentes sobre los cambios en las reglas, y así sucesivamente. Por ejemplo, siguiendo esta idea, en un Estado cuya estructura territorial se encuentra centralizada, el gobierno central cuenta con la mayor capacidad para influir en la toma de decisiones respecto a la distribución territorial del poder vis a vis los gobiernos sub nacionales, y por tanto, buscará preservar dicho poder obstaculizando cualquier intento de descentralización de la estructura. Sin embargo, suponiendo sin conceder que esto fuera así, jamás se habría conocido de Estados que hayan atravesado procesos de descentralización territorial. Es por ello que resultaba necesario identificar las condiciones bajo las cuales estos procesos que parecían reforzarse a sí mismos podrían llegar a revertirse. Además, si bien es cierto que dicho enfoque arroja luz sobre la simetría ó asimetría que

podemos observar en las relaciones de poder entre gobiernos de distinto nivel territorial, éste pone poca atención sobre los efectos que dichas relaciones pueden tener sobre la capacidad de éstos actores para resolver los conflictos que puedan generarse entre ellos.

Algunos de los trabajos que se incluyen dentro de esta línea de investigación han empezado a valorar los efectos que pueden tener cierto tipo de partidos y sistemas de partidos no solo sobre el grado y el tipo de descentralización que se observa en un Estado, sino también sobre el tipo de dinámicas de interrelación que pueden generarse entre los distintos niveles territoriales de gobierno.

Una de las hipótesis que estos estudios más comúnmente ponen a prueba es que una mayor descentralización observada en la estructura y el funcionamiento de los partidos y del sistema de partidos produce a su vez mayor descentralización en el Estado en el que operan. Dicha hipótesis parte de la idea de que en la medida en que los líderes partidistas del centro controlan una gran parte de los recursos de poder de sus respectivas organizaciones, éstos tenderán a promover aquellos arreglos institucionales que les permitan conservar ese mismo control. Por el contrario, aquellos casos en donde las unidades sub nacionales del partido tienen mayor capacidad para influir en la toma de decisiones de la organización, éstas tenderán a promover cambios en la estructura territorial del Estado que más les favorezcan (presuntamente aquellos en que las entidades sub nacionales tienen mayores competencias y atribuciones que el centro). Precisamente, el tercero de los artículos que se aquí se presentan estudia cómo es que ciertas situaciones por las que atraviesan los partidos políticos pueden producir mayor o menor interés de aquellos políticos que pertenecen a dicha organización por promover la descentralización del Estado, o incluso llevarlos a privilegiar ciertos modelos de distribución de los recursos entre los distintos niveles de gobiernos.

De entre la literatura que se ha concentrado en estudiar de manera más sistemática la relación existente entre variables relacionadas con el nivel de

centralización de los partidos y sistemas de partidos, y aquellas que tienen que ver con el proceso de descentralización política de un país destacan los análisis de Willis, Garman y Haggard (1999 y 2001). Estos trabajos tienen como objetivo explicar por qué unos países se descentralizan más rápidamente o con mayor profundidad que otros. Según su argumento principal, la descentralización (en específico la distribución de los recursos fiscales) es producto de un proceso de negociación entre políticos de distintos niveles de gobierno, cuyo resultado está en función tanto de las preferencias de los actores (nacionales y subnacionales), como de las instituciones que dotan a cada uno de éstos de mayor o menor capacidad para influir en la toma de decisiones.

Entre las instituciones que los autores identifican como aquellas que pueden potenciar o debilitar la capacidad de los actores que participan en las negociaciones intergubernamentales, están los partidos políticos. Su efecto sobre la capacidad de negociación de los actores dependerá atributos específicos del partido político al que pertenecen. Según estos autores, las organizaciones partidistas con estructuras más centralizadas, potencian la influencia que los líderes partidistas que operan en niveles territoriales superiores pueden tener en las negociaciones en relación a la de aquellos que lo hacen en niveles del ámbito sub nacional. Bajo ciertas condiciones, los líderes nacionales del partido pueden incluso tener mayor ascendencia sobre aquellos miembros del partido que participan en la toma de decisiones relacionada con la estructura territorial del Estado que resulta en mayores o menores niveles de descentralización de la misma.

Siguiendo la propuesta teórica de Willis, Garman y Haggard (1999 y 2001), los partidos más centralizados permitirían a los liderazgos políticos del centro hacer prevalecer sus preferencias sobre las de aquellos de niveles sub nacionales, lo que llevaría a que el proceso de descentralización se tornara más lento y de menor alcance. En el caso contrario, partidos más descentralizados propiciarían que los políticos que operan en los niveles territoriales de menor dimensión

influyan de manera más efectiva en las negociaciones sobre la distribución de recursos y competencias entre distintos niveles de gobierno, lo que a su vez aceleraría y profundizaría el proceso de descentralización de la estructura territorial del Estado.

Como veremos en el tercero de los artículos que aquí se compilan, una de las maneras en que se puede romper el círculo que se refuerza a sí mismo (partidos descentralizados llevan a estructuras territoriales del Estado también descentralizadas, mismas que llevan a partidos más descentralizados) es en aquellas situaciones en las que a los liderazgos nacionales les resulta rentable ceder una parte de su poder hacia niveles territorialmente inferiores. Al respecto existe una contribución importante que identifica que el cálculo electoral de un partido político puede convertirse en el detonador de un proceso de descentralización (O'Neill, 2003). Según esta autora, una razón por la que un partido político que está a cargo del gobierno central, estaría dispuesto promover un proceso de descentralización –aún cuando la estructura de dicha organización se caracterizara por su centralización- sería el que los tomadores de decisiones dentro de la organización vislumbraran pocas probabilidades de alcanzar o mantener posiciones en el gobierno central en elecciones futuras. Si además, estos tomadores de decisiones calculan que, por el contrario, pueden conservar posiciones de poder en niveles de gobierno territorialmente menores, es posible que vean en la dispersión del recursos y responsabilidades de los niveles nacionales a aquellos sub nacionales la posibilidad de acceder a recursos de patronazgo o dar continuidad al reclutamiento de élites y formación de cuadros en ese nivel territorial, que en un momento dado les permitirían aumentar las probabilidades de supervivencia de su organización partidista en escenarios nacionales adversos.

La contribución de Von Houten (2003) también es importante en este sentido. Según este autor, los partidos centralizados también pueden tener incentivos a impulsar la descentralización política en aquellos casos en los que a nivel sub

nacional existan alternativas partidistas que gocen de importantes niveles de apoyo (por ejemplo, partidos regionales o de ámbito no Estatal). Según Von Houten, la lógica de la competencia (o de la oferta y la demanda) a nivel sub nacional obligaría a un partido —aún cuando este estuviera centralizado— a dar mayor relevancia a los asuntos públicos del nivel sub nacional de gobierno, llevándolo a promover la descentralización de recursos y competencias del Estado hacia dicho nivel de gobierno.

Como es evidente, las contribuciones arriba mencionadas agrupadas bajo el rubro de estudios sobre descentralización, se han enfocado más a explicar porqué un Estado se descentraliza políticamente, o por qué un proceso de descentralización resulta más rápido o de mayor alcance que otro. Sin embargo, pocos se han preocupado por dar cuenta de las dinámicas que pueden generarse entre distintos niveles de gobierno una vez que la estructura territorial del Estado ha sido descentralizada. Aún cuando ya se han aproximado al fenómeno estudiando la dinámica intrapartidista y los dilemas organizacionales a los que se enfrentan los miembros de una organización nacional en un contexto de descentralización política, no han puesto suficiente atención sobre los efectos que distintas configuraciones partidistas pueden tener sobre la capacidad de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. En ello se concentra el primero de los artículos que siguen a esta introducción.

Entre otras cosas, los estudios mencionados aportan elementos para suponer que los cambios en ciertos atributos de las organizaciones partidistas y del sistema de partidos “si importan” en tanto que pueden propiciar o dificultar ciertos cambios en la estructura territorial de un Estado compuesto.

c) La literatura sobre relaciones intergubernamentales

El término “relaciones intergubernamentales” se originó en Estados Unidos desde los años treinta, y durante mucho tiempo careció de un contenido claro y preciso. Como hemos revisado en los apartados anteriores, tanto los estudiosos del

federalismo como aquellos abocados a estudiar los procesos de descentralización se habían referido de alguna u otra manera al tipo de relaciones que se establecen entre los distintos niveles territoriales de gobierno.

No obstante, uno de los primeros teóricos que se aboca a estudiar las relaciones intergubernamentales (RIG) como tales, y de manera más sistemática ha sido Deil Wright (1978). De entre sus aportaciones más concretas al desarrollo de este tema, vale la pena mencionar la distinción que hace entre esta “área de estudio” y la del federalismo. En primer lugar, explica que a diferencia de los estudios sobre el federalismo, es posible estudiar bajo el concepto de relaciones intergubernamentales otras relaciones además de las que involucran a la federación y a las entidades territoriales de menor dimensión; por ejemplo la relación entre el nivel nacional y el local (municipal), o incluso entre distintas unidades de gobierno local. En segundo lugar, Wright argumenta que el estudio de las RIG trasciende los aspectos meramente legales y las relaciones jerárquicas para abarcar también el diálogo y la negociación entre gobiernos; finalmente, defiende que el concepto de relaciones gubernamentales da cabida a estudios de carácter más empírico y orientado a resultados de las políticas públicas, dado que no tiene la carga emocional o normativa que sí trae consigo el concepto de federalismo.

d) Los partidos políticos y los sistemas de partidos

Como ya se mencionó, los estudiosos de los partidos y sistemas de partidos han puesto escasa atención en la “dimensión territorial” de estos componentes del sistema político. En cuanto a los efectos que pueden tener los cambios en la estructura territorial del Estado sobre los partidos políticos, lo poco que existe suele producir generalizaciones con escaso soporte empírico y tiende a concentrarse exclusivamente sobre los efectos que tienen los cambios en la estructura territorial del Estado sobre el sistema de partidos en su conjunto, sin entrar al análisis de los efectos diferenciados que dichos cambios pueden tener sobre los partidos políticos como organizaciones individuales.

En la literatura especializada en el estudio de los partidos políticos en general es posible identificar cierto consenso respecto a la idea de que el cambio que experimentan estas organizaciones políticas no sólo responde a los cambios que se producen en el contexto donde éstas se mueven, sino a su interacción con otros factores de tipo intra-partidista (Kitschelt, 1989; Strom, 1990; Strom y Müller, 1999). Algunos de estos factores que los estudiosos han mencionado son tales como: quién o quiénes toman las decisiones clave en el partido, cuál es el grado de convergencia –o divergencia– entre los intereses de estos últimos, así como la correlación de fuerzas existente entre ellos, y su respectivo margen de maniobra respecto a los miembros y activistas de la organización.

Llama la atención que algunos de los trabajos que han empezado a estudiar el comportamiento de los partidos políticos en Estados que han experimentado un proceso de descentralización política, no suelen considerar las contribuciones antes mencionadas. Por el contrario, estos parecen coincidir en la idea de que los cambios en el entorno de un partido político suelen afectar a estas organizaciones de manera casi determinista; es decir, estos primeros estudios afirman que la estructura de dichas organizaciones políticas tenderá a asemejarse a la estructura territorial del Estado y, en específico, se han referido a que la descentralización territorial del segundo tenderá a provocar la descentralización de los primeros (Harmel, 1981; Chandler, 1987; Thorlakson, 2003).

Algunos estudios empíricos han empezado a poner a prueba las hipótesis antes mencionadas, para sugerir que éstas requieren ser replanteadas. Los estudios sugieren que la hipótesis de que la descentralización del Estado provoca la descentralización de los partidos se cumple sólo de manera parcial, e incorporan nuevos factores al modelo, tales como aquellos de tipo institucional (Fabre, Swenden, Maddens y Libbrecht, 2005), o algunas de las consideraciones estratégicas de las organizaciones partidistas que pueden influir en la reacción

que éstas tienen frente a cambios en la estructura territorial del Estado (Roller y Von Houten, 2003).

En suma, las teorías de medio rango concentradas principalmente en cuatro “áreas del conocimiento” y presentadas de manera sintética en los párrafos anteriores, han abordado el fenómeno que aquí nos ocupa desde distintos ángulos. Éstas hacen algunas primeras contribuciones para comprender la interrelación entre los dos arreglos institucionales de nuestro interés: la estructura territorial del Estado y el funcionamiento del sistema de partidos y de los partidos políticos en lo individual. Una revisión crítica de dichas teorías sirven de base a los artículos que siguen a esta Introducción para elaborar nuevas hipótesis que, a su vez, sirven de guía al análisis empírico que se lleva a cabo.

A continuación se presentan los elementos principales de cada uno de los tres artículos que conforman esta investigación doctoral, procurando hacer una relación entre los mismos que a su vez lleva, al finalizar los tres textos, a la elaboración de algunas conclusiones generales producto de la investigación.

3. Primer artículo: Cuando las organizaciones partidistas facilitan la resolución de conflictos entre gobiernos de distinto nivel territorial: el caso español (1980 – 2006)

El primer artículo, de los tres que siguen a esta Introducción, parte de un primer supuesto metodológico que establece que tanto las características de la estructura territorial del Estado como los atributos de los partidos políticos que ahí operan son grupos de variables que están dadas y que cambian de manera exógena. A partir de dicho supuesto, el artículo se aboca a estudiar los efectos que tienen los cambios en ambos grupos de variables sobre un tercero relacionado con el tipo de dinámicas que se producen entre distintos niveles de gobierno. En contraste con los artículos que le siguen, el primer texto asume no sólo que la estructura territorial del Estado no afecta de manera significativa el comportamiento que

muestran las organizaciones partidistas que ahí operan, sino que este último tampoco influye los cambios que puedan suscitarse en la estructura territorial que adquiere el Estado en cuestión.

Los estudios que han seguido la misma lógica de análisis que sigue el primer artículo, se han ocupado de estudiar el tipo de relaciones que se generan entre distintos niveles de gobierno en un Estado compuesto, y el efecto que pueden tener en dichas relaciones las características del sistema de partidos o de las organizaciones partidistas que ahí operan. Estos asumieron por mucho tiempo que la coincidencia partidista entre los distintos niveles de gobierno facilitaría la negociación entre estos últimos, y por tanto, propiciaría la resolución de los conflictos que surgieran entre éstos.

Como principal contribución, este primer artículo pone en entredicho el supuesto antes mencionado. Desde una perspectiva teórica, el texto revisa a detalle los mecanismos causales que pueden llevar a que políticos que conducen un gobierno ajusten sus decisiones y acciones -- con el fin de conciliar sus respectivos intereses-- a aquellas de los gobernantes que operan en un nivel territorial distinto. A partir de dicha revisión se explica porqué, bajo ciertas condiciones y contrario a lo esperado, es posible esperar que en ocasiones la coincidencia partidista entre gobiernos de distinto nivel territorial no necesariamente facilite la construcción de acuerdos entre los mismos, sino que incluso pueda llegar a agudizarlos. Dicha discusión teórica se condensa en un conjunto de hipótesis que son sometidas a una primera prueba empírica, para la que se utiliza el caso español.

Para la realización de dicho estudio empírico se construyó una base de datos que incluye recursos judiciales (acciones de inconstitucionalidad y conflictos de competencia) de los cuales conoció el Tribunal Constitucional español desde 1980 hasta 2006. La característica en común de los conflictos judiciales que fueron incluidos en la base de datos mencionada es que todos ellos fueron

interpuestos ya sea por algún gobierno autonómico en contra del Gobierno Central, o vice versa. Por medio de un análisis de regresión logística, el estudio permite poner a prueba la validez de las hipótesis planteadas y obtener algunas primeras conclusiones. El principal hallazgo de este estudio es que la coincidencia partidista entre distintos niveles de gobierno puede facilitar la resolución de conflictos de interés entre los mismos cuando la organización a la que ambos gobiernos pertenecen ha tenido un buen desempeño electoral reciente, cuando su cúpula directiva se encuentra cohesionada, cuando la organización presenta menores niveles de regionalización a nivel nacional, y cuando presenta los mayores vínculos organizacionales entre la organización en un ámbito territorial y el otro.

4. Segundo artículo: Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre el PSOE y el PP

El segundo de los textos que aquí se presentan relaja el supuesto metodológico del que se partía en el artículo anterior, y solamente toma uno de los dos grupos de variables de análisis (la estructura territorial del Estado) como dado de manera exógena. Ello con el fin de identificar si es que los cambios en dichas variables tienen un efecto sobre los atributos de las organizaciones partidistas que operan en dicho contexto institucional.

Este artículo cuestiona la idea de que los partidos políticos necesariamente tenderán a ajustar su estructura territorial a la del Estado en el que operan. Desde un punto de vista teórico y con base en una discusión de la literatura dedicada a estudiar el comportamiento partidista, el artículo sostiene que los partidos no son meros entes institucionales que reaccionan de manera mecánica a los cambios que se producen en su entorno, sino que bajo ciertas condiciones estas organizaciones –tal como sugiere esta literatura-- son capaces de resistirse a la influencia que pueden tener sobre ellas factores de su entorno, tales como la transformación de la estructura territorial del Estado en el que operan y, por ende,

responder a los cambios externos de maneras disímboles. Algunos de los factores intrapartidistas que la literatura ha mencionado como aquellos que pueden mediar el efecto del entorno sobre la organización son tales como el grado de cohesión de la coalición dominante de la organización o la capacidad de esta última para alcanzar los principales objetivos de la organización.

El argumento principal de este segundo artículo se sostiene sobre la teoría del cambio institucional. Ésta propone que consolidación de instituciones tiende a ser un proceso que se refuerza a sí mismo, y que sólo logra romperse bajo la presencia de ciertas condiciones. En el caso concreto de las instituciones partidistas, los cambios en el entorno institucional de la organización no serían capaces de provocar per se transformaciones en el arreglo institucional que permite el funcionamiento del partido político, salvo cuándo éste interactúa con cambios al interior de la organización que logran hacer que esta sea más –o menos– susceptible a reaccionar a los cambios de su entorno (García Guereta, 2001).

Sabemos que los grupos internos con mayor influencia en la toma de decisiones al interior de la organización son --a su vez-- también aquellos con mayor capacidad para influir en las decisiones sobre la estructura territorial del Estado. De ahí que mientras subsistan ciertas estructuras y reglas en la organización, dichos grupos conservarán la capacidad de preservar la estructura territorial del Estado que más les convenga. Solamente sucesos tales como divisiones significativas en el grupo que gobierna el partido, la formación o fortalecimiento de un grupo con mayor capacidad para influir en la toma de decisiones que el actual, un cambio en la distribución de los recursos organizacionales provocado por el acceso de algún grupo a recursos extra organizacionales, o un fracaso evidente de la coalición gobernante para conseguir los objetivos prioritarios de la organización (como puede ser una derrota electoral), lograrían romper dicho proceso de auto-refuerzo.

El segundo de los artículos que sigue a este texto introductorio, aporta evidencia cualitativa que apoya el argumento principal mencionado en el párrafo anterior. Los datos que presenta dicho texto confirman que los partidos políticos no reaccionan de manera automática a los cambios en la estructura territorial del Estado de la manera en que la literatura lo suele esperar, sino incluso que dos organizaciones que operan en un mismo sistema político pueden reaccionar de manera distinta a cambios idénticos que se producen en su entorno institucional.

A diferencia del primer y tercer artículos que se presentan como producto de esta investigación doctoral, la aproximación metodológica del segundo es más de tipo cualitativo y consiste en una reconstrucción histórica de los cambios observados en los principales Partidos Políticos de Ámbito Estatal (PPAE) que operan en el Estado español desde 1980. Dicho recuento ilustra cómo durante el proceso de construcción del Estado de las Autonomías en España, ni el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ni el Partido Popular (PP) reaccionan a los cambios en la estructura territorial del Estado como en teoría se habría esperado. Así mismo, dicha descripción de la evolución de los principales PPAE a lo largo de veinte años muestra cómo cada una de estas organizaciones muestra una reacción distinta a los mismos cambios en el entorno, lo que refuerza el argumento principal del texto de que los cambios que experimenta el Estado en su estructura territorial no afectan de manera lineal la forma de organización de los partidos que ahí operan.

Las diferencias observadas entre los cambios observados en el PSOE y aquellos que muestra el PP a lo largo del tiempo permiten sugerir que entre los factores que más influyen en la manera en que reaccionan las organizaciones partidistas a cambios en su entorno tienen que ver, por un lado, como la capacidad de la cúpula directiva del partido para mantener una cohesión interna. En el momento en el que alguna de las organizaciones partidistas experimenta alguna división entre el grupo dirigente, ello la hace más vulnerable a los cambios en su entorno. Por otro lado, según los hallazgos del segundo de los artículos que aquí presentamos, cuando los liderazgos partidistas empiezan a tener dificultades para

alcanzar alguno de los objetivos primordiales de la organización, como lo puede ser el desempeño electoral, es entonces que la organización también se hace más susceptible a reaccionar a los cambios que se observan en su entorno, como lo es el proceso de descentralización de la estructura territorial del Estado.

5. Tercer artículo: La influencia de la filiación partidista en el interés del legislador por modificar el modelo federal: las iniciativas de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en México (1997 – 2006)

El tercer artículo de la serie que aquí se presenta invierte la dirección de causalidad estudiada en el segundo artículo arriba descrito, e incorpora al modelo como factores exógenos un conjunto de variables que capturan los cambios observados en la correlación de fuerzas entre los liderazgos que operan a nivel nacional y aquellos que lo hacen a nivel sub nacional dentro de las organizaciones partidistas. Lo que busca explicar el artículo es cómo los cambios en dichas variables interpartidistas pueden influir en el nivel de interés de distintos legisladores de ese partido por modificar la estructura territorial del Estado y, en última instancia, la distribución de poder entre los distintos niveles de gobierno.

Es importante tener en mente que el artículo en mención se concentra en estudiar el interés que han manifestado los legisladores de los distintos partidos por cambiar la estructura territorial del Estado, y no en los cambios observados en dicha estructura, ya que estos últimos no son resultado de la voluntad de un sólo partido político, sino de la negociación que se desarrolla entre aquellas organizaciones partidistas que tienen representación en el Congreso y de la capacidad relativa de cada una de éstas -- en distintos momentos del tiempo-- para influir sobre la forma que finalmente adquiere dicha estructura como resultado del proceso.

Desde el punto de vista teórico, el tercer artículo revisa algunos de los argumentos de estudios previos que de manera generalizada defienden que en la medida en

que los líderes sub nacionales de una organización partidista cuentan con mayor capacidad relativa --vis a vis los liderazgos nacionales-- para influir sobre las decisiones relacionadas con la estructura territorial del Estado en el que operan, las organizaciones partidistas de las que son miembros tenderán a promover la descentralización territorial de este último.

La observación detallada de los cambios en la correlación de fuerzas entre los liderazgos nacionales y aquellos sub nacionales dentro de una organización partidista permite identificar que ésta no muestra un comportamiento regular y sistemático que permita hacer generalizaciones. Por el contrario, la dinámica de poder entre los liderazgos partidistas que operan en distintos niveles territoriales muestra patrones que cambian continuamente, lo que hace prácticamente imposible establecer una relación causal entre los equilibrios organizacionales de poder y el tipo de estructura territorial de poder que dicho partido político promueve.

Considerando lo anterior, en el tercero de los artículos que siguen a este texto introductorio, se tomó la decisión metodológica de identificar aquellos factores que mayor efecto tienen sobre la correlación de fuerzas entre liderazgos nacionales y sub nacionales al interior de una organización partidista. Ello con el fin de contar con elementos observables y sistemáticos que permitieran identificar la relación causal entre los cambios en cierto partido político y su nivel de interés por cambiar la estructura territorial del Estado.

El argumento principal del artículo es que si factores tales como el hecho de que el partido gobierne a nivel nacional y/o sub nacional, o el nivel de competencia electoral en ambos niveles, o el desempeño electoral de la organización partidista llevan a que los líderes partidistas nacionales tengan mayor capacidad para influir en las decisiones del partido en relación a los líderes partidistas de cierta entidad sub nacional, *ceateris paribus*, entonces lo que este partido promueva en términos de la estructura territorial del Estado será distinto de aquello que la organización

promovería si dichos factores favorecieran la influencia de los liderazgos de cierta entidad sub nacional.

Entre los factores a considerar están: 1) si es que dicho partido conduce el gobierno a nivel nacional, el gobierno sub nacional, ambos o ninguno; 2) si es que el partido enfrenta un contexto electoral altamente competitivo a nivel nacional, a nivel sub nacional, en ambos o en ninguno; 3) si es que el desempeño electoral reciente del partido ha sido positivo a nivel nacional, a nivel sub nacional, en ambos o en ninguno, y 4) si es que el perfil del electorado que apoya al partido en la entidad sub nacional específica es muy distinto de aquel que suele apoyar a ese partido a nivel nacional.

La evidencia empírica utilizada en este tercer artículo para poner a prueba las hipótesis planteadas consistió en recopilar la totalidad de iniciativas de reforma a la Ley General de Coordinación Fiscal que, en México, los diputados, los senadores, los Congresos locales y el Presidente de la República presentaron al Congreso a lo largo de cuatro Legislaturas (LVII a la LX). Ello nos permite conocer no sólo qué representantes políticos fueron los más interesados en promover cambios en la distribución de recursos entre los gobiernos estatales y el gobierno federal (redistribución vertical), así como entre gobiernos estatales (redistribución horizontal), sino también observar qué tipo de cambios a la estructura territorial del Estado promovió cada uno de éstos. La base de datos nos permite hacer cruces para hacer generalizaciones sobre el grado de interés y el tipo de modificaciones que propusieron los políticos según su filiación partidista, y también en función de la entidad territorial a la cual representan.

Un análisis estadístico de los datos recopilados, por medio de un modelo de regresión lineal permite comprobar la validez de las hipótesis presentadas. Los hallazgos sugieren que las variables que más influyen en el interés de los legisladores para cambiar la estructura territorial del Estado tienen que ver con las posiciones de gobierno que ocupa el partido al que estos pertenecen. Por un lado,

la evidencia refuerza la idea de que un legislador estará más interesado en promover cambios en la estructura territorial del Estado cuando su partido gobierna a nivel sub nacional. Por otro lado, los hallazgos permiten sugerir que los legisladores tendrán más incentivos a promover cambios en la estructura territorial del Estado cuando su partido político no gobierna a nivel nacional. También se identificaron otras variables que, aunque con menor peso, influyen en el interés del legislador. Una de ellas tiene que ver con el nivel de competencia electoral que se observa en la entidad territorial a la que representa dicho legislador; aquellas en las que la competencia electoral se muestra más reñida, los representantes políticos tienden a mostrar mayor interés en modificar la estructura territorial del Estado. La segunda variable tiene que ver con el grado en que el comportamiento electoral a nivel nacional difiere de aquel que se observa en las distintas entidades territoriales. Los legisladores que representan aquellas entidades que mayor diferencia en su dinámica electoral muestran con respecto a aquella observada a nivel nacional, parecen tener el menor interés en modificar la estructura territorial del Estado.

Breve resumen de las conclusiones de la investigación doctoral

Los tres artículos descritos a lo largo de este texto introductorio permiten esbozar algunas conclusiones generales como aportaciones principales de esta investigación doctoral, mismas que se presentan al finalizar el tercer artículo. Aquí se ofrece al lector un resumen de estas últimas.

Primero, la investigación doctoral permite avanzar algunos pasos en el camino de resolver el problema de endogeneidad característica del fenómeno de interés. La estrategia de investigación fue diseñada para lograr distinguir la causa del efecto, utilizando una serie de ejercicios de estática comparativa que permiten no solo identificar efectos aislados de ciertas variables sobre otras, sino también explorar las distintas direcciones de causalidad entre ellas, su efecto en una tercera variable.

Segundo, el conjunto de análisis teóricos y empíricos aportan nuevos elementos para enriquecer el marco conceptual conocido como “Institucionalismo centrado en actores” (Scharpf, 1997) ó “Institucionalismo de Elección Racional” (Hall y Taylor, 1996), del cual abrevan las principales teorías de medio rango que han ofrecido explicaciones sobre el fenómeno de interés. A lo largo de la investigación doctoral se cuestiona la idea de que las instituciones tienen un efecto lineal sobre el comportamiento de los actores políticos para sugerir que, bajo ciertas condiciones, es el comportamiento político el que puede promover cambios significativos en las instituciones.

Tercero, la investigación presentada a lo largo de los tres artículos que siguen a esta introducción también aporta elementos para refinar las hipótesis que han ofrecido algunas de las teorías de medio rango concentradas en estudiar el funcionamiento de un Estado compuesto. Cabe destacar aquí la aportación que hace respecto a las condiciones que deben estar presentes para que pueda observarse una relación causa-efecto entre las principales variables a estudiar: el funcionamiento de un Estado compuesto, sus instituciones territoriales y aquellas observadas al interior de los PPAE que ahí operan.

Cuarto, el estudio doctoral profundiza sobre dos factores que resultan ser cruciales en los efectos causales que se observan entre las instituciones territoriales de un Estado compuesto y aquellas de una organización partidista. La discusión teórica acompañada de estudios empíricos sostienen la idea de que el desempeño electoral de una organización partidista y la capacidad de sus liderazgos para evitar fracturas en el grupo dirigente resultan ser factores que pueden potenciar o minimizar la relación entre las variables que nos interesan. Un desempeño electoral negativo reciente y un grupo dirigente que muestra importantes escisiones o fracturas en su seno llevan a esta organización a ser más vulnerable a presiones que ejerce su entorno sobre ella. Estas condiciones reducen el margen de autonomía de la organización partidista frente a los cambios que se

suscitan en su entorno, y minimizan su capacidad para elegir aquellas estrategias de organización que le son más convenientes (ver segundo artículo).

Estas condiciones también generan incentivos para que los representantes populares miembros de dicha organización busquen promover cambios en las instituciones territoriales que apunten a trasladar recursos y competencias del Gobierno central a los gobiernos sub nacionales (ver tercer artículo), además de que disminuyen la capacidad del partido para facilitar la resolución de conflictos entre aquellos gobiernos de distinto nivel territorial que comparten esa etiqueta partidista (ver primer artículo).

**Cuando las organizaciones partidistas facilitan la resolución de conflictos
entre distintos ámbitos territoriales de gobierno:
El caso español (1980 – 2006)**

Alejandra Betanzo de la Rosa

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales

Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

Resumen

Este artículo pone en entredicho el común supuesto de que la coincidencia partidista entre gobiernos que operan en distinto nivel territorial propicia la colaboración y la coordinación entre los mismos. En el ámbito teórico, el texto revisa a detalle los mecanismos causales que pueden llevar a que políticos que conducen un gobierno ajusten sus decisiones y acciones -- con el fin de conciliar sus respectivos intereses-- a aquellas de los gobernantes que operan en un nivel territorial distinto. También explica porqué, bajo ciertas condiciones y contrario a lo esperado, hay ocasiones en que la cofiliación partidista en gobiernos multi-nivel no necesariamente facilita la construcción de acuerdos entre los mismos. Lo anterior se condensa en un conjunto de hipótesis que son sometidas a una primera prueba empírica con el estudio del caso español. Para ello se utiliza una base de datos, que incluye todos los recursos judiciales (acciones de inconstitucionalidad y conflictos de competencia) de los cuales conoció el Tribunal Constitucional de ese país, desde 1980 a 2006. Dichos conflictos son ya sea, iniciados por algún gobierno autonómico en contra del Gobierno Central, o viceversa. Un análisis de regresión logística permite, finalmente, evaluar la validez de las hipótesis planteadas, con el fin de obtener algunas primeras conclusiones. La evidencia nos permite sugerir, que tanto el desempeño electoral reciente de una organización partidista como la cohesión de la cúpula dirigente son condiciones que potencian la capacidad de la misma para propiciar la resolución de conflictos de interés que surgen entre gobiernos que operan en distinto nivel territorial

Introducción

En una democracia representativa las elecciones periódicas para elegir a nuestros gobernantes sirven como uno de los tantos controles y contrapesos que han sido adoptados en aras de circunscribir, disciplinar y restringir al poder⁸. El voto funciona como uno de tantos mecanismos que permiten exigir a los políticos que conducen un gobierno que informen, expliquen y justifiquen por qué tomaron las decisiones que tomaron. Cada elección, una mayoría de ciudadanos premia (o castiga) con su voto al gobernante en función de las decisiones que tomó y si quiere que las siga tomando. En consecuencia, bajo esta lógica, si quiere permanecer en el poder, el representante popular que conduce un gobierno tiene los mayores incentivos a privilegiar y defender los intereses de la mayoría de la población y el territorio que representa.

Dicho modelo de control democrático, en estricto sentido, supondría que en Estados a los que se ha denominado “Estados compuestos⁹”, o aquellos en los que cohabitan gobiernos de distinto nivel territorial (realidad que en sus distintas versiones se observa en la mayoría de las democracias del mundo), ningún gobernante estaría dispuesto a sacrificar los intereses de sus gobernados con tal de que otro gobierno lograra preservar aquellos de los propios. Este tipo de tensiones entre distintos niveles de gobierno, suele exacerbarse cuando la decisión pública en cuestión tiene como efecto inevitable el beneficio de un

⁸ A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser. Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos (Schedler, 1999).

⁹ En este estudio se optó por utilizar el término “Estado compuesto” en lugar de Estado Federal, en tanto que en la última década la clasificación federal-unitario ha sido insuficiente para describir nuevos arreglos institucionales relacionados con la cohabitación de varios gobiernos de distinto nivel territorial (Ver por ejemplo Baldi, 1999). Según Vallés (2000: 176 – 177), el “Estado compuesto” es aquel “en el que el poder político se reparte originariamente entre instituciones que controlan ámbitos territoriales diferentes” como lo son el Estado autonómico o el Estado federal.

territorio en el perjuicio de otro, o lo que en la jerga de “teoría de juegos” se conoce como una situación de “suma cero”.

Precisamente, uno de los retos que crecientemente enfrentan los gobiernos que operan en Estados compuestos es la dificultad para lidiar con la relación de interdependencia que inevitablemente tienen con gobiernos que operan en el mismo sistema; sea esto, con aquellos que operan en su mismo nivel territorial o en un nivel distinto. A pesar de que lo más común es que se desarrollen límites claros, o “compartimentos estancos”, sobre las competencias y recursos que le corresponden a uno y a otro de los gobiernos, al final, es casi imposible evitar que muchas de las decisiones y acciones que toma la autoridad de un territorio con respecto al bienestar de los ciudadanos que ahí residen, tenga algún tipo de efecto sobre los ciudadanos que habitan en territorios distintos¹⁰ (Aja, 1999; Kramer, 2000).

Si esto es así, ¿cómo explicar entonces que en la política cotidiana, cuando dos entidades territoriales distintas se enfrentan a un conflicto de interés, lo que solemos observar no es solamente la confrontación entre sus respectivos gobiernos sino, incluso frecuentemente, su resolución mediante la negociación, cooperación y la coordinación?¹¹ Tanto o más interesante, es observar cómo dentro de un mismo Estado –y, por tanto, dentro de un mismo contexto institucional-- existe una variación significativa en la capacidad que tienen unos y

¹⁰ Ejemplos de este tipo de situaciones de interdependencia son innumerables y cotidianas; entre otras podemos mencionar, la decisión de un gobierno central de trasvasar un río para que más de un territorio pueda hacer uso del recurso hidráulico; establecer criterios para la distribuir el gasto recaudado desde el centro entre las distintas entidades sub nacionales; el trazado de una vía de ferrocarril que cruzará el país de un extremo a otro, o la decisión de ubicar un nuevo aeropuerto o una refinería en cierto territorio y no en otro. También ilustran este tipo de casos decisiones de gobiernos sub nacionales como son el reducir o el aumentar algún impuesto o subsidio local, endeudarse, u ofrecer la prestación de algún servicio social distinto al que ofrecen gobiernos de entidades sub nacionales contiguas.

¹¹ Esta misma pregunta ya la formulaba Kramer (2000: 224). Para Kramer, la capacidad del sistema político norteamericano para conciliar disputas entre los distintos niveles de gobierno no se encontraba en el diseño constitucional, sino en el sistema descentralizado de partidos políticos nacionales, a través de los cuales, se vinculaba el desarrollo profesional de los políticos que operan en los distintos niveles de gobierno.

otros gobiernos sub nacionales para resolver los conflictos de interés que enfrentan con otros de su mismo ámbito territorial o con el Gobierno Central. ¿Cómo explicar variación en la capacidad de las distintas parejas de gobiernos para conciliar intereses?

Este trabajo apunta a resolver las anteriores interrogantes con un argumento que no es desconocido para los estudiosos de la materia. Los mecanismos de rendición de cuentas funcionan de manera más compleja que la mencionada en los primeros párrafos de este texto (Schedler, 1999; Stokes, Przeworski y Manin, 1999). En los sistemas democráticos los políticos se ven obligados a rendir cuentas, no sólo a los ciudadanos para los que gobiernan, sino también a su partido político, al Congreso y a otros órganos de control especializados. Además, dependiendo de las reglas electorales que operen en cada país, aquellos políticos que ocupan un puesto de elección popular pueden tener incentivos, incluso, a rendir cuentas a ciudadanos que habitan en jurisdicciones en las que a dichos políticos les gustaría ocupar algún puesto de elección popular en el futuro.

En este texto, explico cómo son los distintos sub sistemas institucionales que, en interacción, afectan el comportamiento y las relaciones que observamos entre los actores políticos de nuestro interés. En concreto, este trabajo explora las condiciones bajo las cuales, como se ha propuesto ya en varias ocasiones, los partidos “políticos de ámbito estatal¹²” (PPAE) en su interacción con el contexto institucional-territorial del Estado, generan incentivos entre políticos que conducen distintos niveles de gobierno para conciliar los intereses y ajustar sus decisiones para hacerlas compatibles con las que toman aquellos que conducen otras jurisdicciones territoriales (Kramer, 2000)¹³.

¹² Se utiliza este concepto para hacer referencia a aquellas organizaciones partidistas que compiten en elecciones para puestos de elección popular del ámbito territorial de mayor magnitud en un país ó Estado.

¹³ En concreto, Kramer (2000) sugiere que la cooperación y la deferencia que se observa entre distintos gobiernos en un país descentralizado territorialmente es producto de lo que el llama instituciones “extra-constitucionales” que vinculan las carreras profesionales de los políticos que conducen dichos gobiernos.

Lo realmente innovador del texto que aquí presento es que la hipótesis de que la variable partidista es un factor relevante para explicar el tipo de relaciones que se desarrollan entre gobiernos de distinto nivel territorial se somete a comprobación empírica, lo que adicionalmente permite identificar las principales condiciones bajo las cuales la variable partidista puede facilitar que dichos gobiernos resuelvan sus conflictos por medio de la negociación.

Para el ejercicio de comprobación empírica se eligió el caso español por varias las razones. En primer lugar, ya en muchas ocasiones se ha documentado que las características de la estructura institucional de dicho Estado privilegian la autonomía de las Comunidades Autónomas (CCAA) por encima de la cooperación entre los gobiernos (ejemplo de ello son la distribución sectorial de competencias y el bicameralismo asimétrico) (Ver por ejemplo, Börzel, 2002). En segundo lugar, en dicho país es evidente la ausencia de mecanismos institucionales que regulen de manera efectiva la interacción entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas (Agranoff, 1993; Aja, 1999). Además, este caso salta a la vista en tanto que, aun con sus respectivas variaciones en el tiempo y, diferencias entre unas y otras CCAA, el nivel general de conflicto entre ambos niveles de gobierno – en promedio -- es de los más elevados entre los Estados descentralizados de la Unión Europea (Viver Pi i Sunyer, 1990).

Lo interesante es que, aún en presencia de ambas características del caso español mencionadas en líneas anteriores --la ausencia de una estructura institucional que facilite la resolución de conflictos entre distintos niveles de gobierno sus altos niveles de conflicto intergubernamental registrados--, es posible observar variaciones importantes no sólo en el tiempo, sino también en la relación que llevan las distintas entidades sub nacionales ó CCAA con el Gobierno central. A la manera de un caso quasi-experimental, el caso español permite estudiar el cambio en distintas variables a la vez que otras permanecen constantes en el tiempo y a lo largo de todo el Estado como lo son el régimen parlamentario y las instituciones electorales cuasi-mayoritarias, mismas que han caracterizado a la democracia española a partir de su restablecimiento.

La estructura del texto está organizada en dos partes con dos secciones cada una. La primera parte está dedicada a discutir el cuerpo teórico en el que se apoya esta investigación. En su primera sección se explica, a grandes rasgos, porqué pueden surgir conflictos de interés entre gobiernos de distinto nivel territorial, las dificultades que estos actores enfrentan para conciliar dichos intereses y el papel que pueden jugar los PPAE para incentivar al ajuste entre sus respectivas decisiones. En la segunda sección presento y problematizo tres de los factores partidistas, que bajo el enfoque del “nuevo institucionalismo de elección racional” (Rose y Taylor, 1996; Scharpf, 1997) sustentan a nivel teórico la idea de que la coincidencia partidista entre gobiernos de distinto nivel territorial puede facilitar la resolución de conflictos de interés intergubernamentales. De la discusión de cada uno de estos tres factores se derivan algunas hipótesis que se presentan de manera que sean susceptibles de comprobación empírica. A partir de estas últimas se hacen explícitas las expectativas que podemos tener con respecto a la capacidad de resolución de conflictos entre gobiernos de distinto nivel territorial y al efecto que tienen en dicha variable los cambios en la estructura territorial del Estado y en los partidos políticos que conducen los gobiernos involucrados.

La segunda parte del artículo concentra el ejercicio empírico de la investigación. En la primera de estas secciones, antes de entrar de lleno en la parte empírica tanto descriptiva como exploratoria del ejercicio, se hace una descripción no sólo de los datos utilizados sino también de los instrumentos estadísticos empleados para su análisis. Como primera aproximación empírica al fenómeno, se describen los patrones de interacción entre el Gobierno Central español y las distintas CCAA, seguido por un breve repaso de las instituciones que pueden tener un efecto sobre dichas interacciones. En la última sección se presenta el análisis estadístico utilizado para la comprobación de hipótesis, y se discuten los principales hallazgos.

El ejercicio analítico finaliza con un apartado dedicado a hacer una reflexión general sobre la validez de las hipótesis planteadas, de sus posibles limitaciones, así como sobre los siguientes pasos que seguirían esta línea de investigación.

1. El papel de los partidos políticos en la conciliación de intereses entre gobiernos de distinto nivel territorial.

Como mencioné en la introducción, en principio, los mecanismos básicos de rendición de cuentas permiten a los ciudadanos alinear los intereses de sus representantes políticos con los propios; es decir, sería lógico esperar que cada representante político, siguiendo su propio interés, se abocara a cumplir con las expectativas de la mayoría del electorado que lo apoyó para llegar al poder, sea esta una mayoría conformada a escala regional o nacional. Dicho en términos teóricos, las elecciones periódicas generan incentivos para que los representantes políticos actúen como agentes casi perfectos de la mayoría de ciudadanos para los cuales gobiernan, sin que esto tenga consecuencia negativa alguna sobre ciudadanos residentes en otras demarcaciones.

Sin embargo, como ya se mencionó en la introducción, las decisiones que toma un gobierno en mayor o en menor grado son funcionalmente interdependientes con aquellas de otros gobiernos; sean estos aquellos que operan en ese mismo nivel territorial o en uno distinto. Incluso, podríamos decir que lo que vincula a estos gobiernos es una interdependencia prácticamente inevitable pues aún cuando en las leyes se haya hecho un esfuerzo por separar claramente las esferas de acción de cada uno, las decisiones que se toman para cierto territorio frecuentemente tienen un efecto sobre otros¹⁴.

Si bien es cierto que la interdependencia no lleva necesariamente al conflicto, éste tiende a producirse sólo en la medida en que los intereses de la población, o de ciertos sectores de la misma, que habitan en cierto territorio sean contrarios a

¹⁴ Por ejemplo, según Pierson, (1995: 464), "A menos que la compartimentalización de las competencias entre gobiernos se encuentre altamente institucionalizada, es muy probable esperar la intrusión de las autoridades centrales. Como apunta Fritz Scharpf, los esfuerzos encaminados a "reservar" ciertos poderes a las entidades sub nacionales en los sistemas federales, suelen ser minimizados en la medida en que la interdependencia económica y la complejidad de las políticas ha aumentado (Scharpf, 1994). Este autor apunta a la cláusula de comercio interestatal en los Estados Unidos como un buen ejemplo de cómo las barreras que protegen la autoridad sub nacional de la injerencia del Gobierno Central son gradualmente ignoradas. Dichas áreas protegidas se vuelven tan interrelacionadas con otros asuntos de política, que se hace muy difícil bloquear la acción del gobierno central". Traducción libre de la autora.

aquellos de otra población o parte de la misma, que habitan en un territorio, y por tanto, un gobierno distintos.

En concreto, las decisiones que toma el Presidente del Gobierno Central encaminadas a satisfacer las demandas o necesidades de una mayoría nacional, pueden afectar --aún sin intención, y de manera positiva o negativa-- a una mayoría de ciudadanos concentrada en una o varias CCAA, y viceversa. Si además, cada uno de los políticos que representa a las distintas CCAA tiene incentivos a dar prioridad exclusiva a los intereses del electorado que le corresponde, entonces, sería de esperarse que no hubiera posibilidad alguna para que un Gobierno Central y uno Autonómico pudieran solucionar los conflictos de interés que surgieran entre ellos, lo que acarrearía los respectivos costos con cargo al bienestar de la colectividad.

A lo anterior, podemos añadir que, al no existir entre el Gobierno Central y las CCAA ninguna diferencia jerárquica (al menos teóricamente, como en cualquier otro Estado compuesto), no existe ningún mecanismo exógeno que tenga capacidad suficiente para imponer o “hacer cumplir” los potenciales acuerdos que se construyen entre éstos. Este último ha sido considerado como uno de los principales dilemas que enfrenta el arreglo institucional de un Estado compuesto, conocido como “common pool problem” (Figueiredo y Weingast, 2005: 107), en el que los gobiernos sub nacionales quieren beneficiarse de aquello obtenido de manera colectiva por el conjunto de CCAA, pero al mismo tiempo --en la medida de lo posible --intentarán evitar los costos que ello conlleve.

De esta manera, entre los gobiernos sub nacionales y el Gobierno Central se genera un dilema de acción colectiva que disminuye las probabilidades de encontrar soluciones a aquellas situaciones en las que los intereses de las respectivas jurisdicciones se hallan contrapuestos (Scharpf, 1997)¹⁵. Por tanto,

¹⁵ Incluso, aún si existiera una jerarquía entre los gobiernos, en la literatura sobre el tema ya se ha reconocido que el talón de Aquiles de los mecanismos exógenos (o instituciones) capaces de imponer soluciones y de hacer cumplir acuerdos y reglas, es que éstos a su vez, suelen estar constreñidos por otras reglas, mismas que también requieren también de algún mecanismo de

cuando observamos cooperación entre gobiernos de distinto nivel territorial, ésta seguramente tiene que ver con mecanismos complementarios que permiten que los actores se obliguen a sí mismos¹⁶ a llegar a acuerdos para ajustarse a sus mutuos intereses, y para dar credibilidad al cumplimiento de sus compromisos (Gibbons y Rutten, 1997).

Tal como mencioné al principio de este texto, en la literatura sobre el tema se habla de que los partidos políticos de ámbito estatal, pueden desempeñar el papel de mecanismos que obliguen a gobiernos de distinto nivel territorial a solucionar los conflictos de interés que surgen entre ellos (Pennock, 1959; Riker, 1964; Chandler, 1987; Kramer, 2000). Según este argumento, ello se debe a que estas organizaciones políticas son capaces de articular los intereses concentrados geográficamente, organizar el conflicto territorial y de generar incentivos para la conciliación de intereses y el establecimiento de vínculos entre políticos que operan en jurisdicciones territoriales distintas.

Más concretamente, la idea es que en la medida en que la fortuna profesional de los políticos que operan en distinto nivel territorial se encuentra vinculada --al pertenecer ambos a la misma organización partidista-- se lograrían dos objetivos necesarios en un país descentralizado. Por un lado, minimizar la confrontación entre niveles de gobierno, en tanto los políticos de ambos niveles buscarían ajustar sus respectivas decisiones, con el fin de evitar una disminución de apoyo electoral a la organización de la que ambos representantes son miembros. Y por otro lado, evitar que cualquiera de las dos partes intente imponer sus intereses sobre aquellos de la otra; esto es, en tanto que ambos se necesitan para mantenerse en el poder¹⁷ se ven obligados a internalizar las prioridades de la contraparte en las decisiones que toman de manera unilateral.

control que los impulse a cumplirlas, y así sucesivamente (Riker, Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions 1980).

¹⁶ A estos mecanismos se les conoce en inglés como "self-enforcing mechanisms"

¹⁷ Pallarés y Keating (2003) mencionan, por ejemplo, que a falta de una cámara de representación territorial en España, los intereses concentrados geográficamente suelen también ser articulados a

Siguiendo esta misma lógica, en aquellos casos en los que el partido que conduce el gobierno en un nivel territorial es distinto de aquel que lo hace en la otra escala, sucedería lo contrario de lo expuesto en el párrafo anterior; esto es, la fortuna política de aquellos que encarnan dichos gobiernos no sólo no estaría vinculada, sino posiblemente estaría inmersa en una dinámica de competencia. Por tanto, en situaciones de este tipo, lo que se esperaría es que el conflicto entre ambos niveles de gobierno se viera exacerbado, en tanto que cada uno de los gobernantes intentaría defender los intereses de su propio electorado con mayor fuerza, y por tanto, la conciliación encontraría más obstáculos.

En suma, las anteriores ideas, derivadas del enfoque del “institucionalismo basado en actores” (Scharpf, 1997), fortalecen el argumento de que la existencia de organizaciones partidistas de ámbito estatal puede atemperar el conflicto entre gobiernos de distinto nivel territorial. Ante la carencia de un tercer actor dotado de autoridad y recursos para vigilar y sancionar las conductas no cooperativas de los gobiernos involucrados, mismo que exógenamente incentivara a las partes a negociar y llegar a acuerdos, los partidos políticos pueden suplir la función de este último; es decir, al vincular los intereses de políticos, activistas y electores adscritos a demarcaciones territoriales distintas, pudieran desempeñar la función de ese tercer actor que incentiva a negociar y a cumplir acuerdos. La única diferencia de este tercer actor y los partidos políticos, es que el primero incentiva a la cooperación de manera “exógena” y estos últimos lo hacen de manera “endógena”.

Es importante insistir respecto a su naturaleza endógena, pues en particular, los partidos políticos de ámbito estatal que operan en un Estado descentralizado se ven en la necesidad de encontrar, para su organización, arreglos institucionales adecuados para acomodar y agregar intereses territoriales que muchas veces difieren entre sí. Dichos arreglos institucionales, a su vez, les permiten evitar divisiones dentro de la misma organización que más adelante pudiesen afectar su propio desempeño electoral.

través de los partidos políticos, en tanto que estos pueden “servir de canales de comunicación e influencia entre el centro y la periferia”. Traducción libre de la autora.

Dicho en otras palabras, para que cierto actor no sólo busque construir acuerdos y pactar con otro actor o actores, sino además tenga incentivos a cumplir con dichos pactos y a preservarlos, es necesario que dicho actor perciba que hacerlo reeditar positivamente en sus intereses particulares (Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004). Aplicado concretamente al fenómeno que aquí nos ocupa, podríamos esperar que las decisiones de los políticos que operan en la escala nacional buscarán considerar los intereses y necesidades de sus contrapartes a nivel sub nacional y vice versa, si y solo si cada uno de ellos percibe que el “ajuste mutuo” se traducirá en un rendimiento electoral positivo de la organización de la que ambos son miembros. En el caso de que no compartan filiación partidista, podría esperarse lo contrario: la conciliación de intereses podría resultar en una disminución de su respectivo desempeño electoral.

En lo que sigue, profundizo en la idea anterior, exponiendo tres de las condiciones bajo las cuales, siguiendo las premisas del “institucionalismo basado en actores”, se podría esperar que los partidos a fungieran efectivamente como moderadores en los enfrentamientos entre gobiernos de distinto nivel territorial. Las condiciones que discutiremos son: a) Ideología, sistema de creencias y cultura organizacional como mecanismos de coordinación; b) El factor confianza y reciprocidad interpersonal y c) La estructura institucional de los partidos políticos.

2. Las variables partidistas

Los tres factores que reviso en esta sección suelen asumirse como características inherentes a los partidos políticos, y es a partir de ello que se da por descontado que estas organizaciones tenderán a facilitar la resolución de conflictos entre gobiernos de distinto nivel territorial. Sin embargo, como también discutiremos a continuación, dichos factores no siempre están presentes en una organización partidista, y cuando lo están, frecuentemente presentan variación en la forma, en el grado o en los distintos ámbitos territoriales donde opera este partido. Por esta razón, conviene revisar cada uno de ellos, y discutir cómo es que las posibles variaciones pueden producir un efecto en las relaciones intergubernamentales distinto al que suele esperarse.

a) Ideologías, sistemas de creencias y cultura organizacional como mecanismos de coordinación

Un primer factor que llevaría a un partido político a servir de mecanismo para facilitar la resolución de conflictos entre gobiernos de distinto nivel territorial serían la ideología sobre la que está construida la organización, los sistemas de creencias que la caracterizan, así como la cultura organizacional (o conjunto de normas de funcionamiento) que se desarrollan con el tiempo dentro del partido.

Autores como Bawn (1999) han sugerido que el hecho de que un grupo de individuos tengan un conjunto de principios, valores y actitudes compartidos los puede llevar a alcanzar acuerdos más fácilmente. Ello se debe a que el tener una misma cultura o ideología lleva a este conjunto de actores a tener expectativas muy similares sobre lo que es “socialmente aceptable” o lo que debería ser “castigado” (Bawn, 1999: 307). A su vez, lo anterior sirve de “punto focal” para la toma de decisiones en conjunto que permite finalmente a distintos actores alcanzar la coordinación (Schelling, 1960).

Esta idea podría utilizarse para explicar las relaciones entre gobernantes que comparten etiqueta partidista si suponemos que, al ser miembros de un mismo partido, tienen --o han adquirido con el tiempo-- una visión e ideología compartidas tanto respecto al quehacer político como a las políticas públicas en general. Así mismo, el argumento de Bawn (1999) tendría sentido si suponemos que al pertenecer al mismo partido también tienen en común esquemas mentales, preferencias políticas, códigos de lenguaje, además de una cultura organizacional compartidos, y que ello necesariamente se vería reflejado en un aumento en su capacidad para solucionar aquellos conflictos de interés que surgieran entre ellos. (Kramer, 1994; Levi, 1996; Bawn, 1999; Grau i Creus, 2000; Richards, 2001)

De hecho, lo anterior no sólo podría esperarse de los representantes políticos (que son los que suelen tomar las decisiones) sino también podríamos pensarlo de sus respectivos electorados; es decir, es de suponer que en muchas ocasiones los votantes que habitan en distritos electorales o territorios que votan sistemáticamente por cierto partido, tenderán a tener muchas características y

preferencias (sobre el quehacer político y las políticas públicas) en común con aquellos residentes de otros distritos o territorios que también han preferido a esa organización política a lo largo del tiempo. Así, es posible pensar que aquellos representantes políticos que reciben apoyo mayoritario de electorados con perfiles similares entre sí, tenderán también a enfrentar menores costes a la hora de la negociación intergubernamental, pues además estaría en el interés de ambos llegar a acuerdos que les permitieran salvaguardar el valor de la etiqueta partidista que comparten.

No obstante, hay importantes matices que hacer con relación al argumento anterior. En primer lugar, con relación al supuesto de que todos los miembros de un partido político tienen expectativas similares respecto a lo que es deseable en política y en las políticas públicas, sabemos que es cada vez más común encontrar en operación a partidos que se han convertido en meras organizaciones profesionales de la movilización electoral. En éstas, el pragmatismo predomina sobre factores con capacidad cohesionadora como son los principios, valores y actitudes. Estas organizaciones, también conocidas como partidos “atrápalo-todo” (catch-all-parties) asignan la mayor prioridad al desempeño electoral y, los lleva a hacer planteamientos programáticos lo suficientemente amplios, ambiguos, y flexibles como para atraer al mayor número de votantes (Panebianco, 1982).

Ello automáticamente disminuye la relevancia de los principios orientadores en la toma de decisiones, así como la prioridad de los asuntos programáticos en la organización. Además, puede llevar a que algunas las actitudes de los ciudadanos respecto a algunos temas sean menos intensas y extremas, y por tanto, que las organizaciones partidistas que ahí operan sean incapaces de tomar posturas que agraden a la mayor parte de sus simpatizantes la mayor parte del tiempo. Este tipo de partidos tenderán a generar lealtades bastante débiles (Miller, 1983: 736).

Así, cuando dos gobiernos de distinto nivel territorial comparten la etiqueta de un partido con las características mencionadas, no es posible asegurar que, a su vez, los políticos que los conducen compartan principios, valores o actitudes que

les permitan tener expectativas similares sobre lo que es deseable ni en el quehacer político o respecto a ciertas políticas públicas. Tal es el caso del bajo nivel programático observable en los partidos políticos que operan en Estados Unidos, que permite a los representantes populares de ambos partidos a abandonar con cierta facilidad la defensa de posiciones políticas particulares (Kramer, 2000: 279).

Caso aparte es también el de partidos en los que a pesar de que los principios y valores si tienen gran relevancia, éstos no son homogéneos en la organización; es decir, hay organizaciones partidistas en las que existen importantes diferencias internas y por lo tanto, también expectativas claramente distintas sobre lo que es políticamente deseable. A lo anterior podemos añadir que, incluso, en muchas sociedades socioeconómica y culturalmente heterogéneas existe más de una línea de conflicto en torno a la cual los intereses de grupos de ciudadanos se aglutinan. Aunque en algunos países, tal y como predecían Lipset y Rokkan (1967), cada partido se construye sobre una de dichas líneas de conflicto, en otros contextos, especialmente en los que predomina la regla de mayoría, muchas de estas organizaciones intentan agregar varias líneas de conflicto dentro de la misma organización.

De tal forma que, dentro de un mismo partido pueden existir diversas concepciones sobre el quehacer político así como distintas posturas con respecto a una misma política pública. Por ende, la coincidencia partidista entre gobiernos de distinto nivel territorial podría, en un momento dado, incluso llegar a exacerbar los conflictos de interés que surgen entre dichas autoridades. Como menciona (Kramer , 2000: 278), tal fue el caso del partido Demócrata en Estados Unidos, cuya ruptura en 1860 ha sido considerada como uno de los factores principales que llevó a dicho país a una Guerra Civil. En el momento en que esta organización dejó de garantizar la formación de una coalición política a nivel nacional, la división salió a la superficie.

Otro matiz que es necesario hacer con respecto a la ideología como una característica partidista que facilita la resolución de conflictos entre gobiernos de

distinto nivel territorial, se relaciona con lo expuesto en el párrafo anterior. Si bien es cierto que en países en los que existe gran heterogeneidad socioeconómica y/o cultural entre las distintas regiones electorales similares pueden tender a votar por un mismo partido, también es bastante frecuente encontrar que distintas mayorías electorales ubicadas en territorios distintos, puedan elegir al mismo partido político para conducir su gobierno sin que ello necesariamente implique que en ambos territorios la mayoría de los electores tenga el mismo perfil ideológico, económico y/o cultural que el otro. Un ejemplo de ello sería el caso de Andalucía y Cataluña que, a la vez que ambos son los principales bastiones del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el electorado del primero es predominantemente rural y en el segundo se caracteriza por tener un perfil más obrero-industrial¹⁸. La diferencia socioeconómica de ambos sectores los ha llevado a tener intereses contrapuestos en temas nacionales prioritarios como el del sistema de financiación autonómica. Por lo tanto, tampoco podríamos afirmar que cuando la mayoría de electores de dos territorios distintos elige a un mismo partido, sus respectivos gobiernos encontrarán mayor facilidad para conciliar conflictos de interés que surjan entre ellos.

En síntesis, es común pensar que aquellos políticos que comparten etiqueta partidista tenderán a compartir una misma ideología o a coincidir en valores y creencias básicas a partir de las cuales toman sus decisiones. Bajo esta premisa, resulta lógico esperar que aquellos casos en que gobiernos de distinto ámbito territorial son conducidos por representantes políticos de una misma organización partidista muestren mayor capacidad para solucionar conflictos de interés que se originen entre ellos. Sin embargo, si consideramos las condicionantes de dicha premisa expuestas en párrafos anteriores, podemos también condicionar nuestras

¹⁸ Cabe aquí aclarar que una parte importante de los votantes socialistas en Cataluña son personas de origen Andaluz, ya sea emigrados en los años cincuenta o sesenta, o hijos de andaluces ya nacidos en Cataluña. En este sentido, los electorados socialistas de dichas CCAA no serían tan distintos culturalmente. Lo que sí es distinta es la base más de tipo rural del electorado socialista en Andalucía, mientras que en Cataluña el electorado socialista andaluz tiene un perfil de trabajador en la industria o en los servicios. Además, es frecuente observar en la práctica que los intereses de los andaluces socialistas en Cataluña y aquellos que residen en Andalucía en Andalucía no coincidan en aspectos tales como las prioridades que dan a ciertos asuntos públicos, o su idea sobre el sistema de financiación, etc.

expectativas respecto a la eficacia de los partidos políticos para actuar como mecanismos de coordinación gubernamental. Por consiguiente, los casos en los que la resolución de conflictos pudiera no resultar tan fácil, pueden ser tales como los siguientes. El partido político al que están adscritos ambos gobernantes: a) es un partido del tipo “atrápalo-todo”, que no se caracteriza por tener una ideología muy claramente definida; b) es una organización en la que aún cuando la ideología es un elemento importante de cohesión organizacional ésta no es homogénea, o presenta variaciones importantes en los distintos ámbitos en las que opera el partido; 3) los grupos de electores concentrados geográficamente en distintas regiones que apoyan al partido tienen perfiles políticos, socioeconómicos o culturales significativamente distintos. De lo anterior se deriva un primer conjunto de hipótesis:

Hipótesis 1: A mayor relevancia de una sola ideología/ conjunto de valores y creencias/ actitudes en el partido más eficaz será esta organización para facilitar la resolución de conflictos de interés entre gobiernos de distinto nivel territorial que comparten dicha etiqueta.

- 1a. Una pareja de gobiernos de distinto nivel territorial que comparten etiqueta partidista será capaz de resolver conflictos de interés que surgen entre sus componentes con **mayor probabilidad** si el partido al que pertenecen tiene una ideología clara y ésta es homogénea en todo el territorio en donde opera.

- 1b. Una pareja de gobiernos de distinto nivel territorial que comparten etiqueta partidista será capaz de resolver conflictos de interés que surgen entre sus componentes con **mayor probabilidad** si el partido al que pertenecen cuenta con el apoyo de electorados cultural o socio económicamente más homogéneos.

Como ya se mencionó, de la misma manera que la ideología compartida de un partido puede facilitar la resolución de conflictos entre gobiernos del mismo color partidista, también lo que se conoce como “cultura organizacional” podría cumplir con dicha función. Si bien es cierto que en algunas organizaciones los integrantes comparten ciertos esquemas mentales, códigos de lenguaje y/o prácticas

informales más o menos homogéneas, esto no necesariamente siempre así. De hecho, son muchas las organizaciones partidistas que tuvieron como origen ya sea la fusión de dos o más organizaciones previamente existentes, o incluso, la unión de partidos formados y consolidados a nivel sub nacional, que más adelante deciden formar una alianza o federación más allá de dicha jurisdicción. Cuando esto sucede, es frecuente que en lugar de mezclarse, muchas veces la cultura organizacional de cada uno de los partidos originales logre preservar sus características individuales, lo que dificulta el entendimiento entre las distintas sub unidades. El conjunto de hipótesis que se derivan de lo anterior es el siguiente:

Hipótesis 2: En la medida en que predomine una sola “cultura organizacional” en el partido político al que están adscritos los políticos que conducen los distintos niveles de gobierno, éstos tenderán a ser más eficaces para solucionar conflictos de interés que surjan entre ellos.

- 2a. Una pareja de gobiernos de distinto nivel territorial que comparten etiqueta partidista será capaz de resolver conflictos de interés que surgen entre sus componentes con **mayor probabilidad** si en el partido al que pertenecen existen numerosos y sólidos vínculos entre la organización a nivel nacional y aquella a nivel sub nacional.

Como veremos en la segunda parte de este artículo, en la que exploraremos la validez de las anteriores hipótesis, existen diferencias importantes entre los principales partidos políticos de ámbito estatal que operan en España, no sólo en cuanto al papel que juegan la ideología y la cohesión organizacional, sino también en nivel de heterogeneidad que se observa en la organización en función de la CA en donde opera. Lo anterior, además de la existencia de divisiones organizacionales que presentan estas organizaciones partidistas en ciertas CCAA, nos permitirá explicar la variación en la capacidad que tienen parejas de gobiernos conformadas por el Gobierno Central y alguna CA para resolver los conflictos de interés que surgen entre ellos.

b) Confianza y reciprocidad interpersonal

Un segundo mecanismo partidista que puede facilitar la resolución de conflictos entre gobiernos de distinto nivel territorial es el nivel de confianza y las dinámicas

de reciprocidad interpersonal que se pueden esperar de políticos que pertenecen a una misma organización partidista. Sabemos que, cuando no existe un vínculo de confianza entre dos actores en conflicto es posible que éstos duden de la veracidad de la información que el otro les proporciona durante la toma de decisiones y que ello dificulte la construcción de acuerdos. Adicionalmente, la falta de confianza lleva a los actores a tener expectativas negativas respecto al cumplimiento del otro con los potenciales acuerdos, y como consecuencia, al prever dicha conducta, los actores involucrados busquen evitar ser defraudados adelantándose a no dar cumplimiento ellos mismos a dichos acuerdos.

En este sentido, también se ha hablado de que el simple hecho de saber que sus encuentros en el futuro serán frecuentes, puede desarrollar paulatinamente entre los actores una dinámica de reciprocidad (Axelrod, 1980; Scharpf, 1993). De ahí que se haya propuesto que cuando dos o más actores interactúan de manera repetida pueden llegar a establecer importantes niveles de confianza entre sí, y como consecuencia de ello, aumentar su capacidad para construir acuerdos (Scharpf, 1997:138).

Si aplicamos el anterior razonamiento al caso de los partidos, podemos concebirlos también como redes de ciudadanos, activistas y políticos que, aún perteneciendo a diferentes regiones o territorios con intereses encontrados entre sí, en su carácter de coalición “semi-permanente”¹⁹ interactúan en repetidas ocasiones y, por tanto, sus miembros llegan a establecer vínculos de reciprocidad y confianza entre sí. Si esto es así, entonces podemos esperar que, a la manera de las redes (networks)²⁰, los partidos políticos sirvan de instrumento a los tomadores de decisiones para facilitar la conciliación de intereses. La confianza permite a los actores involucrados tener un alto nivel de certeza sobre el comportamiento de su contraparte, de tal forma que cada uno de ellos encuentre mayores incentivos a cumplir con su palabra, generando círculos virtuosos de cooperación, y facilitando la solución de conflictos de interés.

¹⁹ Así los define Aldrich (1995).

²⁰ Para profundizar sobre las redes como mecanismo de coordinación ver Scharpf (1993).

Respecto a este segundo factor también cabe mencionar algunas condicionantes. Por un lado, es arriesgado asumir que dos políticos que conducen gobiernos distintos, por el hecho de compartir etiqueta partidista habrán desarrollado un vínculo más fuerte de confianza interpersonal, y que como consecuencia, tendrán mayor capacidad para superar situaciones en que sus intereses se encuentren enfrentados (Thorlakson, 2001). En otras palabras, no hay suficientes elementos para esperar que el pertenecer a la misma organización partidista necesariamente fortalezca los vínculos de confianza entre sus miembros. De hecho, es bastante frecuente que al interior de los partidos existan tendencias y facciones entre las cuales frecuentemente se generan fuertes rivalidades. Más aún, en algunos casos, dichas divisiones organizacionales pueden desarrollarse entre la estructura territorial del partido que opera en el nivel territorial más alto y aquellas que lo hacen en niveles de menor tamaño.

Además, la formación de vínculos informales y personales que se esperaría encontrar entre los miembros de un partido político muchas veces se ve obstaculizada por la ausencia misma de vínculos organizacionales tales como el compartir clientelas o recursos humanos y materiales entre los distintos grupos territoriales²¹. Existen incluso algunas clasificaciones que intentan agrupar a los partidos políticos de ámbito estatal conforme al grado de integración observable entre sus distintos niveles territoriales (Smiley, 1987; Renzsch, 2001; Thorlakson,

²¹ Según Carty y Wolinetz (2003), "El caso de Canadá constituye un caso ideal para examinar las consecuencias que tienen sobre la competencia partidista y el comportamiento electoral, el fenómeno de la "devolución", o en el caso Canadiense el federalismo y el gobierno multi-nivel. Diez gobiernos provinciales y tres gobiernos territoriales rivalizan por poder con el gobierno federal ubicado en Ottawa. Con el paso del tiempo, las organizaciones partidistas provinciales y los sistemas de partidos provinciales se han ido separando de las organizaciones partidistas federales y el sistema de partidos federal. Aún cuando los partidos más antiguos (por ejemplo los nacionales), tales como los Liberales, los Progresistas, los Conservadores o el Nuevo Partido Democrático, han intentado organizarse para competir tanto a nivel nacional como en las provincias, la mayoría de los partidos provinciales son distintos organizacionalmente de sus contrapartes federales, y no sienten obligación alguna a adherirse a una línea común de partido o a que sus líderes participen en las convenciones federales. Sin embargo, esta no es la única manera en que los sistemas de partidos federal y provinciales difieren. Algunos partidos Federales, tales como el "Bloc Québécois" o la "Alianza Canadiense", compiten solamente en elecciones federales, mientras que algunos partidos provinciales como el "Partido Québécois" o el "Partido de Saskatchewan" compiten solamente en las elecciones provinciales. El resultado es una serie de sistemas de partidos que son todo menos congruentes". Traducción libre de la autora.

2003; Filippov, Ordreshook y Shvetsova, 2004). Siguiendo a estos autores, estas organizaciones en términos de su estructura pueden ubicarse entre dos extremos de un mismo continuum. En uno de los extremos, ubicaríamos aquellos partidos políticos cuya cantidad y solidez de los vínculos entre la organización que opera a escala nacional y aquellas que operan a nivel sub nacional es mayor. En este tipo de partidos, a los que se les conoce como “partidos integrados” ambas contrapartes de la organización son altamente interdependientes entre sí. En ellos se puede observar gran coherencia discursiva, procesos de toma de decisiones interterritoriales e incluso la existencia de vínculos informales significativos entre los miembros de un nivel territorial y el otro.

En el otro extremo, se ubicarían aquellos partidos políticos en los que la organización a escala nacional y aquella a nivel sub nacional tienen muy poco que ver una con la otra; es decir, cada una de estas organizaciones tiene sus propios recursos materiales y humanos, sus clientelas y sus propios procesos de toma de decisiones independientes de aquellos de su contraparte. Por tanto, se ha hecho referencia a este tipo de partidos como “partidos truncados” o “partidos bifurcados”. Estos muestran poca coherencia discursiva entre los distintos niveles territoriales de la organización, procesos de toma de decisiones independientes en cada jurisdicción, y en ellos los vínculos personales entre los miembros de uno y otro nivel tienden a ser prácticamente nulos.

En suma, existen situaciones en las que aún cuando es el mismo partido el que gobierna en ambos niveles, no se puede dar por sentado que exista confianza interpersonal entre los miembros de la organización que operan en uno y otro nivel territorial. En el caso de partidos conocidos como “truncados” o “bifurcados”, la coincidencia partidista no se traduce en mayor capacidad de políticos que conducen gobiernos de distinto ámbito territorial para armonizar aquellos conflictos de interés que surjan entre ellos. El conjunto de hipótesis que sigue de lo anterior se presenta a continuación:

Hipótesis 3: En la medida en que exista mayor confianza interpersonal así como una dinámica de reciprocidad entre los miembros de un partido político que operan en uno y otro nivel de territorial, más eficaces serán los políticos que comparten adscripción organizacional para resolver los conflictos de interés que surjan entre ellos.

- 3a.** Una pareja de gobiernos de distinto nivel territorial que comparten etiqueta partidista será capaz de resolver conflictos de interés que surgen entre sus componentes con **mayor probabilidad** si en el partido al que pertenecen existen numerosos y sólidos vínculos entre la organización a nivel nacional y aquella a nivel sub nacional.

En la siguiente sección, al explorar la validez de esta tercera hipótesis, consideraremos los casos que se observan en ambos partidos de ámbito estatal que operan en España (PSOE y PP), en los que la organización a nivel regional o autonómico tiene pocos vínculos organizacionales con aquella que opera a nivel central. Estos son los casos del Partit des Socialistes de Catalunya (PSC) y de la Unión del Pueblo Navarro (UPN), y su relación con el PSOE y el PP, respectivamente, que contrastan con la relación que tiene la Ejecutiva Nacional de cada partido con el resto de sus unidades organizacionales a nivel sub nacional.

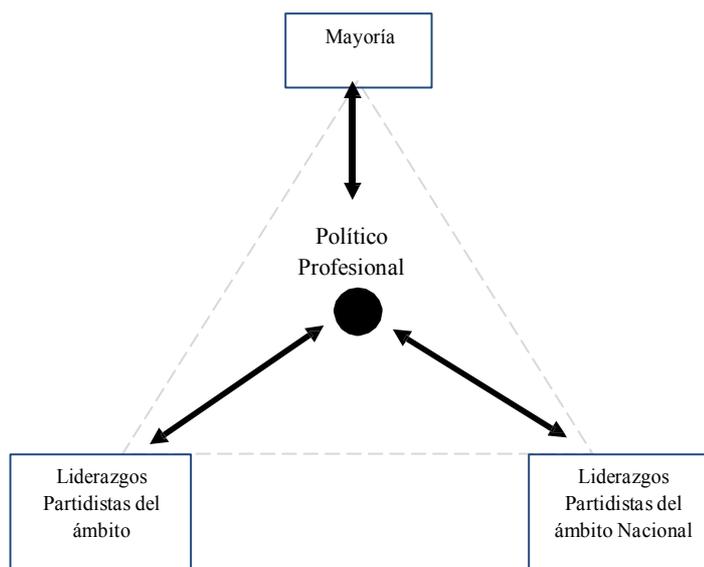
c) La estructura institucional de los partidos políticos

En tercer lugar, la estructura institucional de los partidos políticos es otro de los factores que ha sido considerado como posible facilitador en la conciliación entre gobiernos de distinto nivel territorial que comparten etiqueta partidista. Cada partido político tiene una configuración institucional particular, cuya estructura de incentivos lleva a los políticos profesionales miembros del mismo a ser agentes más --o menos-- perfectos de un principal²². En específico, para una situación como la que aquí nos interesa, el político profesional funge como agente de tres

²² Según la teoría del "Agente-Principal", un actor —el principal— delega trabajo a otro — el agente—, quien lleva a cabo dicho trabajo. La teoría se ha enfocado en entender bajo qué condiciones el principal es capaz de controlar de manera efectiva el comportamiento del agente, en tanto que el segundo suele tener más información que el primero, y que por tanto, al principal le resulta costoso vigilar efectivamente el comportamiento del primero.

distintos principales que muchas veces compiten entre sí²³; por un lado, el liderazgo nacional del partido político al que pertenece, por otro, sus liderazgos sub nacionales, y por último, la mayoría electoral de ciudadanos que lo llevaron al poder (ver Figura 2).

Figura 2. El Político como Agente de tres Principales



Fuente: Elaborada por la autora

El grado de influencia que cada uno de estos tres principales tenga sobre las decisiones del representante político, dependerá de la configuración institucional tanto del partido político como del contexto en que dicha organización opera. En otras palabras, cierto tipo de configuraciones institucionales otorgarán a unos principales mayores mecanismos para vigilar y sancionar al político en cuestión que otros. Entre los mecanismos de control más comunes en las organizaciones partidistas suelen estar las nominaciones de candidatos y la distribución de recursos organizacionales.

²³ A pesar de que lo más común es referirse a un solo agente y a un solo principal, algunos académicos que utilizan este enfoque se han referido a la posibilidad de que un agente tenga dos ó más principales (ver Brent: 1999).

En Estados compuestos, se ha hipotetizado que los partidos políticos tenderán a adoptar la estructura territorial del Estado en que operan. Sin embargo, en la realidad observamos que los partidos políticos frecuentemente conservan suficiente margen de autonomía respecto su contexto, lo que les permite elegir entre distintas estrategias organizacionales, aún cuando el contexto institucional ejerza presión para que las estructuras de la organización vayan en un sentido o en otro (Van Houten, 2003; Betanzo, 2005).

Las organizaciones políticas que operan en Estados compuestos enfrentan una tensión constante. Al mismo tiempo que buscan dar un valor a la etiqueta partidista, y mantener cierta consistencia ideológica y discursiva, deben procurar incorporar en sus decisiones los intereses de los electorados de las distintas jurisdicciones. Por un lado, si su etiqueta partidista no tiene un significado claro para los electores, éstos difícilmente generarán lealtades hacia una agrupación amorfa, sin ideología, con un discurso contradictorio o inconsistente. Por otro lado si, en aras de dar dicho valor a la etiqueta partidista las decisiones del partido a nivel nacional no incorporan los intereses y necesidades específicas de sus distintos electorados, entonces sufrirán el abandono de dichos ciudadanos, quienes buscarán una opción política en la que sientan que sus intereses son considerados.

No sólo se puede observar variación en la capacidad de los líderes de partidos que operan en distintos países, para ejercer disciplina al interior de su organización partidista. También es posible observar diferencias entre partidos políticos que operan en un mismo contexto institucional. Ello tiene que ver con el nivel de centralización o descentralización de las decisiones cruciales de cada organización política. Ya sea que los liderazgos nacionales concentren decisiones tan importantes como la nominación de candidatos o la asignación de recursos financieros de la organización, y que ello —a su vez— los dote de gran capacidad para sancionar conductas que se desvíen de las reglas de la organización; o que dichas decisiones en lugar de estar todas concentradas en el grupo de líderes a nivel nacional, se encuentren repartidas entre los liderazgos de la organización a

nivel nacional y aquellas a nivel sub nacional, de tal forma que ambos niveles de liderazgo cuenten con algunas herramientas que les permiten influir en las decisiones de sus contrapartes.

El margen de autonomía con que cuentan los partidos para decidir cómo adaptarse a los cambios en su entorno no es siempre el mismo. Como se argumenta en Betanzo (2005), en situaciones de un buen desempeño electoral y en las cuales la cúpula del partido se encuentra cohesionada, estas organizaciones lograrán ser más autónomas respecto al ambiente en que operan y, por ende, a tomar decisiones más proactivas frente a los cambios, buscando influir en su contexto antes de que éste influya en ellas. Por el contrario, aquellas organizaciones con un reciente desempeño electoral pobre y/o que presentan divisiones significativas en la cúpula de la organización, serán mucho más vulnerables a ser influidas por los cambios en su entorno institucional.

En suma, en Estados compuestos, los partidos que ahí operan, dependiendo del nivel de autonomía que gocen con respecto a las presiones del entorno, suelen elegir entre tres distintas estrategias organizacionales: a) Centralizar la toma de decisiones de tal forma que los liderazgos nacionales cuenten con mecanismos de vigilancia y sanción efectivos, que les permiten influir en el comportamiento de los políticos miembros y preservar así, el valor de la etiqueta partidista, mantener una coherencia discursiva, y cierta unidad organizacional; b) Crear procedimientos internos que permitan tanto la participación de los distintos liderazgos sub nacionales en las decisiones de la organización como mecanismos para resolver las diferencias de preferencias entre éstos; c) Dotar de una amplia autonomía a las organizaciones del partido a nivel sub nacional, de tal forma que cada una de éstas adopte sus propias decisiones de acuerdo con aquello que consideren más conveniente para las especificidades del territorio y los ciudadanos de sus respectivas demarcaciones electorales (Hopkin y Van Biezen, 2004).

En los casos en los que la coalición que gobierna el partido decide y puede centralizar las decisiones de la organización, el principal que predomina sobre el

comportamiento de los políticos que conducen distintos niveles de gobierno es la cúpula que lidera el partido a nivel nacional. Tal sería el caso de organizaciones en las que las decisiones importantes, tales como la nominación de candidatos o la distribución de recursos organizacionales, están concentradas en la cúpula de la misma, dotando a los líderes nacionales de mecanismos eficaces de control para hacer cumplir los acuerdos intrapartidistas. En estos casos, los liderazgos nacionales tienen la capacidad de premiar o sancionar a los representantes políticos en función de si estos siguieron la línea partidista.

De situaciones como la anterior, lo que podría esperarse –en principio– es que la capacidad de coordinación vertical y de resolución de conflictos entre los gobiernos de distinto ámbito geográfico que comparten la etiqueta partidista de un partido centralizado fuese mayor. Especialmente si las contrastamos con situaciones en las que el partido tiene una configuración institucional más descentralizada, y en donde predomina la influencia de los líderes sub nacionales o, incluso, del electorado la jurisdicción.

Cabe mencionar que si las decisiones que se toman a nivel central son impositivas y no incorporan los intereses y necesidades específicos de las distintas regiones, esta organización corre el riesgo de ser desplazada electoralmente por opciones políticas que logren articular de mejor manera dichos intereses. En este sentido, los partidos de ámbito estatal solamente serán capaces de facilitar la solución de conflictos de interés que se producen entre distintos ámbitos territoriales, en la medida en que a la vez, sirvan como efectivos instrumentos de autonomía.

Dicho de otra manera, la centralización de las decisiones del partido puede facilitar la conciliación de intereses entre gobiernos de distinto nivel territorial que comparten etiqueta partidista, pero esto solo será sostenible en el largo plazo si las organizaciones dan importancia a los intereses sub nacionales.

Con lo anterior, en segundo lugar, podríamos pensar que los partidos políticos en los cuales las decisiones cruciales de la organización están distribuidas entre el

liderazgo nacional y aquellos sub nacionales, serían las que mejor lograría propiciar la resolución de conflictos entre gobiernos de distinto nivel territorial. Pero, dicha capacidad depende también de que la organización partidista contemple mecanismos institucionales que permitan la agregación de distintos intereses territoriales.

En caso de carecer de dichos mecanismos, estaríamos hablando de que aquellos gobiernos que son conducidos por un partido de este tipo, los principales agentes del principal son aquellos que operan a nivel sub nacional, quienes compiten entre sí por salvaguardar el valor de la etiqueta partidista específica de su territorio. Si estos liderazgos sub nacionales no encuentran razones suficientes para salvaguardar el valor de la etiqueta partidista a nivel nacional, difícilmente buscaran ajustar las decisiones que benefician a su jurisdicción, con aquellas del gobierno que operan en un ámbito territorial distinto.

En tercer y último lugar, también podría esperarse menor capacidad de coordinación entre los gobiernos encabezados por políticos cuyo mayor incentivo es privilegiar los intereses de sus bases electorales, incluso por encima de aquellos de su organización partidista. Esto suele observarse en sistemas electorales muy personalistas, donde el desempeño individual de los políticos guarda poca relación tanto con el desempeño general del partido al que estos pertenecen, como con el apoyo político o económico que reciben de este último. Por el contrario, el avance en la carrera profesional de los políticos que operan en este tipo de condiciones, depende predominantemente del apoyo electoral del que estos gozan en su propia jurisdicción electoral. (Carey y Shugart, 1995; Cain, Ferejohn, y Fiorina, 1987; Mainwaring, 1991).

Dicho de otra manera, en muchos casos el desempeño de la organización no guarda una relación tan clara con el desempeño de los políticos que lo integran, y es entonces cuando no se puede esperar que sea del interés de los políticos profesionales asignar un peso importante a las consecuencias que pueden tener sus decisiones de gobierno sobre el desempeño y la supervivencia del partido político al que pertenecen. La mayor o menor relación que tienen el valor de la

etiqueta partidista con el éxito electoral que tiene un cierto representante político puede medirse en el nivel de homogeneidad (o heterogeneidad) del desempeño electoral de la organización a lo largo y ancho del territorio.

Como explica Caramani (2004: 36), los partidos políticos de ámbito estatal pueden presentar distintos niveles de regionalización (o –en el otro extremo– de nacionalización). El desempeño electoral de algunas organizaciones puede ser heterogéneo u homogéneo entre los distintos territorios del país. Como se muestra en la **Tabla 1**, el desempeño electoral de un partido a escala nacional y a escala sub nacional puede producir varias combinaciones.

Tabla 1. Desempeño Electoral

		DESEMPEÑO ELECTORAL (Escala Nacional)	
		Alto	Bajo
DESEMPEÑO ELECTORAL (Escala sub nacional)	Heterogéneo	(1)	(3)
	Homogéneo	(2)	(4)

Fuente: Elaborado por la autora

ALTO NIVEL DE REGIONALIZACIÓN



BAJO NIVEL DE REGIONALIZACIÓN

1. Que el partido tenga, en promedio, un muy buen desempeño electoral a escala nacional, pero que ello sea producto de un muy buen desempeño en una mayoría de jurisdicciones sub nacionales, y un muy mal desempeño en una minoría de jurisdicciones sub nacionales.
2. Que el partido tenga muy buen desempeño electoral a escala nacional, y que ello se deba a un desempeño bueno, en promedio, distribuido más o menos homogéneamente entre todas las jurisdicciones.

3. Que el partido tenga muy bajo desempeño a nivel nacional, y que ello se deba a que en una región tuvo un desempeño bueno, pero muy malo en el resto.
4. Que el partido tenga un bajo desempeño a nivel nacional, producto de un bajo desempeño a nivel nacional distribuido homogéneamente.

Así, podríamos ubicar en un extremo a un partido con alto nivel de regionalización cuyo desempeño electoral tiene una varianza muy alta entre regiones, y en otro extremo, a un partido con bajo nivel de regionalización cuya varianza entre regiones es mínima. En la medida en que un partido se encuentre más regionalizado, podemos pensar que más incentivos tendrá para privilegiar los intereses de jurisdicciones particulares de las cuales recibe el mayor apoyo electoral; por el contrario, mientras más homogéneo sea el apoyo electoral que recibe esta organización entre las distintas regiones, este partido intentará buscar soluciones que eviten que los intereses de una sola región predominen sobre el resto. De lo anterior, se deriva la siguiente hipótesis:

Hipótesis 4: En la medida en que el desempeño electoral de un partido muestre un bajo nivel de regionalización, mayor será la eficacia con que los políticos que comparten dicha etiqueta partidista logren conciliar intereses y construir acuerdos intergubernamentales.

- 4a. Una pareja de gobiernos de distinto nivel territorial, que comparten etiqueta partidista, será capaz de resolver conflictos de interés que surgen entre sus componentes con **mayor probabilidad** entre menos heterogéneo sea el desempeño electoral de la organización entre las distintas jurisdicciones sub nacionales donde éste opera.

Por último, respecto a la configuración institucional de los partidos políticos como tercer factor capaz de propiciar la resolución de conflictos entre gobiernos de distinto nivel territorial, cabe recordar lo siguiente.

Los partidos políticos han sido concebidos como un medio que sirve a los políticos profesionales (political entrepreneurs) para alcanzar aquellos objetivos

individuales que difícilmente podrían alcanzar por sí mismos (Aldrich, 1995). Sin embargo, como en cualquier organización humana, los objetivos individuales de los miembros de un partido político tienden a ser diversos. Entre los objetivos individuales de más comunes entre los políticos profesionales están, el ocupar un puesto de elección popular y el tener la capacidad de influir en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. (Panebianco, 1982; Aldrich, 1995; Cox y McCubbins, 1993; Strom y Müller, 1999: 3)

Para lograr dichos objetivos individuales, es preciso que los actores políticos cumplan con dos objetivos a los que podemos calificar de “intermedios”, que a su vez guardan importante relación entre sí. Por un lado, los políticos deben atender de la manera más efectiva las demandas y necesidades de la mayoría de los ciudadanos a quienes representan. Pero por otro lado, y más importante aún, deben preservar la supervivencia de la organización partidista a la que pertenecen (Mohr, 1973). La importancia de este segundo “objetivo intermedio”, reside en que sin el apoyo de un partido se hace más difícil alcanzar sus intereses particulares.

Dicho de otra manera, en la mayoría de Estados democráticos, los partidos políticos han tendido a monopolizar el acceso de los políticos a un puesto de elección popular y/o a influir en la dirección de las políticas públicas. Esto implica que difícilmente un político en lo individual puede acceder a una candidatura para contender en las elecciones, alcanzar un puesto de elección popular, llevar a cabo campañas electorales masivas, movilizar a los electores o --en última instancia--, influir en la dirección de las políticas públicas para defender los intereses de los individuos a los que representan.

Sin embargo, la capacidad de una organización política para realmente servir de vehículo a un político profesional para el logro intereses particulares depende, a su vez, de varios factores. En general, como cualquier organización humana, un partido se enfrenta constantemente a dilemas de acción colectiva (Olson, 1965). Con el fin de superar dichos dilemas, estas organizaciones además de definir unas reglas de funcionamiento, designan a un grupo de líderes quiénes a cambio

del prestigio, status y/o retribución económica que conlleva el puesto de dirigente partidista, están dispuestos a asumir los costos que implica vigilar y sancionar a aquellos de los miembros de la organización que no cumplan con las reglas formales de la organización (Frolich y Oppenheimer, 1970).

A su vez, tanto la efectividad de reglas organizacionales, como la capacidad de los líderes partidistas para “hacerlas cumplir” estarán en función del respaldo de que éstos gocen por parte de los miembros del partido. En la medida en que la organización tenga un buen desempeño, y que permita a la mayoría de sus miembros alcanzar sus objetivos individuales, estos últimos tenderán a respaldar tanto a las reglas como a sus líderes. No obstante, en el momento en que el desempeño de la organización empezara a decrecer, y por tanto, minimizara la capacidad de sus miembros para alcanzar sus objetivos individuales, estos últimos le retirarán su apoyo a las instituciones del partido.

Siguiendo este argumento, podemos esperar que los líderes del partido elijan aquellas estrategias que desde su punto de vista maximicen el desempeño de la organización. Entre otras cosas, deberán echar mano de los mecanismos de vigilancia y sanción que conlleva su cargo para promover la disciplina entre los miembros, pero al mismo tiempo, deberán buscar que sus decisiones incorporen las distintas necesidades e intereses de los mismos. En pocas palabras, la dinámica cooperativa que puede desarrollarse dentro de un partido político se hace posible gracias a la disposición que de manera auto-interesada tienen sus miembros de dar prioridad a la organización política por encima de sus intereses particulares. A su vez, la coalición que dirige el partido busca agregar dicha pluralidad de intereses de la mejor manera posible con el fin de preservar su posición de liderazgo dentro de la organización partidista.

En contraste, la interacción entre gobiernos de distinto nivel territorial carece de dichos mecanismos de tipo jerárquico (como lo son los líderes partidistas) capaces de llevar a los actores a cumplir y a preservar en el tiempo, los acuerdos y reglas que formulan entre ellos. Por consiguiente, la cooperación y resolución de conflictos entre gobiernos de distinto nivel territorial (entre los cuales no existe

relación jerárquica) solamente se desarrollará en la medida en la que los actores involucrados encuentren incentivos tanto para conciliar intereses con aquellos gobernantes del otro ámbito territorial, como para construir acuerdos con ellos y respetarlos.

Bajo esta lógica, cuando los políticos profesionales que conducen dichos gobiernos pertenecen a una misma organización partidista, sus respectivos incentivos tenderán a alinearse entre sí. Dichos políticos tendrán un interés especial en buscar soluciones al conflicto de interés, y llegar a un acuerdo que logre integrar de la mejor manera las necesidades de los ciudadanos de ambos territorios. Dicho de otra manera, los partidos políticos hacen las veces de un mecanismo endógeno que favorece la coordinación entre las decisiones y las acciones de aquellos que conducen gobiernos de distinto nivel territorial (self-enforcement).

No obstante, respecto a este tercer y último factor, que lleva a que los partidos funcionen como mecanismos que faciliten la coordinación entre gobiernos de distinto nivel territorial, también merece la pena establecer algunas condicionantes. Lo expuesto en los párrafos anteriores está construido sobre el supuesto de que los políticos individuales necesitan de las organizaciones partidistas en tanto que éstas les permiten alcanzar objetivos que difícilmente podrían alcanzar de manera individual (avanzar en su carrera política o influir en las políticas públicas). De este supuesto se deriva la idea no sólo de que los objetivos de supervivencia y buen desempeño de un partido político son factores que los políticos individuales se ven obligados a incorporar al tomar sus decisiones y elegir sus estrategias, sino también que a ello puede atribuirse el hecho de que los políticos estén dispuestos a seguir la línea que disponen sus líderes partidistas.

Bajo dicho supuesto, podríamos esperar que aquellos representantes políticos que encabezan gobiernos de distinto nivel territorial y a la vez comparten etiqueta partidista, tiendan a ajustar sus decisiones y acciones entre sí, así como a considerar las demandas y necesidades de los ciudadanos que residen en la otra

jurisdicción, en la medida su percepción sea que las decisiones que cada uno toma puede tener un impacto en el desempeño electoral del partido en ambas jurisdicciones. En pocas palabras, si su éxito profesional tiende a estar relacionado con el éxito del partido al que pertenecen, éstos tendrán como objetivo prioritario salvaguardar el valor de la etiqueta partidista que ambos comparten.

En suma, de este tercer factor partidista que puede propiciar la coordinación entre gobiernos que comparten etiqueta partidista, y considerando la discusión anterior, podemos derivar la quinta y sexta hipótesis que podremos poner a consideración empírica en la siguiente sección:

Hipótesis 5: En la medida en que en el partido político al que están adscritos los políticos que conducen los gobiernos de distinto nivel territorial, la coalición que gobierna la organización esté cohesionada, dichos gobiernos tenderán a ser más eficaces para solucionar conflictos de interés que surjan entre ellos.

5a. Una pareja de gobiernos de distinto nivel territorial que comparten etiqueta partidista será capaz de resolver conflictos de interés que surgen entre sus componentes con **mayor probabilidad si el partido al que pertenecen es una organización en la que la coalición que lo gobierna no presenta importantes fracturas en su seno.**

Hipótesis 6: En la medida en que el partido político al que están adscritos los políticos que conducen los gobiernos de distinto nivel territorial haya tenido un desempeño electoral reciente positivo, dichos gobiernos tenderán a ser más eficaces para solucionar conflictos de interés que surjan entre ellos.

6a. Una pareja de gobiernos de distinto nivel territorial que comparten etiqueta partidista será capaz de resolver conflictos de interés que surgen entre sus componentes con mayor probabilidad si el partido al que pertenecen es una organización que ha tenido un desempeño electoral reciente relativamente positivo.

Esta última tabla sintetiza las hipótesis expuestas en estas últimas secciones y que orientan el análisis empírico de este estudio. En resumen, la siguiente sección estará abocada a comprobar lo siguiente. Primero, si es que existen diferencias significativas en la capacidad de tienen distintas parejas de gobiernos que operan en distinto nivel territorial para conciliar intereses entre sí. Segundo, si esas diferencias están relacionadas con el hecho de que dichas parejas de gobierno compartan etiqueta partidista, o no. Tercero, si el compartir cierta etiqueta partidista muestra en promedio una mayor capacidad para promover la conciliación de intereses entre los gobiernos de distinto nivel territorial que otras. Cuarto, al compartir determinada etiqueta partidista la capacidad de resolver conflictos entre dicha pareja de gobierno aumenta (o disminuye) durante determinadas etapas de la organización partidista a la que ambos pertenecen. Quinto, comprobar si es que una mayor capacidad para conciliar intereses entre dichos gobiernos está relacionado con que el desempeño electoral reciente del partido político al que ambos pertenecen. Sexto, identificar si es que el partido al que ambos gobiernos pertenecen experimentó divisiones en su cúpula dirigente, y estas últimas afectaron la capacidad de dicha pareja de gobiernos para resolver los conflictos de interés que surgieron entre ellos. Por último, encontrar si la evidencia empírica permite sustentar la idea de que cuando el desempeño electoral del partido al que ambos pertenecen muestra un comportamiento independiente entre uno y otro nivel territorial, ello disminuye la capacidad de dicho partido para promover la conciliación de intereses entre los gobiernos conducidos por políticos que comparten dicha etiqueta partidista.

Tabla 2. Cuadro sintético: Hipótesis que orientan el análisis empírico

VARIABLE PARTIDISTA	VALORES POSIBLES	PROBABILIDAD DE QUE GOBIERNOS QUE OPERAN EN DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO LOGREN CONCILIAR INTERESES (Signo del coeficiente en modelo Logit)
Comparten etiqueta partidista	Si	+
	No	-
Partido político al que pertenecen ambos gobernantes	PSOE	+
	PP	-
Etapa del partido político al que pertenecen ambos gobernantes	PSOE (1982-1986)	+
	PSOE (1986 – 1989)	+
	PSOE (1989 – 1993)	-
	PSOE (1993 – 1996)	-
	PSOE (2004)	+
	AP/PP (1996 – 2000)	+
	AP/PP (1996 – 2000)	-
Desempeño electoral Reciente del partido político al que pertenecen ambos gobernantes	Positivo	+
	Negativo	-
Divisiones en la cúpula dirigente del partido político al que pertenecen ambos gobernantes	Si	-
	No	+
Nivel de regionalización del partido político al que pertenecen ambos gobernantes	Alto	-
	Bajo	+

3. Las regularidades empíricas del conflicto entre gobiernos de distinto ámbito territorial en España (1980-2006)

¿Qué tan eficaces son las distintas parejas de gobiernos -- Gobierno Central con alguna de las Comunidades Autónomas (CCAA) que componen el Estado español --para conciliar aquellos conflictos de interés que surgen entre ellos? La respuesta a dicha pregunta presenta varios retos, entre los cuales destaca el hecho de que el conflicto no siempre es observable, y aún cuando lo es, su operacionalización no es una tarea sencilla.

Por un lado, es posible que exista conflicto entre gobiernos de distinta escala territorial y que incluso éste sea recurrente, y que aún así, la evidencia que pueda acreditar su existencia sea escasa. Por ejemplo, es frecuente que un gobierno ya

sea el Central o de alguna CCAA se encuentre en la situación de que alguno de sus intereses u objetivos se contraponga con aquellos de un gobierno que opera en una escala territorial distinta, y en las que no obstante, ninguno de los dos hace manifiesta dicha contraposición. Además, en tales casos que podrían ser considerados como “conflictos latentes”, los intereses u objetivos contrapuestos de los respectivos gobiernos pueden presentar gran variedad en cuanto a su relevancia e intensidad.

Por otro lado, cuando existe evidencia que demuestra la existencia de un conflicto, ésta puede adoptar múltiples formas. Por ejemplo, puede tratarse de un simple intercambio de posiciones respecto a un tema específico, o incluso, un intercambio de amenazas de las cuales simplemente queda testimonio en los medios de comunicación. Pero también, el conflicto puede manifestarse en espacios diseñados ad hoc para administrar el conflicto, en donde las partes se reúnen para intentar conciliar intereses y negociar. Incluso, en un punto extremo, el conflicto puede tomar la forma de una agresión de distintos tipos entre las partes.

En pocas palabras, los gobiernos de las CCAA interactúan con el Gobierno Central en innumerables ocasiones. El objetivo de dichas interacciones puede ser muy variado; ya sea para intercambiar información, para alcanzar acuerdos de coordinación y de cooperación o para protestar exigiendo acciones de la otra parte. Lo ideal para este estudio, sería incluir como observación cada una de las interacciones protagonizadas por cada una de estas parejas de gobiernos, y contabilizar cada una de estas interacciones como un evento distinto, ya que ello nos permitiría alcanzar un mayor número de observaciones, un mayor nivel de detalle sobre cada una y, por tanto, un mayor nivel de precisión en las conclusiones. No obstante, es evidente la inviabilidad de construir un censo del total de interacciones que se desarrollan entre el Gobierno Nacional y alguna de las CCAA.

La carencia de dicho censo, por consiguiente, nos impide llevar a cabo una selección aleatoria de las observaciones a estudiar. Por esta razón, las posibilidades de análisis empírico de este fenómeno son infinitas, y a la vez

difíciles de convertir en variables medibles. A continuación explico, la opción elegida para la investigación que se presenta en este artículo, como una de tantas posibilidades para hacer un análisis empírico.

La unidad de análisis que utilizo son parejas de gobiernos de distinto nivel territorial que interactúan entre sí con el fin de adoptar y/o implementar una solución a un problema público que aqueja a un conjunto de ciudadanos que habitan en una o ambas jurisdicciones. Una de las opciones que resultaron viables para el análisis que aquí presento, fue la recopilación de las confrontaciones intergubernamentales bilaterales de carácter judicial; en concreto, se construyó una base de datos que incluye todos los recursos que llegaron al Tribunal Constitucional (TC) español, tanto en su forma de Conflictos de Competencias como de Acciones de Inconstitucionalidad, interpuestos ya sea por el Gobierno Central contra las CCAA, o viceversa, que ocurrieron durante el periodo que va de 1981 hasta 2006 (N=1670). Esta opción, nos permite contar con una medida cuantitativa con la cual es posible hacer análisis estadísticos encaminados a explorar la validez de las hipótesis presentadas en la segunda sección de este trabajo.

La base de datos incluye no sólo el día en que dio inicio y tuvo fin el conflicto judicial, sino más importante aún, distingue entre aquellos casos en que los gobiernos involucrados tuvieron la capacidad de alcanzar algún acuerdo antes de que el TC emitiera una sentencia, y aquellos en que éstos no pudieron llegar a ningún acuerdo extrajudicial. Esto último no es un detalle menor, pues nos permite observar variación en la variable dependiente, en tanto que logra captar --para cada pareja de gobiernos-- si las autoridades involucradas tuvieron la capacidad para resolver los conflictos de interés que surgieron entre ellas, o no. Cabe aquí advertir también, la alta probabilidad de que los motivos del conflicto jurisdiccional que se observa varíen entre sí, así como las razones que llevaron a las partes --en un momento dado-- tanto a desistirse del caso, como a decidir llegar a un acuerdo extrajudicial con la contraparte.

Por ejemplo, si bien la judicialización del conflicto puede reflejar una diferencia existente en la interpretación que cada una de las partes da a un problema concreto, también es posible que el planteamiento de un conflicto ante el TC pudiera ser un mero instrumento utilizado como estrategia política con miras a la posterior negociación intergubernamental. Aunque sobrepasa los límites de este análisis entrar en esos importantes detalles, se considera de especial importancia entrar en detalle para etapas posteriores de esta línea de investigación.

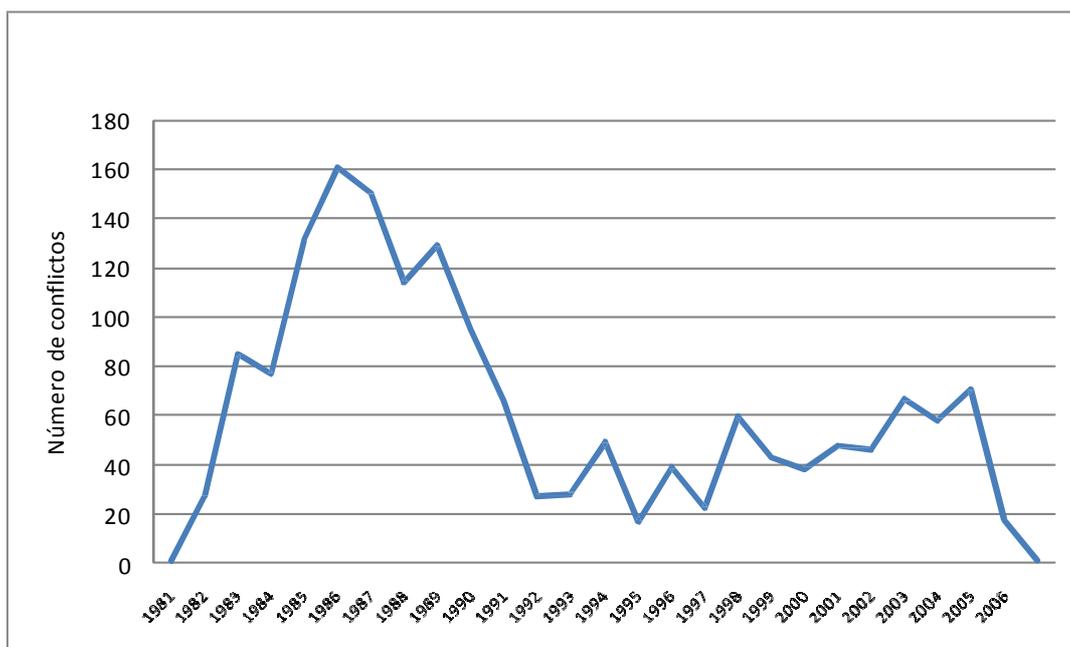
Desde este punto de vista, es importante hacer hincapié en el hecho de que esta base de datos es tan solo una muestra del universo de conflictos que se han suscitado entre el Gobierno Central y las CCAA desde que se restableció la democracia. Más importante aún es considerar que esta muestra lleva consigo un sesgo importante, pues solamente incluye aquellos conflictos que fueron “judicializados” y, por tanto, deja fuera toda otra parte de interacción tanto conflictiva y como no-conflictiva entre los gobiernos de distinto nivel territorial de este país.

Las implicaciones de esta limitación empírica se traduce en una alta probabilidad de que estemos observando únicamente la punta de un iceberg. Dicho de otra manera, estaremos haciendo inferencias causales solamente a partir de ciertas situaciones de conflicto, y por tanto con características específicas. Por ejemplo, muchos de estos conflictos seguramente se elevaron al ámbito jurisdiccional dada la dificultad para ser resueltas a través de un acuerdo entre las partes, y eso ya en sí mismo representa un sesgo en nuestra muestra.

Por lo tanto, las conclusiones obtenidas del análisis estadístico tendrán que tomarse con mucha cautela al momento de querer generalizar los resultados de la muestra al universo de casos. El peligro más importante, sería sub estimar toda una serie de situaciones en las que los partidos efectivamente pudieron haber jugado un papel importante en la construcción de acuerdos intergubernamentales, y que, por tanto –desde una etapa anterior--, impidieron que los asuntos se “judicializaran”. Aun bajo la anterior consideración, decidí llevar a cabo el análisis, por tratarse hasta ahora de una de las únicas maneras de hacerlo con un número

suficientemente grande de observaciones del fenómeno que nos interesa comprender.

Figura 2. Número absoluto de conflictos presentados por año



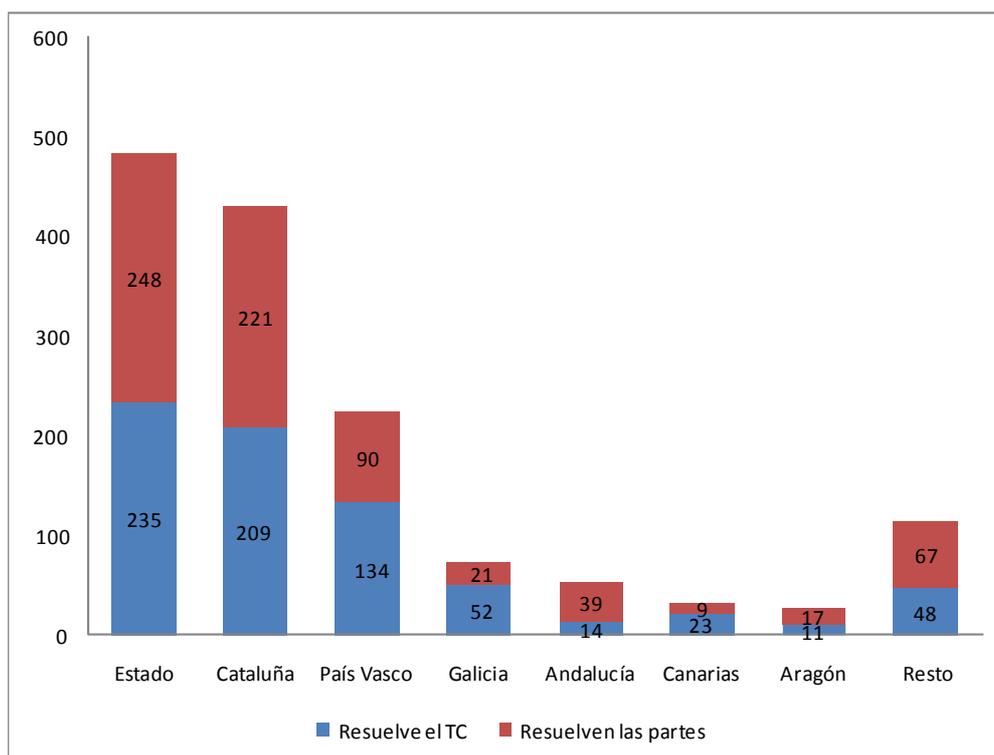
Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-Lexter.

En la **Figura 2** muestro el número total de conflictos registrados en la base de datos, que se presentaron cada año desde 1981. Del gráfico destaca que los años más conflictivos se concentraron en la década de los ochenta. Es preciso señalar que fue en estos años no sólo cuando se llevó a cabo el traspaso de competencias, sino también cuando se dio inicio al ejercicio de las mismas. En este sentido, resulta lógico observar más problemas en la delimitación del ejercicio competencial. En contraste, durante la década siguiente, y una vez clarificadas las competencias autonómicas, el conflicto tiende a reducirse.

La evolución de los conflictos durante la década de los noventa y hasta el 2006, muestran por un lado, un repunte entre el 2000 y 2004, y por otro lado, una bajada

significativa a partir de este último año. Dichas diferencias coinciden con el gobierno de mayoría absoluta del PP y el retorno del PSOE, respectivamente.

Figura 3. Número Absoluto de Conflictos, según actor Demandante

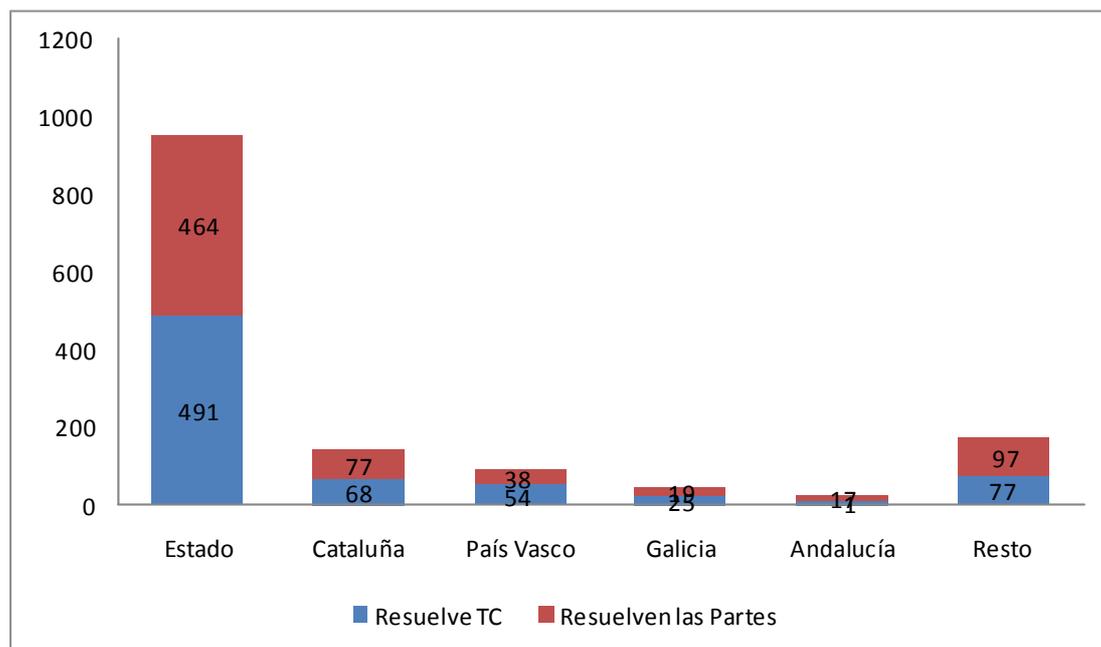


Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-Lexter.

Si consideramos que los gobiernos del nivel sub nacional – a los que el GC puede demandar-- son diecisiete, no sorprende observar (como se muestra en la Figura 3) que sea el Gobierno Central el que inicia el mayor número de conflictos (casi la tercera parte del total). Sin embargo, por esta misma razón, llama la atención que la Generalitat de Catalunya casi equipare al Gobierno Central en cuanto al número de recursos que inició ante el TC (500 conflictos iniciados por este último vs. 430 iniciados por el primero). La CA que más se acerca al número de recursos iniciados por Cataluña es el País Vasco con casi 220. A su vez, como se puede observar en el **Figura 4**, también es lógico que sea el Gobierno Central el que recibe el mayor número de demandas (casi mil demandas, dos terceras partes del

total). No obstante, el número de veces que –a su vez– las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco fueron demandadas es mucho menor que el número que fue interpuesto en contra del Gobierno Central (cerca de ciento cincuenta y noventa, respectivamente).

Figura 4. Número Absoluto de Conflictos, según actor Demandado



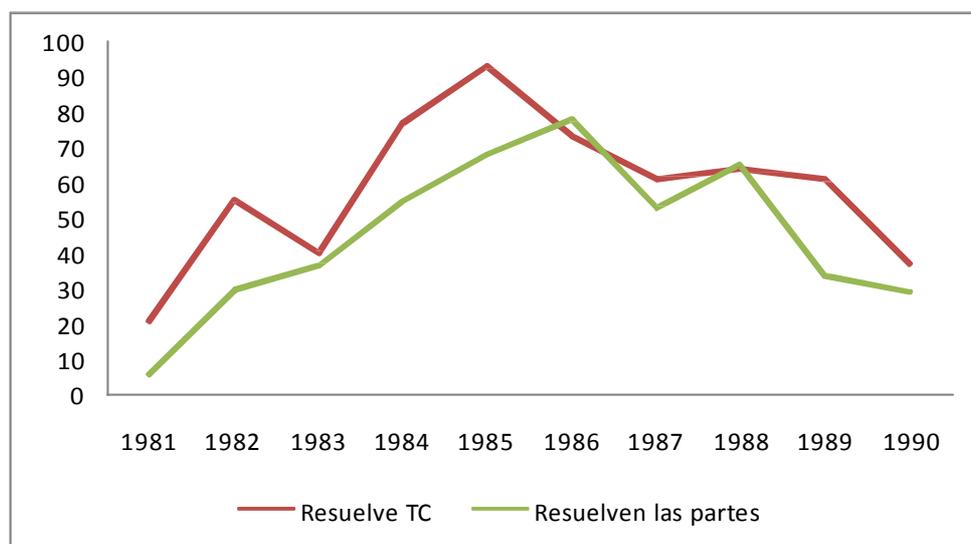
Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-Lexter.

Más importante para el análisis que aquí nos ocupa resulta observar la variación de nuestra variable dependiente; es decir, identificar cuántos conflictos fueron resueltos a través de la negociación extrajudicial entre las partes, y cuántos tuvo que resolver el TC haciendo evidente la incapacidad de las partes para ponerse de acuerdo. En general, como podemos observar en las **Figuras 5 y 6**, la diferencia entre el porcentaje de conflictos que fueron resueltos por el TC y aquellos que fueron resueltos por acuerdo entre las partes no es demasiado grande.

Sin embargo, una comparación en el tiempo nos permite distinguir dos periodos en los cuales un tipo de solución parece predominar sobre la otra, y viceversa. Como se observa en las **Figura 5 y 6**, durante el periodo que va de 1981 hasta 1990, los

conflictos que fueron solucionados a través de sentencias del TC sobre pasa aquellos que fueron arreglados extrajudicialmente.

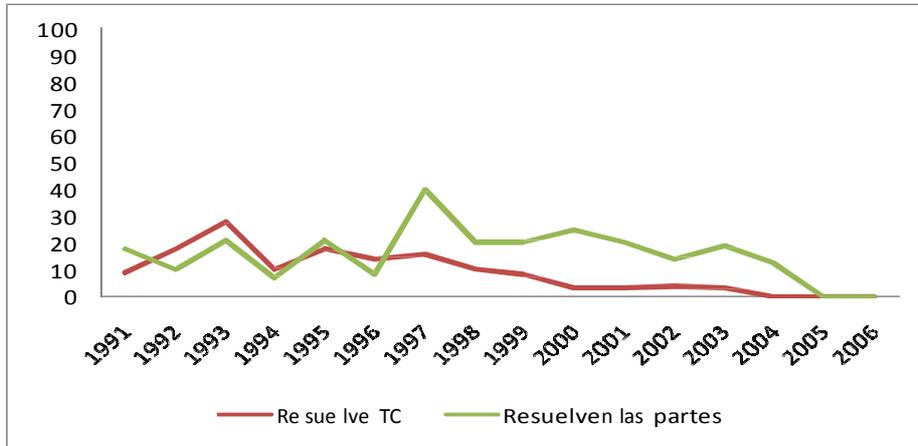
Figura 5. Tipo de solución a los conflictos (1981-1990)



Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-Lexter.

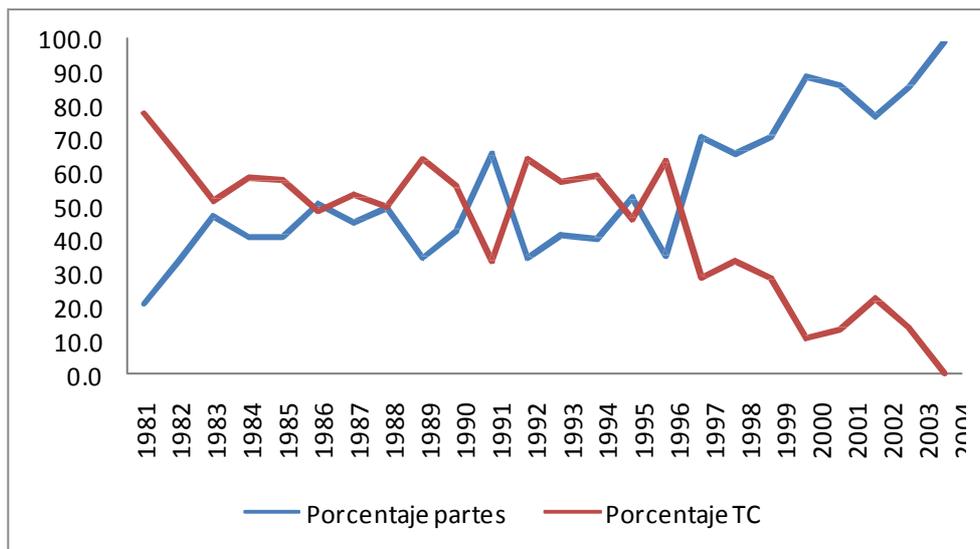
Después, en un periodo que oscila entre 1991 y 1997, se observa más o menos el mismo promedio de conflictos que son solucionados por una y otra vía. Finalmente, en una tercera etapa, en el periodo que va de 1997 hasta 2006, un número significativamente mayor de conflictos fue solucionado por acuerdo entre las partes. En suma, y como se observa también en la **Figura 7**, pareciera ser que la capacidad de resolver conflictos entre las partes va aumentando con el tiempo.

Figura 6. Tipo de solución a los conflictos (1991-2006)



Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-Lexter

Figura 7. Porcentaje de conflictos solucionados por las distintas vías (1981-2004)



Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-Lexter.

Lo mismo podemos concluir de observar la **Tabla 2**, en la que se salta a la vista que el hecho de compartir etiqueta partidista parece no tener efecto alguno en la capacidad de los gobiernos para llegar a acuerdos entre ellos; es decir, del total de parejas de gobiernos que compartían etiqueta partidista, casi la mitad tuvieron la capacidad de resolver el conflicto antes de que el TC emitiera sentencia, al tiempo

que la otra mitad no la tuvo. Una cifra similar se observa para aquellas parejas de gobierno que no compartían etiqueta partidista.

Tabla 2. Porcentaje total de conflictos resueltos por acuerdo intergubernamental y por el Tribunal Constitucional, en función de si comparten o no etiqueta partidista.

	Gobiernos involucrados COMPARTEN etiqueta partidista (%)	Gobiernos involucrados NO COMPARTEN etiqueta partidista (%)
Conflicto resuelto por el Tribunal Constitucional	41.82	51.00
Conflicto resuelto por acuerdo intergubernamental	56.36	45.62
Valores perdidos	3.38	1.82
Total	100	100

Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-Lexter.

Sin embargo, si en lugar de comparar las observaciones agregadas para todas las regiones del país, lo hacemos para cada una de ellas, los resultados muestran patrones disímilos. En concreto, es cuando ciertas CCAA forman parte de la pareja de gobiernos en conflicto que la etiqueta partidista parece adquirir relevancia. Tal y como muestra la **Tabla 3**, existe gran variación en la capacidad promedio que – a lo largo de 25 años-- han tenido las distintas CCAA para solucionar conflictos de interés con el Gobierno Central. En general, de 1981 a 2006 las entidades autónomas que mayor capacidad han mostrado son Castilla La Mancha, Extremadura y Murcia; por el contrario, Galicia, las Islas Canarias y el País Vasco han mostrado la menor capacidad en promedio (ver columna 1).

Sin embargo, si consideramos una sub muestra, que incluye solamente aquellas parejas de gobierno en las que la CA y el Gobierno Central comparten etiqueta partidista (columna 3), podemos observar que en algunos casos la capacidad promedio para solucionar conflictos de manera efectiva es mayor – como son las CCAA de Castilla La Mancha, Extremadura, Andalucía, Aragón, Cataluña, Asturias y Canarias (en negritas); en contraste, en otras entidades aún cuando comparten etiqueta partidista con el Gobierno Central esta capacidad permanece igual o

disminuye, como es el caso de Castilla y León, Madrid, La Rioja, Valencia, Navarra, Islas Baleares, Cantabria o Galicia.

Tabla 3. Capacidad promedio para resolver conflictos intergubernamentales según la CA que forma parte de la pareja de Gobiernos en conflicto

COMUNIDAD AUTÓNOMA INVOLUCRADA EN EL CONFLICTO	Tipo de solución al Conflicto* (Media)			Grado de Regionalización (Índice Lee)** (4)	Dependencia económica de la CA del Gobierno Central*** (5)
	Casos Totales (1)	Gobiernos involucrados NO COMPART EN etiqueta partidista (2)	Gobiernos involucrados COMPART EN etiqueta partidista (3)		
Castilla La Mancha	0.903	0.842	1.000	14.96	56.5
Extremadura	0.777	0.643	0.923	18.20	196.9
Murcia	0.700		0.700	14.74	35.9
Andalucía	0.691	0.333	0.736	28.81	105.7
Castilla y León	0.636	0.917	0.300	18.28	56.5
Madrid	0.636	1.000	0.600	14.91	- 55.1
La Rioja	0.600		0.600	29.40	- 58.7
Aragón	0.548	0.428	0.666	34.13	- 54.5
Cataluña	0.519	0.504	0.757	62.22	- 190.9
Navarra	0.480	0.714	0.389	36.64	- 103.2
Valencia	0.469		0.469	14.21	- 77.2
Islas Baleares	0.461	0.486	0.250	17.26	-197.9
Asturias	0.444	0.333	0.467	13.78	143.1
Cantabria	0.424	0.461	0.286	24.17	30.5
País Vasco	0.405	0.405		76.83	- 60.4
Canarias	0.370	0.350	0.428	53.55	74.4
Galicia	0.342	0.391	0.271	33.37	83.2
TOTAL	0.553	0.557	0.553	29.73	0.89

Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-LEXTER.
* Dónde el 1 equivale al total de conflictos solucionados por acuerdo entre los gobiernos involucrados, y el 0 equivale a que todos los conflictos fueron solucionados por sentencia emitida por el Tribunal Constitucional.
** Lee Index se calcula con base en la diferencia entre el porcentaje que un partido obtiene en cada jurisdicción y el que obtiene a nivel nacional. La sumatoria de las diferencias absolutas se dividen entre dos para evitar duplicar el conteo. (Caramani, 2004: 61).
***La balanza fiscal de las CCAA con el Gobierno Central (Cifra promedio entre 1991 y 1996), se obtiene de la diferencia entre el total de recursos obtenidos de y el total de recursos asignados por el Gobierno Central a cada CCAA.

También contrario a lo que se suele esperar, hay casos en los que aún cuando los gobiernos involucrados en conflicto no comparten etiqueta partidista (columna 2) la capacidad para resolver conflictos no sólo no disminuye sino que aumenta; estos son los casos de Castilla y León, Madrid, Navarra, Islas Baleares, Cantabria y Galicia. Lo anterior refuerza la idea principal de este capítulo; es decir, es

solamente bajo ciertas condiciones que los partidos políticos funcionan como mecanismos facilitadores de la coordinación vertical intergubernamental.

Vale la pena señalar que parece haber una característica en común entre aquellas CCAA en las que la etiqueta partidista efectivamente parece facilitar la coordinación entre el gobierno sub nacional y el nacional. Una gran parte de las entidades territoriales en las que los partidos sí cumplen esta función han sido gobernadas, la mayoría del tiempo, por el PSOE. Por el contrario, una gran parte de las CCAA en las que la filiación partidista compartida con el Gobierno Central parece no tener ningún efecto, han sido gobernadas por el PP.

Tabla 4. Capacidad promedio de parejas de gobiernos de distinto nivel territorial, que comparten etiqueta partidista, para resolver conflictos de interés que surgen entre sus componentes, por partido político

	ETIQUETA PARTIDISTA COMPARTIDA POR LA PAREJA DE GOBIERNOS EN CONFLICTO	
	AP/PP	PSOE
Madrid	0.80	0.40
Asturias	0.50	0.46
Valencia	0.43	0.48
Navarra	0.42	0.33
Aragón	0.33	0.72
Cantabria	0.28	
Islas Baleares	0.25	
Galicia	0.25	0.28
Castilla y León	0.12	1.00
País Vasco		
Canarias		0.43
Andalucía		0.74
La Rioja		0.75
Cataluña		0.76
Murcia		0.87
Extremadura		0.92
Castilla La Mancha		1.00
Promedio	0.37	0.65
Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-LEXTER. El País Vasco nunca ha sido gobernado por alguno de los partidos políticos de ámbito estatal.		

Lo anterior sugiere mirar hacia dentro de los partidos políticos, y a las diferencias en la configuración institucional de los mismos, para comenzar a ubicar algunas de las condiciones bajo las cuales la etiqueta partidista sí es capaz de facilitar la

resolución de conflictos verticales entre gobiernos. Para ello, en primer lugar, en la **Tabla 4**, se contrasta la capacidad promedio para resolver dichos conflictos en aquellas parejas de gobiernos que comparten la etiqueta del PSOE contra aquellas cuya filiación partidista compartida es la del PP.

A simple vista, lo primero que la **Tabla 4** nos permite identificar es que, en promedio, las parejas de gobiernos que compartían la etiqueta del PSOE parecen tener mucha mayor capacidad para resolver conflictos que aquellas que tenían filiación al PP. Sin embargo, observar solo el promedio puede llevarnos a sacar conclusiones sesgadas, ya que la varianza entre parejas de gobiernos que compartían una y otra etiqueta partidista es bastante amplia. Sin embargo, si separamos las observaciones para cada CCAA veremos que no queda tan claro que un partido haya sido, en general, más capaz de armonizar los intereses de los distintos niveles de gobierno que el otro.

Como muestra la **Tabla 5**, el mayor número de acuerdos promedio alcanzados por las parejas de gobiernos se observa en las primeras dos Legislaturas en las que el PSOE contaba con mayoría, bajo el liderazgo de Felipe González. Llama la atención, sin embargo, que ésta cae durante las últimas dos administraciones del PSOE, recuperando efectividad sólo cuando el partido queda bajo el liderazgo de Zapatero. En contraste con lo anterior, como veremos, las Legislaturas en las que el PP contaba con la mayoría en las Cortes, muestran menor promedio de casos resueltos sin necesidad de que el Tribunal emitiera sentencia.

Se observa en la **Tabla 5** que, salvo en Galicia y en la Comunidad Valenciana – que se comportan distinto al resto--, las parejas de gobiernos (Gobierno Central y CA) que compartían la etiqueta del PSOE, durante el primer periodo (1982-1989) tuvieron una altísima capacidad para resolver aquellos conflictos de interés que surgieron entre sus componentes, misma que fue disminuyendo gradualmente en el segundo periodo (1989-1996). Así mismo, salta a la vista, el repunte de la misma en el último periodo (2004-2006). Por ejemplo, durante los primeros

periodos la pareja de Gobiernos compuesta por el Gobierno Central y Andalucía, eran capaces de resolver una gran mayoría de conflictos intergubernamentales de manera extra-judicial; sin embargo, dicha capacidad disminuye a casi la mitad de los conflictos para el segundo periodo, lo que contrasta a su vez con el tercer periodo, en que la etiqueta partidista parece haber retomado su capacidad para fomentar la conciliación de intereses entre gobiernos, con un repunte en el promedio de conflictos resueltos extra-judicialmente entre Andalucía y el Gobierno Central.

Tabla 5. Capacidad promedio de parejas de gobierno que comparten etiqueta partidista para solucionar conflictos de interés que surgen entre sus componentes, por distintos periodos.

		ETIQUETA PARTIDISTA QUE COMPARTEN						
		PSOE					AP/PP	
		1982-1986	1986-1989	1989-1993	1993-1996	2004-2006	1996-2000	2000-2004
		Periodo I *		Periodo II **		Periodo III ***	Periodo II **	Periodo III ***
1	País Vasco							
2	Catalonia					0.76		
3	Galicia		0.26	0.40			0.37	
4	Andalucia	1.00	0.87	0.54	0.50	0.76		
5	Asturias	0.75	1.00	0.25		0.25	0.50	
6	Cantabria							0.33
7	La Rioja	1.00		0.50				
8	Murcia	1.00	1.00	0.67				
9	C. Valenciana	0.67	0.57	0.22	0.67		0.50	0.33
10	Aragón	1.00			0.67	0.71	0.33	
11	Castilla La Mancha	1.00	1.00			1.00		
12	Canarias	0.57	1.00	0.17				
13	Navarra	1.00		0.50			0.50	0.33
14	Extremadura	1.00	1.00			1.00		
15	Islas Baleares							1.00
16	Madrid	1.00		0.33			0.75	1.00
17	Castilla y Leon	1.00					0.17	
	PROMEDIO	0.91	0.74	0.40	0.61	0.75	0.44	0.60

Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-LEXTER.
Los periodos están divididos de la siguiente manera
* 1982 - 1989
** 1989 - 2000
*** 2000 - 2006

Llaman la atención algunos casos particulares como el de Galicia, en que el patrón parece ser el contrario al recién descrito, y el de la C. Valenciana en la que la capacidad para resolver conflictos entre parejas de gobiernos socialistas permanece constantemente baja, en comparación con el resto. También, salta a la vista el caso de Asturias, en tanto que no muestra repunte en el tercer periodo (2004-2006) y los de Castilla La Mancha y Extremadura (bastiones importantes del PSOE), en los que la capacidad de la etiqueta partidista del PSOE para conciliar intereses intergubernamentales se mantiene en los niveles promedio más altos. Más significativo aún es la efectividad del partido socialista para conciliar intereses entre la CA de Cataluña y el Gobierno Central, dado el historial de confrontación que la primera había manifestado históricamente frente al segundo.

En cuanto a la efectividad del PP para promover o facilitar los acuerdos intergubernamentales, también siguiendo la **Tabla 5**, se observa que en promedio esta etiqueta fue un poco más efectiva en el segundo periodo --cuando este partido condujo el Gobierno Central con mayoría absoluta--, en comparación con en el primero --cuando tuvo que formar coaliciones de gobierno con CCAA gobernadas por partidos nacionalistas--. Una vez más, la C. Valenciana se muestra como una excepción al patrón observado en las parejas de gobierno que incluyen al resto de las CCAA gobernadas por el PP. Tal vez ello se deba a que ha sido una CA muy disputada entre los principales partidos de ámbito estatal, y que sea tal vez, debido a la alta competitividad electoral que esta CA muestre un comportamiento tan diferenciado del resto. En otro sentido, llaman también la atención los casos de Islas Baleares y Madrid en donde la efectividad de la coincidencia partidista fue extremadamente alta, en contraste con el caso de Castilla y León, junto con Aragón y Galicia, en las que se observó un promedio muy bajo alcanzado por la pareja de gobiernos de los populares para conciliar intereses intergubernamentales.

Es interesante comparar la también baja efectividad de la etiqueta partidista del PP en Navarra, con aquella observada en Cataluña del PSOE, siendo considerados –ambos—partidos “bifurcados”. Por un lado, en Navarra, --en un periodo en el que la etiqueta partidista del PP alcanza su mayor efectividad para conciliar intereses en el resto de las CCAA-- muestra un promedio muy bajo de resolución de conflictos intergubernamentales. Por el contrario, en un momento en el que el PSOE retoma su capacidad como mecanismo de coordinación entre gobiernos, el promedio de conflictos resueltos de manera extra-judicial entre Cataluña y el Gobierno Central es mucho mayor. Al respecto, cabría hacer una mayor reflexión en estudios posteriores.

4. Las instituciones del Estado compuesto, las instituciones partidistas y su efecto en la capacidad de gobiernos de distinto nivel territorial para resolver los conflictos de interés que surgen entre ellos.

En esta sección expongo cómo las instituciones características del Estado español, como son: el tipo de gobierno, la organización territorial, las reglas electorales y el sistema de partidos, no son suficientes como factores para explicar la variación en los patrones de conflicto que se observan entre las distintas Comunidades Autónomas (CCAA) y el Gobierno Central. Además, mediante un análisis estadístico de datos cuantitativos aporto evidencia que fortalece el argumento de que la coincidencia partidista per se tampoco tiene efecto alguno sobre la capacidad de los gobiernos de distinto nivel territorial para resolver los conflictos de interés que surgen entre ellos. En este mismo sentido, y siguiendo el conjunto de hipótesis expuestas en la sección anterior, me permito considerar ciertas condiciones específicas --que se observan en caso español—, que aportan luz para entender porqué hay ocasiones en las cuales la etiqueta partidista puede no servir como facilitadora de negociación y acuerdos entre gobiernos de distinto nivel territorial que la comparten.

a) La estructura institucional del Estado Español

Aún a pesar de que el Estado español no es formalmente un país federal, el “Estado de las Autonomías” es frecuentemente considerado como tal (Agranoff, 1993; Grau i Creus, 2000). Sus diecisiete regiones o jurisdicciones regionales llamadas Comunidades Autónomas (CCAA) eligen popularmente a su propio Parlamento y titular del gobierno. Una de las características principales de este sistema es la ambigüedad con la que fue trazada su estructura territorial formal en la Constitución de 1978, al restaurarse la democracia. En contraste con otros sistemas descentralizados, el español no define claramente la distribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno. Por el contrario, tan solo se establecen principios muy generales, algunos límites y procedimientos a través de los cuales se tomarían las decisiones respecto a la distribución de recursos y competencias entre los niveles de gobierno, así como el procedimiento a través del cual los distintos territorios podían acceder a la autonomía (Aja, 1999). Así, siguiendo lineamientos generales, cada CCAA tendría que elegir las competencias que deseara asumir, redactando su propia Constitución (o Estatuto de Autonomía), sometiéndolo a aprobación tanto del Parlamento nacional. En el caso de las comunidades llamadas de “vía rápida”, que son Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía (artículo 151), requirieron además que una mayoría de ciudadanos apoyara el nuevo Estatuto de su territorio a través de un referéndum. Y en específico, para el caso de la CA de Navarra, ésta accede a la autonomía a través del proceso llamado de mejoramiento del “Fuero” que actualiza un status jurídico especial, de raíz histórica, con un tipo de régimen fiscal que le asemeja más al País Vasco que a las otras CCAA.

Por otro lado, están Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia, Valencia, Canarias y las Islas Baleares, a las que se hace referencia como las CCAA de “Vía Ordinaria”. Aunque estas regiones accederían a la autonomía de manera mucho más gradual, en la década de los noventa lograron casi equipararse en responsabilidades y recursos con las

primeras CCAA. Podemos añadir al respecto que, con el paso del tiempo, y a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, también se han podido delinear con un poco de mayor claridad la distribución de competencias entre los distintos ámbitos territoriales de gobierno.

Merece la pena dedicar un párrafo por separado otro aspecto de la consolidación del “autogobierno” en las CCAA: la estructura de financiación y responsabilidad fiscal en el Estado de las Autonomías. Al igual que sucede con el resto de las competencias, la Constitución española establece principios y normas demasiado generales sobre la financiación y las fuentes de recursos de Gobierno Central y las CCAA. La única distinción importante que hace es entre dos sistemas co-existentes de financiación: el foral (que corresponde a Navarra y el País Vasco) y el general (el resto de las quince CCAA); el primero permite que los entes forales fijen y recauden la mayoría de los impuestos, a diferencia del segundo sistema, en que es el Gobierno Central el que establece y gestiona dichos recursos. De esta manera, la mayor parte de las reglas de recaudación y distribución de recursos se hallan inscritas en leyes orgánicas y ordinarias, lo que les da cierta maleabilidad en el tiempo.

En general, es el Gobierno Central el que recauda la gran mayoría de los impuestos. De ahí que los cambios tuvieran más que ver, primero, con la manera en que distribuyen los recursos para el gasto en las distintas CCAA. Fue hasta más tarde se introdujeron principios como la corresponsabilidad en la recaudación y en la gestión de tributos. Primero, hasta 1986, los recursos se repartían calculando lo que requería cada CCAA para poder prestar los servicios que le eran transferidos. Después, hasta 1991 el criterio para calcular las transferencias adquirió mayor relación con variables objetivas de cada entidad territorial como población, superficie, riqueza relativa o esfuerzo fiscal. Durante los siguientes cinco años (1996-2001), aumentó la autonomía de gestión en tanto que una parte

de los recursos empezaron a ser incondicionados, además de la introducción de una reforma que permitiría a las CCAA empezar a recaudar una parte del IRPF (15%). A partir de 2002, un acuerdo entre las CCAA y el Gobierno Central permitió no solo un mayor número de tributos cedidos, sino también aumentar la capacidad normativa de las CCAA en el ámbito de dichos tributos y del porcentaje del IRPF recaudado por éstas, así como incrementar su participación en la gestión tributaria.

A diferencia de la evolución recién descrita, las instituciones de “gobierno compartido” no siguieron el mismo camino. Por el contrario, desde un principio se careció de una institución en la que pudieran estar representados todos los intereses territoriales, y que ello en consecuencia, permitiera llevar a cabo las negociaciones y construcción de acuerdos multilaterales entre los distintos gobiernos que forman parte del sistema. Aunque sí existe un Senado, en éste no solo están desproporcionadamente representados los intereses de las distintas CCAA, sino además ésta ha sido dotada de competencias poco relevantes para la toma de decisiones de interés territorial, especialmente si la comparamos con aquellas con que cuenta el Congreso de los Diputados (lo que se conoce como “Bicameralismo Asimétrico”). Por otro lado, aún cuando sí se diseñaron una serie de instituciones de negociación y acuerdo de tipo bilateral como lo son las “Conferencias Sectoriales” éstas han sido insuficientes para propiciar la resolución de conflictos de interés entre los distintos niveles de gobierno (Aja, 1999; Börzel, 2002; Grau i Creus, 2000).

En suma, no resulta extraño constatar que de los países descentralizados que forman parte de la Unión Europea, España sea el que mayor número de conflictos intergubernamentales presenta. Es bastante predecible que un aumento en la autonomía de los gobiernos sub nacionales que no fue acompañado de

mecanismos que permitan gestionar la inevitable interdependencia entre los mismos, aumentara el nivel de conflicto intergubernamental.

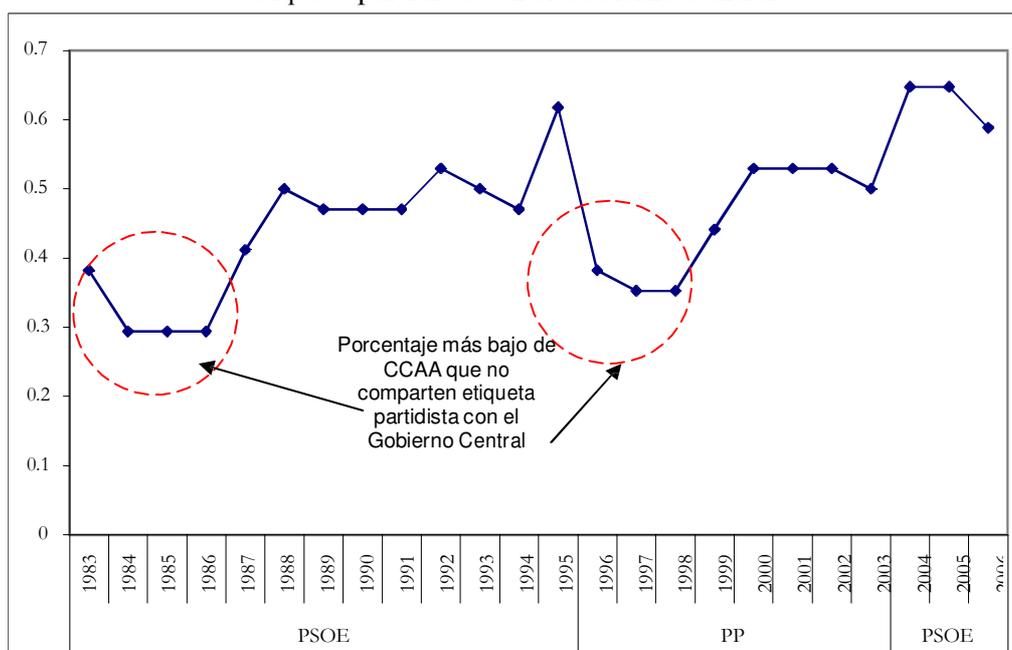
Lo que sí sorprende, es que el nivel de conflicto no sea homogéneo a lo largo del país; es decir, que unas CCAA presenten niveles mínimos de confrontación con el Gobierno Central, en contraste con otras que alcanzan la mayor intensidad. Es cierto que sería bastante esperable que aquellas CCAA con identidades culturales distintas, y que accedieron a la autonomía a una mayor velocidad fueran también las que confrontaran con mayor intensidad al Gobierno Central. Sin embargo, solo son algunas de este tipo de CCAA las que tienen menor capacidad para solucionar los conflictos de interés con el gobierno de mayor ámbito territorial. Además, los patrones de conflicto entre los distintos niveles territoriales de gobierno observados tampoco son constantes en el tiempo, lo que sugiere que la explicación a los cambios en el tipo de interacciones intergubernamentales debe ubicarse en otro sitio.

b) Gobiernos divididos verticalmente

La variación de los conflictos intergubernamentales tanto entre regiones como en el tiempo también podría ser explicada por el cambio de mayorías partidistas, tanto en el Gobierno Central como en las CCAA. La **Figura 8** muestra el porcentaje anual de CCAA que eran gobernadas por un partido político distinto al que conducía el Gobierno Central; es decir, por ejemplo, en 1983 aproximadamente el 80% de las CCAA eran gobernadas por organizaciones partidistas diferentes a la que conformaba la mayoría en el Parlamento a nivel Central. Dicho porcentaje fue disminuyendo hasta llegar a 30%, alcanzando los niveles más bajos durante los primeros cuatro años de gobierno del PSOE. De 1988 a 1994, casi la mitad de las CCAA eran gobernadas por el PSOE y el resto por partidos distintos a este último, hasta alcanzar un nuevo máximo en el año que el PSOE pierde el poder a nivel Central, frente al PP. A partir de ese punto, se observa nuevamente un patrón similar a aquel seguido durante el gobierno del

PSOE: en los primeros años de gobierno del PP, las CCAA no gobernadas por este partido eran tan solo cerca del 30%, y fueron incrementando con el paso de los años hasta llegar a un máximo de 60% en 2004.

Figura 8. Porcentaje anual de CCAA que no comparten etiqueta partidista con el Gobierno Central



Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-LEXTER.

Si el cambio de mayorías partidistas en uno y otros niveles territoriales de gobierno tuviera un efecto en la capacidad de éstos para resolver conflictos entre sí, el patrón de conflictos habría guardar cierta relación con el porcentaje de gobiernos divididos verticalmente, y su cambio en el tiempo. En concreto, el mayor número de conflictos se debió haber observado entre aquellas CCAA en las que el partido gobernante no coincidía con aquel que conducía el Gobierno Central. Más adelante, demuestro cómo la relación entre dichas variables no es significativa.

5. Comprobación de hipótesis

Finalmente, para poder comprobar la validez de las relaciones causales propuestas en el conjunto de hipótesis esbozadas en secciones anteriores, utilicé el modelo estadístico tipo Logit que me permite controlar por las variables más relevantes. El ejercicio se repitió con el fin de probar en cada ocasión un conjunto

de variables distinto, lo que permitió poner a prueba las hipótesis, también de maneras distintas. En ambos ejercicios, se incluyeron variables que con base en la teoría, esperaríamos que tuvieran algún efecto en la capacidad de la una pareja de gobiernos de distinto nivel territorial para resolver los conflictos de interés que surgen entre ellos, mismas que sirven como variables de control. Entre éstas están: el tipo de conflicto (conflicto de competencia o acción de inconstitucionalidad), el grado de dependencia económica de la CA del Gobierno Central, el grado de regionalización del sistema de partidos para esa CA²⁴, y por último, si la Comunidad Autónoma involucrada en el conflicto con el Gobierno Central es de “Vía Rápida” o “Vía Lenta”. Además, someto también a prueba algunos efectos de interacción que nos permiten incorporar aquellas condiciones bajo las cuales la co-filiación partidista entre los gobiernos puede ver potencializado su efecto sobre la variable dependiente.

El primer ejercicio se llevó a cabo en cuatro etapas distintas, siguiendo un procedimiento de análisis jerárquico (Jaccard, 2001: 15). En la primera etapa (Modelo 1a), incluyo dos de las variables independientes de nuestro interés, ambas en formato dicotómico: a) 1 para las parejas de gobierno que comparten etiqueta partidista, y 0 para las que son partidos distintos en cada nivel territorial, y b) se asignó el valor 1 para las parejas en las que es el PSOE el que conduce el Gobierno Central y, 0 para aquellas en donde es el AP/PP que conduce dicho gobierno. Como podemos observar en la **Tabla 5**, ambos coeficientes que arroja el modelo son significativos y positivos, lo que sugiere que para el caso español ambas variables tienen un efecto positivo en la capacidad de una pareja de gobiernos para resolver sus conflictos de interés.

²⁴ Índice obtenido del cálculo realizado por Boso, Muñoz y Pallarés (2005).

Tabla 5. Modelo Logit.
 Probabilidad de que una pareja de gobiernos resuelva el conflicto de interés

	Modelo Ia	Modelo Ib	Modelo Ic	Modelo Id
Constante	1.083	1.23	1.64	1.76
Tipo de conflicto	-1.47***	-1.47***	-1.63***	-1.66***
Grado de dependencia económica de la CA del Gobierno Central.	-0.0011*	-0.0011*	-0.0012*	-0.0009
Índice Lee (Regionalización)	- 0.01**	-0.01**	-0.02***	-0.02***
Autonomía de “Vía Rápida”	- 0.41*	-0.47*	-0.42*	-0.46*
Comparten etiqueta partidista (SHPL)	0.32*	-0.39	-0.41	-1.03
PSOE conduce Gobierno Central (PSOEGC)	0.38**	0.20	-0.36	-0.40
SHPL * PSOEGC		0.89*	0.28	0.48
PSOE en el Gobierno Central (1982-1986) (PSOE8286)			0.75***	0.61***
PSOE en el Gobierno Central (1986-1989) (PSOE8689)			0.58***	0.72***
PSOE en el Gobierno Central (1993-1996) (PSOE9396)			0.25	0.17
PSOE en el Gobierno Central (2004) (PSOE2004)			1.84***	0.30
AP/PP en el Gob. Central (1996-2000) (APPP9600)			-0.28	-0.43
SHPL * PSOE8286				1.25*
SHPL * PSOE8689				-0.44
SHPL * PSOE8993				
SHPL * PSOE9396				0.70

SHPL * PSOE2004				2.21**
SHPL * APPP9600				0.94
N	1388	1388	1388	1388
Wald Chi	152.77	151.85	190.56	193.56
Clasificadas Correctamente	62.25%	62.68%	65.92%	66.07%
Log likelihood	-879.13	-875.94	-849.04	-837.04
Pseudo R cuadrada	0.0862	0.0895	0.1175	0.1300
Los coeficientes marcados con negritas son significativos				
*** p es menor o igual a 0.0010				
** p es menor o igual a 0.0100				
* p es menor o igual a 0.1000				
Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-LEXTER.				

Sin embargo, en la segunda etapa (Ib) salta a la vista que al introducir al modelo el término de interacción entre las anteriores variables, a la vez que su coeficiente resulta significativo, positivo y de mayor magnitud, el efecto aislado de las variables que lo componen deja de ser significativo. Así, de esta segunda etapa obtenemos que el efecto que tiene per se la etiqueta partidista en la capacidad de una pareja de gobiernos para resolver los conflictos de interés que surgen entre ellos, está mediado por el tipo de partido que gobierna en ambos niveles. Ello sugiere que las diferencias observadas durante la década de los ochenta, noventa y principios del 2000 entre el PSOE y el PP, pueden hacer que el compartir la etiqueta partidista del primer partido aumente en mayor medida las probabilidades de alcanzar un acuerdo entre dichos gobiernos, que aquellas que comparten la etiqueta del segundo.

En términos de probabilidades, siguiendo la **Tabla 6**, podemos decir que si mantenemos el resto de las variables en su media, la probabilidad de resolver el conflicto de manera extra-judicial entre los gobiernos involucrados cuando éstos comparten la etiqueta del PSOE es de 66%, en contraste con el 45% de probabilidad de llegar a un acuerdo cuando la pareja de gobiernos no comparte

ninguna de las dos etiquetas partidistas. Si comparamos el ajuste de la primera etapa con el de la segunda, encontramos que el incluir el término de interacción dota al modelo de mayor capacidad predictiva.

Tabla 6. Probabilidad de que una pareja de gobiernos resuelva el conflicto de interés (Modelo Ia)

	Probabilidad de que los gobiernos alcancen un acuerdo	
	Si	No
Gobiernos comparten etiqueta partidista	0.42	0.51
	0.50	0.46
PSOE conduce Gobierno Central	0.66*	0.45*
<p><u>Termino de interacción:</u> los gobiernos comparten etiqueta partidista y ésta es del PSOE</p>		
<p>Fuente: Cálculo de probabilidades con los coeficientes obtenidos del Modelo Ia, manteniendo el resto de las variables en su media. Clarify software.</p>		

Volviendo a la **Tabla 5**, podemos ver los resultados para la tercera etapa del Modelo (Ic). En esta ocasión, también incluí variables dicotómicas que capturan el efecto que los partidos tienen sobre la capacidad de una pareja de gobiernos de conciliar sus intereses. Sin embargo, en comparación con las dos primeras etapas, en esta tercera incluí a cada partido para cada uno de sus diferentes periodos de transformación organizacional. En concreto, añadí al modelo las siguientes cuatro variables: una para cada uno de los periodos en que el PSOE estuvo al frente del Gobierno Central (sin incluir el periodo 1989-1993 que funciona como valor de referencia), y una para cada periodo de gobierno del PP en ese nivel territorial.

En la tabla de resultados se muestra que los coeficientes resultan altamente significativos para aquellas parejas de gobiernos en las que el partido socialista estuvo al frente del Gobierno Central; es decir, en los periodos de 1982 a 1986, de 1986 a 1989 y de 2004 a 2006. Ello sugiere que la capacidad del Gobierno

Central para alcanzar acuerdos con los gobiernos autonómicos incrementa cuando este último es conducido por el PSOE. Cabe resaltar que esto sucede, de manera especial tanto durante las etapas de mejor desempeño electoral de dicho partido, como cuando estaba más integrado verticalmente y centralizado, así como cuando su coalición dominante se encontraba más cohesionada. En contraste, los datos sugieren que el efecto que tuvo el PP en la capacidad de resolución de conflictos intergubernamentales no fue significativamente distinto si comparamos las dos Legislaturas en que este partido estuvo al frente del Gobierno Central. Este último resultado no resulta tan sorprendente si consideramos que el PP no mostró grandes cambios estructurales o de dinámicas internas durante las dos Administraciones en que condujo el Gobierno Central. Durante esos años, los populares se mantuvieron un alto nivel de apoyo electoral, y además permanecieron igualmente centralizados, disciplinados e integrados verticalmente. En todo caso, se habría esperado que durante el periodo en que dicho partido no contaba con una mayoría parlamentaria a nivel nacional, la coincidencia de etiqueta de este partido entre niveles de gobierno tuviera un efecto menor sobre la capacidad de solucionar conflictos, comparado con el segundo periodo en que si contaba con la mayoría.

Finalmente, en una última etapa del Modelo (Id), incluí los términos de interacción que nos permiten evaluar el efecto que tiene el compartir etiqueta partidista considerando las transformaciones que experimentaron los partidos de ámbito estatal en las etapas ya mencionadas. Así, en la última columna de la **Tabla 5** vemos que los coeficientes de los términos de interacción sólo son significativos para los periodos 1982-1986, y 2004-2006 en los que el PSOE tuvo mayoría en el Gobierno Central. Cabe resaltar, además, que la magnitud de estos últimos coeficientes es mucho mayor que aquella de los coeficientes de las variables per se o fuera del término de interacción. Si comparamos el ajuste del modelo entre las etapas tres y cuatro (Ic y Id), obtenemos que este último tuvo un mejor ajuste, pudiendo predecir correctamente un mayor porcentaje de observaciones. En otras

palabras, la inclusión de los términos de interacción mejora el modelo de manera significativa.

Tabla 7. Probabilidad de que una pareja de gobiernos resuelva sus conflictos de interés, según distintas condiciones (Modelo Id)

		Probabilidad de alcanzar un
Comparten etiqueta partidista (SHPL)	1	0.31
	0	0.55
PSOE en el Gobierno Central	1	0.47
	0	0.57
Comparten Etiqueta partidista * PSOE en el Gobierno Central	1	0.59
	0	0.47
PSOE en el Gobierno Central (1982-1986)	1	0.61***
	0	0.46***
SHPL * PSOE8286	1	0.75*
	0	0.48*
PSOE en el Gobierno Central (1986-1989)	1	0.64***
	0	0.46***
SHPL * PSOE8689	1	0.39
	0	0.50
PSOE en el Gobierno Central (1993-1996)	1	0.53
	0	0.49
SHPL * PSOE9396	1	0.64
	0	0.49
PSOE en el Gobierno Central (2000-2004)	1	0.56
	0	0.49
SHPL * PSOE2004	1	0.87***
	0	0.45***
AP/PP en el Gob. Central (1996-2000)	1	0.40
	0	0.50
SHPL * APP9600	1	0.70
	0	0.49

Fuente: Cálculo de probabilidades con los coeficientes obtenidos del Modelo Id, manteniendo el resto de las variables en su media. Clarify software.

Para estas últimas dos etapas del modelo, también calculé las probabilidades de que una pareja de gobiernos sea capaz de alcanzar un acuerdo respecto a su conflicto de interés. Manteniendo el resto de las variables en su valor medio, como podemos ver en la **Tabla 7**, cuando consideramos la etiqueta partidista en general, o a uno y otro partido sin especificar sus respectivas etapas organizativas, los resultados no resultan significativos. En contraste, cuando consideramos la etapa particular del PSOE, encontramos que para dos periodos distintos los resultados sí adquieren significancia (1982-1986 y 2004-2006).

Resulta interesante, además, comparar cómo por el simple hecho de que el Gobierno Central fuera conducido por el PSOE en su etapa de 1982 a 1986 la probabilidad de que los gobiernos lleguen a un acuerdo era de 61%, en comparación con el resto de las etapas del PSOE, que en su conjunto alcanzan tan solo un 46% de probabilidad. Más aún, si además de ser este partido en esta etapa específica el que tenía mayoría en el Gobierno Central, su contraparte en la CA también era gobernado por este partido de 1982 a 1986, la probabilidad de que estos gobiernos resolvieran su conflicto de interés era hasta de 75%. Por último, vale la pena señalar que la probabilidad de que una pareja de gobiernos llegara a un acuerdo, si ambos eran conducidos por el PSOE del periodo 2004 a 2006, sube hasta 87%.

Para completar el análisis, llevé a cabo un segundo ejercicio en el que a diferencia del ejercicio anterior, evalué el efecto que las ciertas características en concreto de los partidos tienen sobre nuestra variable dependiente. Una vez más, utilizo el modelo tipo Logit que se ajustó bajo el procedimiento de análisis jerárquico, siguiendo seis etapas distintas (Tablas 8 y 9).

La primera etapa de este segundo Modelo (IIa) incluye dos variables independientes básicas: 1) si los gobiernos comparten etiqueta partidista y, 2) el desempeño electoral más reciente del partido en elecciones para el Gobierno Central. Como era de esperarse, ambas variables son significativas y tienen un coeficiente positivo.

No obstante, para la segunda etapa, en la que incluyo el término de interacción entre las dos variables anteriores, el efecto de éstas per se deja de ser significativo. Ello sugiere que ambos términos tienen un efecto en nuestra variable dependiente, pero que su efecto es mucho mayor cuando interactúan entre sí. En otras palabras, siguiendo los resultados que arroja esta base de datos, el compartir etiqueta partidista tiene un efecto mucho mayor cuando dicha organización, a la que los representantes políticos de ambos gobiernos

pertenecen, ha tenido un buen desempeño electoral reciente. Es importante mencionar que esta variable permanece significativa en las siguientes etapas de desarrollo del modelo, cuando incluyo nuevas variables.

Tabla 8. Modelo Logit II. Probabilidad de resolución de conflictos de interés entre una pareja de gobiernos de distinto nivel territorial

	Modelo IIa	Modelo IIb	Modelo IIc	Modelo IId	Modelo IIe	Modelo II f
Constant	0.65	0.70	0.68	0.64	0.90	.88
VARIABLES DE CONTROL						
Tipo de conflicto	-1.55***	-1.54***	-1.53***	-1.56***	-1.59***	-1.60
Autonomía de “Vía Rápida”	-0.64***	-0.60***	-0.60***	-0.62***	-0.62***	-0.63
CONDICIONES ESPECÍFICAS DEL PARTIDO						
Comparten etiqueta partidista (SHPL)	0.55***	-0.11	-0.11	0.028	-0.08	0.01
Desempeño electoral más reciente (MREP)	0.03***	0.013	0.012	0.008	0.001	0.002
Término de Interacción: SHPL x MREP		0.13 ***	0.15***	0.15***	0.15***	0.14***
Grado de Regionalización del Partido (DREG)			0.12	0.011	0.006	0.006
Término de Interacción: SHPL x DREG				- 0.023*	-0.019	-0.02
Divisiones significativas en la coalición dominante del partido (DIV)					-0.38**	-0.35**
Término de interacción: SHPL x DIV						-0.22
N	1438	1388	1388	1388	1388	1388
Wald Chi	160.61	127.54	128.18	134.05	138.31	139.18
Clasificadas correctamente	62.87%	63.69%	63.69%	63.62%	63.69%	62.90%
Log likelihood	-909.14	-869.46	-869.40	-867.61	-863.63	-863.44
Pseudo R cuadrada	0.0878	0.0963	0.0963	0.0982	0.1023	0.1025
Los coeficientes señalados con negritas son significativos. *** p es menor o igual a 0.001, ** p es menor o igual a 0.01, * p es menor o igual a 0.1						
Fuente: Elaborado por la autora con base en la información de MAP-LEXTER.						

En los modelos IIc y IId, incluyo el grado de regionalización del partido que conduce el Gobierno Central, cuyo coeficiente no resulta significativo estadísticamente hasta que lo incluyo dentro de un término de interacción con la

variable “comparten etiqueta partidista”. Ello nos indica, como era de esperarse, que cuando el partido al que ambos gobernantes pertenecen tiene un alto grado de regionalización, la capacidad de estos gobiernos para llegar a un acuerdo disminuye, aún cuando éstos comparten etiqueta partidista.

Sin embargo, en las siguientes dos etapas del Modelo (Ile y If) este término de interacción también deja de ser significativo. Ello sucede cuando introduzco en el modelo el hecho de que exista división o no dentro de la cúpula partidista de la organización que tiene mayoría en el Gobierno Central. En otras palabras, aparentemente la división en la cúpula partidista explica un mayor porcentaje de los cambios en la variable dependiente, que el grado de regionalización del partido.

El resultado de esta variable también cumple con nuestras expectativas. Con nivel de significancia alto, el coeficiente negativo sugiere que si la cúpula del partido que tiene mayoría en el Gobierno Central está dividida, este último tendrá menor capacidad de solucionar los conflictos que surjan con una CA. Sorprende que el coeficiente de dicha variable pierda significancia cuando --en la última etapa del modelo-- lo incluyo interactuando con la variable “comparten etiqueta partidista”. Básicamente, lo que nos estaría indicando el modelo utilizando esta base de datos, es que cuando los gobernantes de ambos niveles territoriales pertenecen a una misma organización cuyo grupo de líderes presenta divisiones internas importantes, la etiqueta partidista no solo no disminuye la capacidad de esta pareja de gobiernos para resolver los conflictos de interés que surgen entre ellos, sino sus efectos simplemente no son significativos estadísticamente.

En suma, cabe destacar dos cosas de este segundo ejercicio. Por un lado, que el buen desempeño electoral reciente de un partido es una variable crucial para que el partido pueda funcionar como un mecanismo eficaz de coordinación intergubernamental. Por otro lado, es notable en nuestros resultados que si en una pareja de gobiernos que enfrenta un conflicto de interés entre sí, el partido que conduce el Gobierno Central está gobernado por una cúpula dividida, las

probabilidades de que los gobiernos de distinto nivel territorial puedan llegar a un acuerdo disminuyen significativamente.

Lo anterior se puede corroborar en la **Tabla 9**, en la que reporto el cálculo de probabilidades que tiene una pareja de gobiernos para alcanzar un acuerdo, según distintas condiciones específicas del partido; esto es, si esta organización a la que pertenecen ambos gobernantes en conflicto, es un partido que ha tenido un desempeño electoral reciente muy positivo (en sus valores máximos), la probabilidad de que sean capaces de solucionar el conflicto de interés es de 92%. Por el contrario, si el desempeño de dicho partido en la última elección alcanzó sus niveles más bajos, entonces la probabilidad de que la etiqueta partidista facilite la coordinación entre los gobiernos es de 44%.

Lo último que vale la pena destacar en cuanto a las probabilidades, es que cuando los gobiernos que comparten la etiqueta partidista de un partido que está altamente regionalizado tienen tan sólo 9% de probabilidades de llegar a un acuerdo, mientras que aquellos que comparten etiqueta de un partido con un grado muy bajo de regionalización tienen un 51% de probabilidades de solucionar el conflicto de interés.

Tabla 9. Probabilidad de que la pareja de gobiernos resuelva el conflicto dadas ciertas condiciones específicas del Partido que conduce el Gobierno Central

	Probabilidad de	
Gobiernos comparten etiqueta partidista	Si	0.49
	No	0.50
Desempeño electoral reciente del partido que conduce el Gobierno Central	Max	0.50
	Media	0.50
	Min	0.50
Desempeño electoral reciente del partido que conduce el Gobierno Central, cuando la pareja de gobiernos comparte etiqueta partidista	Max	0.92***
	Media	0.50***
	Min	0.44***
Grado de Regionalización del Partido que conduce el Gobierno Central	Max	0.69
	Min	0.48
Gobiernos comparten etiqueta partidista * Grado de regionalización del Partido que conduce el Gobierno Central	Max	0.09*
	Min	0.51*
Divisiones significativas en la cúpula del partido que conduce el Gobierno Central	Max	0.44*
	Min	0.53*
Divisiones significativas en la cúpula del partido que conduce el Gobierno Central, cuando los gobiernos involucrados en el conflicto comparten	Max	0.48
	Min	0.53
Fuente: Cálculo de probabilidades con los coeficientes obtenidos del Modelo Ite, manteniendo el resto de las variables en su media. Software "Clarify".		

Conclusiones

El trabajo que aquí presento es tan solo el primer peldaño en un largo camino que queda aún por recorrer para comprender el papel que juegan los partidos políticos como intermediarios en la resolución de conflictos que surgen entre gobiernos de distinto nivel territorial. Su objetivo principal, además de formular un conjunto de hipótesis que consideren las condiciones bajo las cuales la coincidencia partidista entre parejas de gobiernos de distinto nivel territorial puede facilitar la solución de conflictos entre los mismos, también se propuso hacer una evaluación empírica respecto a la validez de las mismas.

Lo primero tiene como base la revisión crítica de los argumentos que han sostenido que los partidos políticos pueden servir de mecanismos de coordinación intergubernamental, y a su vez, se apoya en el hecho de que la co-filiación partidista entre gobiernos que enfrentan un conflicto de interés entre sí, no siempre tiene como resultado la solución a través de la negociación y el acuerdo sino, en muchas ocasiones la única salida es la resolución de un tercero, como lo puede ser para el caso específico que aquí estudiamos, el Tribunal Constitucional.

Una revisión de la literatura tradicional sobre el tema permitió identificar como común denominador una serie de supuestos que pueden sesgar las expectativas sobre el papel de los partidos políticos en Gobiernos Multi-nivel. Por un lado, es común tomar a los partidos políticos como organizaciones monolíticas en las que los miembros se encuentran cohesionados por una misma ideología, o una misma perspectiva sobre lo que es deseable en el quehacer político, además de poseer una misma postura respecto a las distintas políticas públicas. Por otro lado, también resulta poco clarificador la frecuente alusión a las organizaciones partidistas como entes institucionales estáticos; es decir que, aún cuando dos partidos se muevan en un mismo contexto político-institucional, cada uno conserva un –mayor o menor-- margen de maniobra para elegir sus propias estrategias organizacionales, programáticas y de campaña. Por tanto, en aras de ser más rigurosos al momento de evaluar el efecto que puede tener la coincidencia

partidista sobre la capacidad de gobiernos de distinto nivel territorial para coordinarse y resolver los conflictos de interés que surgen entre ellos, resulta indispensable considerar que los partidos pueden variar no solo entre sí, sino también que un mismo partido se transforma en el tiempo, y de distinta manera en las distintas regiones en las que opera.

Dichas consideraciones me permitieron formular un conjunto de hipótesis que incorporan condiciones más específicas bajo las cuales una organización partidista puede facilitar la solución de conflictos intergubernamentales. Las hipótesis presentadas están en línea con el argumento principal del texto que se resume en lo siguiente; es sólo bajo una serie de condiciones que la coincidencia partidista entre niveles de gobierno puede efectivamente promover la coordinación entre los mismos. Entre las condiciones que identifiqué están: primero, que la etiqueta partidista que comparten los gobiernos involucrados corresponda a una organización que tiene vínculos (organizacionales y personales) numerosos y sólidos entre la red de miembros que opera en un nivel de gobierno y sus contrapartes en el nivel sub nacional; segundo, que los líderes de dicha organización hayan sido dotados de mecanismos eficaces de vigilancia y sanción que les permitan ejercer la disciplina partidista de los miembros de la organización en todos los niveles territoriales; tercero, que el apoyo al partido no esté concentrado solamente en ciertas regiones del país, sino que sea más o menos homogéneo a lo largo y ancho del mismo; cuarto, que los electorados que apoyan a dicha organización no sean demasiado heterogéneos socioeconómica o culturalmente; quinto, que la organización partidista haya tenido un desempeño electoral reciente positivo, y sexto, que la cúpula que lidera el partido no presente divisiones significativas en su seno.

Al someter dichas hipótesis a una primera y aún muy parcial prueba empírica, la evidencia parece apuntar a confirmar gran parte de las mismas. En especial, según los datos utilizados, hay elementos para pensar que el efecto que puede tener la coincidencia partidista sobre la capacidad de una pareja de gobiernos de distinto nivel territorial para conciliar los conflictos de interés que surgen entre ellos

puede verse potencializado por algunas de las características específicas de los partidos.

Los resultados obtenidos del análisis estadístico de los conflictos judiciales que se presentaron entre el Gobierno Central y las distintas CCAA en España ante el Tribunal Constitucional hasta 2006, deben ser tomados con mucha cautela, dadas las limitaciones que tiene la base de datos utilizada. Entre las más importantes limitaciones está el hecho de que solamente considera aquellas interacciones entre gobiernos de distinto nivel territorial que se judicializaron, dejando fuera del análisis una parte seguramente importante de interacciones conflictivas.

Considerando dichas limitaciones, el estudio estadístico refuerza la idea de que la coincidencia partidista entre dos gobiernos de distinto nivel territorial facilita la resolución de conflictos de interés que surgen entre los mismos cuando dicha organización ha tenido un buen desempeño electoral reciente, cuando su cúpula directiva se encuentra cohesionada, cuando la organización presenta menores niveles de regionalización, y cuando presenta los mayores vínculos organizacionales entre la organización en un ámbito territorial y el otro. Tal fue el caso de las parejas de gobiernos que compartieron la etiqueta del PSOE durante las primeras dos Legislaturas en que este partido condujo el Gobierno Central, así como en la última.

Cabe hacer hincapié respecto a la alta magnitud y significancia estadística que los coeficientes del desempeño electoral muestran para el modelo utilizado. La evidencia nos permite sugerir, para próximas investigaciones, que éste factor puede – incluso-- tener una relación importante sobre algunas de las otras variables independientes, y que sea ello lo que explique la relevancia que éste adquiere en nuestro modelo. En otras palabras, cuando un partido político ha tenido un desempeño electoral reciente muy positivo, seguramente tendrá mayores probabilidades de mantener no solamente altos niveles de cohesión entre los integrantes de su cúpula, sino además de aumentar la efectividad de los mecanismos que tienen a su alcance los líderes de la organización para promover la disciplina partidista y fomentar integración vertical de la organización. También

para próximas investigaciones sobre el lema, se sugiere ahondar en las diferencias que puede haber entre los temas en torno a los cuales se produce el conflicto.

Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre el PSOE y el PP²⁵

Alejandra Betanzo de la Rosa

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales

Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

Resumen

Este artículo pone en cuestión la idea de que la estructura territorial de los partidos políticos siempre tenderá a asemejarse a aquella del Estado donde opera. Primero, desde un punto de vista teórico, y con base en una discusión de la literatura dedicada a estudiar el comportamiento partidista, se sostiene el argumento de que el efecto de los factores extra-partidistas sobre el comportamiento de los partidos políticos está condicionado por factores intra-partidistas, tales como el grado de cohesión de la coalición dominante de la organización y la capacidad de ésta para alcanzar los principales objetivos organizacionales. Segundo, desde un punto de vista empírico, este artículo aporta evidencia cualitativa que refuerza su argumento principal. Los datos que se presentan confirman no sólo que los partidos no reaccionan necesariamente a los cambios en la estructura territorial del Estado de la manera que hasta ahora había predicho la literatura, sino además, que dos organizaciones partidistas que operan en un mismo sistema político pueden reaccionar a los cambios en su entorno de manera distinta.

²⁵ Artículo publicado en la Revista d'Estudis Autònòmics i Federals (REAF) editada por el Instituto de Estudios Autonómicos, Generalitat de Catalunya, núm. 1, año 2005.

Introducción

Las formulaciones teóricas sobre el efecto que tienen los cambios de la estructura territorial del Estado sobre los Partidos Políticos de Ámbito Estatal²⁶ (PPAE) son difícilmente sostenibles, no sólo desde el punto de vista teórico sino también desde el punto de vista empírico. Los estudiosos de este fenómeno (Truman, 1967; Harmel, 1981; Chandler, 1987; Thorlakson, 2003) han sugerido que la estructura y funcionamiento territorial de los partidos políticos tiende a asemejarse a aquellos del Estado en el que operan. Esta idea está construida sobre el supuesto implícito de que el comportamiento de dichas organizaciones responde únicamente a la influencia que tienen sobre ellas los factores de su entorno. Sin embargo, estos autores pasan por alto el consenso existente entre los estudiosos de los partidos políticos respecto a la idea de que el cambio que experimentan estas organizaciones políticas no sólo responde a los cambios que se producen en el contexto donde éstas se mueven, sino a la interacción de éstos con otros factores de tipo intra-partidista (Kitschelt, 1989; Strom, 1990; Strom y Müller, 1999).

Considerando lo anterior, el objetivo de este artículo es demostrar que un partido político puede reaccionar de distintas maneras ante un mismo cambio en la estructura territorial del Estado donde opera, dependiendo de factores intra-partidistas específicos a la organización, tales como: quién o quiénes toman las decisiones clave de la misma, el grado de convergencia –o divergencia– entre los intereses de estos últimos, así como la correlación de fuerzas existente entre ellos, y su respectivo margen de maniobra respecto a los miembros y activistas de la organización.

El trabajo hasta ahora realizado sobre los efectos que pueden tener los cambios en la estructura territorial del Estado sobre los partidos políticos es incipiente. Lo poco que existe suele producir generalizaciones con escaso soporte empírico, y

²⁶ En esta investigación se utiliza el término PPAE para hacer referencia a los partidos que compiten en todas las elecciones que se llevan a cabo en el Estado, para hacer una distinción entre éstos y los Partidos de Ámbito No-Estatal (PANES), que únicamente compiten en elecciones a nivel regional.

tiende a concentrarse exclusivamente sobre los efectos que tienen los cambios en la estructura territorial del Estado sobre el sistema de partidos en su conjunto, sin analizar los efectos diferenciados que dichos cambios tienen sobre los partidos políticos como organizaciones individuales. De ahí que este artículo no solamente busque revisar y robustecer la teoría que explica los cambios en el funcionamiento de los partidos políticos a la luz de los cambios en la estructura territorial del Estado, sino además hacer hincapié en aportar evidencia que permita comprobar la validez de las hipótesis que hasta ahora han aportado los estudiosos de este fenómeno.

En las primeras secciones de este artículo se discuten las principales explicaciones que hasta ahora se han dado al fenómeno que aquí nos ocupa, seguido de una reconstrucción –a partir de material hemerográfico y fuentes secundarias-- del proceso de evolución particular de los principales PPAE que operan en el Estado español desde los inicios del periodo democrático actual. Dicho material empírico hace sostenible la idea no sólo de que los cambios en la estructura territorial del Estado no tienen un efecto per se sobre los partidos políticos, sino además, que dichos cambios afectan de manera distinta a cada partido político que opera en ese mismo entorno institucional. Como veremos, los datos recabados sugieren también que la transformación de la estructura territorial del Estado interactúa con factores intra-partidistas como son la cohesión y convergencia de intereses --o posibles divisiones-- entre el o los grupos con capacidad para tomar las decisiones importantes del partido, así como la autonomía de la que estos últimos gozan con respecto a los activistas y militantes de la organización.

Antes de comenzar, cabe responder a una pregunta básica: ¿por qué es importante estudiar el efecto que tienen los cambios de la estructura territorial del Estado sobre los partidos políticos? En primer lugar, partimos del hecho de que

durante las últimas décadas, un número cada vez mayor de Estados ha experimentado procesos de descentralización territorial que, sin duda, han afectado su propio funcionamiento. Si damos por cierto que los partidos políticos son una pieza fundamental en dicho funcionamiento, y que además, un cambio en el entorno de estas organizaciones –como lo es la descentralización territorial del Estado-- constituye un reto para el funcionamiento habitual de las mismas, entonces se hace evidente la necesidad de conocer del tipo de estrategias que los partidos eligen para adaptarse a su nuevo entorno, así como intentar entender porqué reaccionan de la manera que lo hacen. La relevancia de un estudio como el que aquí se presenta radica no sólo en lograr un mejor conocimiento del comportamiento partidista, sino también en identificar las implicaciones que dicho comportamiento puede tener en el funcionamiento de Estados democráticos que han sufrido cambios significativos en su estructura territorial. Con ello me refiero a que es importante conocer no sólo si estas organizaciones, al adaptarse a dichos cambios, pueden seguir cumpliendo con su función como mecanismos de representación, de agregación y conciliación de intereses y de rendición de cuentas, sino también registrar la manera en que lo hacen.

En segundo lugar, es posible observar que –en mayor o menor grado -- la descentralización territorial del Estado democrático ha tenido como consecuencia natural la aparición de nuevos actores con capacidad de veto (principalmente los gobiernos regionales y locales). Ello, a su vez, ha generado nuevas dinámicas que hacen más complejo el proceso de toma de decisiones en el ámbito de lo público. La capacidad de un Estado democrático que ha sido descentralizado territorialmente para procesar el conflicto dependerá, en gran medida, de mecanismos endógenos tales como los partidos políticos, que permitan agregar las preferencias de los distintos participantes a un menor costo²⁷. Sin embargo, el grado y tipo de influencia que pueda tener cada partido político en la capacidad de los múltiples actores para lograr procesar el conflicto y hacer posible la acción

²⁷ Para profundizar al respecto, ver el primer y tercer artículos que también son parte de esta investigación doctoral.

colectiva dependerá, en gran medida, de las estrategias que estas organizaciones hayan elegido para adaptarse a los cambios en su entorno, y si por encima de estas estrategias no solo se ha logrado mantener la cohesión en la cúpula de la organización, sino se ha mantenido un desempeño electoral positivo.

El artículo está dividido en cinco partes. La primera se concentra en exponer los principales argumentos que los estudiosos de este fenómeno han defendido en el pasado con relación a los efectos que los cambios en la estructura territorial del Estado pueden tener sobre los partidos políticos. Por razones de espacio, aquí nos concentraremos específicamente en las organizaciones partidistas de ámbito estatal (PPAE). La segunda sección del artículo recupera los argumentos teóricos de los estudiosos dedicados a explicar el comportamiento de los partidos políticos en general, los cuales sirven de apoyo para hacer una revisión crítica de aquellos presentados en la primera sección. En la tercera sección del artículo, se utiliza la discusión teórica anterior para hacer un esbozo de los cambios que, en teoría, debieron haber experimentado los principales PPAE en un Estado como el español; ello, atendiendo a la transformación que experimentó la estructura territorial del Estado en este país durante sus poco más de dos décadas de vida democrática. Más adelante, en la cuarta sección se pone a prueba la validez de los argumentos teóricos al contrastarlos con los datos cualitativos recabados. La quinta y última parte, está dedicada a presentar las principales conclusiones obtenidas del análisis.

1. Las primeras aproximaciones al fenómeno

Los trabajos que estudian el comportamiento de los partidos políticos en Estados que han experimentado un proceso de descentralización política suelen converger en una misma idea: la estructura de estas organizaciones políticas tenderá a asemejarse a la estructura territorial del Estado. En específico, se han

referido a que la descentralización territorial del segundo tenderá a provocar la descentralización de los primeros (Harmel, 1981; Chandler, 1987; Thorlakson, 2003).

Dicha expectativa se sustenta en tres razonamientos principales. Primero, estos autores explican que para maximizar sus votos en un Estado donde existen varios centros de poder, las organizaciones partidistas necesitan ser capaces de atender a electorados con características y necesidades distintas. Según este razonamiento, lo anterior suele agudizarse de manera especial en aquellos Estados en los cuales existen importantes diferencias interregionales; ya sea que estas diferencias residan en la particular estructura socio-económica regional, en la identidad cultural o en las preferencias políticas de las mayorías que se conforman en cada territorio. Cabe mencionar que, además, dichas diferencias promueven en muchos de los casos la aparición de Partidos Políticos de Ámbito No Estatal (PANE), que logran construir amplias mayorías a nivel regional con base en una oferta electoral de especificidad territorial, que en la mayoría de los casos tiene un cariz regionalista o nacionalista. Lo anterior ha llevado a esperar que, en contextos de alta heterogeneidad entre regiones, los PPAE se vean obligados a desarrollar estructuras organizacionales (o a modificar las existentes) tales que amplíen la autonomía o el margen de maniobra de sus unidades territoriales regionales, de tal forma que éstas tengan la capacidad para adecuar sus estrategias y oferta programática a las especificidades de su jurisdicción. Algunos de estos autores explican que, en ocasiones, dicha descentralización partidista no es una decisión tomada desde el centro, sino derivada ya sea de la necesidad de los liderazgos regionales de desmarcarse de la agenda del centro, en vista de una mayor preeminencia de los asuntos electorales de su jurisdicción, o de la autonomía de la que muchos de estos liderazgos gozan, basada en su propia popularidad o en los recursos de patronazgo propios del ejercicio del poder gubernamental en dicha jurisdicción.

Esto último guarda relación con un segundo razonamiento que también ofrecen estos autores. Éstos añaden que aquellas estructuras territoriales de Estados en las que existen gobiernos regionales con competencias y recursos propios y significativos, ofrecen la posibilidad a los liderazgos regionales de los partidos de acceder a recursos extra-partidistas que, a su vez, aumentan la capacidad de negociación de éstos frente a la organización a nivel nacional, y por lo tanto, su autonomía (Harmel, 1981)²⁸.

Un tercer y último razonamiento que los estudiosos de este fenómeno suman al análisis de la relación entre la estructura territorial del Estado y la estructura institucional de los PPAE es que no basta con considerar la capacidad de auto-gobierno de la que gozan los niveles regionales, sino que es necesario considerar el tipo de distribución competencial y de recursos existente en cada Estado (Chandler, 1987; Mendez, 2004; Renzsch, 2001; Thorlakson, 2005). En otras palabras, estos autores parten de la idea de que la distribución de competencias y de recursos puede tener características que se acercan a uno de dos modelos: el “jurisdiccional” o el “funcional”, y defienden que dependiendo de dichas particularidades es posible esperar efectos distintos sobre los PPAE, o más específicamente sobre su “integración vertical” (Smiley, 1987). En este sentido, siguiendo a estos autores, un modelo de tipo “jurisdiccional”²⁹ es aquel en el que competencias y recursos están distribuidos claramente en compartimentos estancos entre los gobiernos central y regionales, siendo cada uno de éstos el único responsable de desarrollar actividades que le son exclusivas para un ámbito geográficamente delimitado, y por las cuales cada uno está obligado a rendir

²⁸ Harmel (1981) fue uno de los primeros en explorar este tema a nivel empírico. Construyó una base de datos que le permitió identificar la capacidad que tienen factores contextuales como la estructura territorial del Estado (su carácter federal o unitario) o la distribución de competencias y recursos entre distintos niveles de gobierno, para explicar la varianza en el nivel de “descentralización” de los partidos políticos. Sus resultados confirman las hipótesis que se plantea. Resulta estadísticamente significativo que los partidos políticos que operan en países con estructuras territoriales en donde las competencias y los recursos están distribuidos entre distintos niveles de gobierno, efectivamente, tienden a formar estructuras institucionales que también distribuyen los recursos organizacionales entre las unidades territoriales de la organización --o lo que él llama “descentralización”.

²⁹ También conocido como “Federalismo Dual”.

cuentas ante los electores que habitan en dentro de esos límites. En teoría, este modelo de distribución de competencias y recursos favorecería el desarrollo de PPAE “poco integrados verticalmente” o, dicho de otra manera, organizaciones en las que las unidades del nivel regional cuentan con autonomía significativa sobre su propio ámbito y al mismo tiempo tienen poca capacidad para influir sobre las decisiones de la organización a nivel del Estado, y viceversa. A estas organizaciones se les conoce también como partidos “regionalizados”, o “bifurcados”, y en los casos más extremos, partidos “truncados”.

Siguiendo esta misma idea, en el otro extremo se ubicaría el modelo “funcional” o aquél en el cual lo que se reparte entre niveles de gobierno no son competencias distintas, sino funciones para llevar a cabo una misma competencia o para utilizar un conjunto de recursos. Ello se traduce generalmente en que, en el proceso de una misma política pública, el Gobierno Nacional sea responsable de desarrollar la legislación básica y el nivel regional de la legislación secundaria así como de su ejecución. Siguiendo el argumento de estos autores, una mayor interdependencia entre los distintos niveles de gobierno --como sucede en el modelo “funcional” de distribución de competencias y recursos--, favorece el desarrollo de PPAE “muy integrados verticalmente” o, dicho de otra manera, partidos en los que la organización partidista a nivel regional cuenta con poca autonomía significativa sobre su propio ámbito pero al mismo tiempo tiene gran capacidad de influir sobre las decisiones de la organización a nivel nacional, y vice versa.

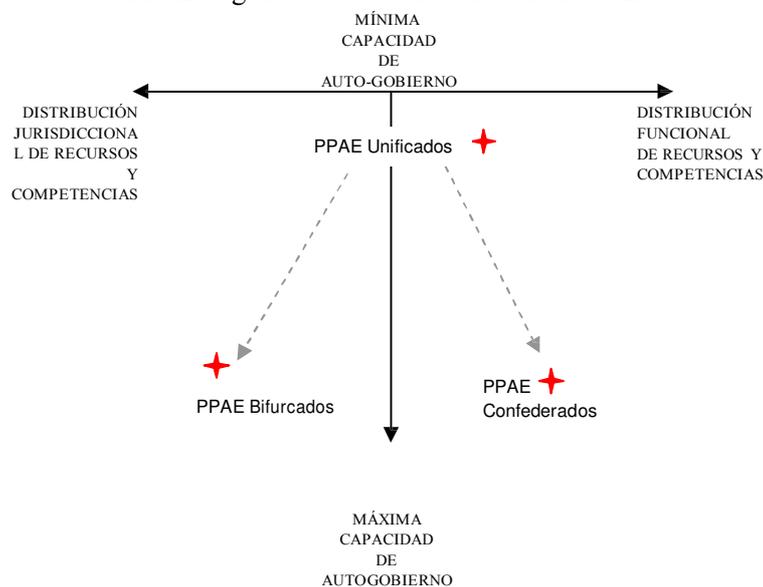
En síntesis, si seguimos los tres razonamientos expuestos en esta sección, y consideramos no sólo la capacidad de auto-gobierno de las autoridades regionales sino también el tipo distribución de recursos y competencias establecido entre éstos y el Gobierno Central, esperaríamos encontrar tres tipos de PPAE como se muestra en la **Figura 1**; es decir, primero, en Estados en donde la capacidad de auto-gobierno de los niveles regionales es mínima, esperaríamos encontrar PPAE en los que las decisiones cruciales de la organización se toman desde una sola cúpula a nivel Nacional, y los liderazgos de

la organización tienden a disciplinarse ante las mismas. Nos referiremos a este tipo de partidos como “partidos unificados”. Segundo, en la medida en que los recursos y competencias del Estado se van distribuyendo entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, en un proceso de descentralización territorial, caben dos posibilidades en cuanto al tipo de partidos: la primera es que si la distribución es de tipo “jurisdiccional”, esperaríamos encontrar PPAE en los que la organización partidista a nivel regional y aquella a nivel nacional difícilmente tengan capacidad de influir en la toma de decisiones de su contraparte, a los que nos referiremos como partidos “bifurcados”.

La segunda posibilidad es que los recursos y las competencias del Estado se distribuyan entre los distintos niveles de gobierno a la manera del modelo “funcional”, y que entonces, encontremos PPAE en los que aún a pesar de contar con un importante nivel de autonomía real respecto a su contraparte, tanto la organización partidista a nivel regional como aquella a nivel del Estado tienen capacidad influir en la toma de decisiones de su contraparte. Haremos referencia a este tipo de organizaciones como partidos “confederados”. Cabe añadir a lo anterior, que hay quienes afirman que el aumento de poder de los liderazgos regionales, promueve –en sí mismo-- que el liderazgo nacional del partido sea más de tipo colegiado, formado por los distintos liderazgos regionales (Van Biezen y Hopkin, 2004). Sin embargo, esto no siempre sucede así como lo hacen evidente ejemplos como el Partido Liberal canadiense.

Como veremos en la siguiente sección, es importante que las expectativas respecto al comportamiento de los partidos políticos en Estados que han atravesado procesos de descentralización territorial consideren algunos factores intrapartidistas.

Figura 1. Características hipotéticas de la estructura institucional de los PPAE según la estructura territorial del Estado



Fuente: Elaborado por la autora siguiendo propuestas de Deschouwer (2003) y Thorlakson (2001).

2. Otros factores que influyen en la transformación de los partidos políticos

Antes de exponer las principales críticas a la visión del comportamiento de los partidos políticos expuesta en la sección anterior, vale la pena mencionar que ya existe bastante literatura que ha empezado a explorar el fenómeno que aquí nos ocupa a nivel empírico. Por ejemplo, para el caso específico del Estado español y de manera aún ilustrativa, algunos describen cómo la existencia de gobiernos a nivel regional constituyó en su momento un incentivo importante para que los partidos decidieran “territorializar” sus propias estructuras. En concreto, afirman que aunque partidos como el PP y el PSOE han estado ambos comprometidos con una visión unitaria del Estado español, se han visto obligados a adaptarse a los cambios en la estructura territorial (Pallarés y Keating, 2003). Las explicaciones que suelen dar a este comportamiento van en la misma línea de los argumentos teóricos descritos en la sección anterior.

Sin embargo, otros estudios empíricos (aunque aún con hallazgos que permanecen en un nivel muy general y poco sistemático), encuentran que las hipótesis expuestas hasta ahora por la literatura solo se cumplen de manera parcial, y sugieren incluir en el análisis factores adicionales, sean éstos institucionales o no-institucionales³⁰ (Fabre, Swenden, Maddens y Libbrecht, 2005), así como las consideraciones estratégicas las organizaciones partidistas³¹ que pueden influir en la reacción que los partidos políticos tengan frente a cambios en la estructura territorial del Estado (Roller y Von Houten, 2003). En su conjunto, las aportaciones empíricas anteriores ya ofrecen alguna evidencia que permite poner en tela de juicio la idea de que los partidos políticos necesariamente tienden a asemejarse a la estructura territorial del Estado donde operan.

En la misma línea de estos últimos estudios, a continuación expongo algunas de las principales razones que nos llevarían a esperar que los cambios institucionales en la estructura territorial del Estado no derivan necesariamente en un determinado tipo de transformación de los PPAE que ahí operan. Para empezar podemos partir de la idea de que los partidos políticos son agentes con capacidad para reaccionar a los cambios en su entorno de la manera que mejor conviene a sus intereses. Sin embargo, según el nivel de institucionalización y la inercia organizacional de cada uno de éstos, su estructura puede ser muy resistente al cambio y, por tanto, incapaz de responder automáticamente a la influencia de su entorno (Hopkin y Bradbury, 2006). Por ejemplo, cuando un partido cuenta con unas bases electorales que le son y le han sido leales por largos periodos, y con afiliados cuya participación en la organización encuentra razón de ser en el discurso ideológico del partido, resulta demasiado arriesgado para la organización hacer virajes repentinos e inconsistentes con su historial programático. Ello

³⁰ Entre los factores institucionales que introducen están la fórmula electoral utilizada en las elecciones regionales y el tipo de sistema de partidos que éstas promueven, o el "timing" de las elecciones; entre los no-institucionales están la heterogeneidad social y territorial del país, la ideología de cada partido y su respectiva posición frente al tema de la descentralización del Estado.

³¹ Según estos autores, los partidos pueden decidir "descentralizar" sus estructuras con base en tres tipos de consideraciones: 1) la ideología del partido y su postura sobre la descentralización del Estado; 2) la capacidad del partido para ganar elecciones en un contexto multi-nivel, y la necesidad de adaptarse a la heterogeneidad del país, y 3) el equilibrio de poder y respectiva influencia dentro del partido de las elites del centro y de las regiones

sucede, entre otras cosas, cuando los líderes del partido perciben que es manteniendo el status quo como pueden también mantener su posición individual de poder dentro de la misma organización.

En segundo lugar, sabemos que la consolidación de instituciones tiende a ser un proceso que se refuerza a sí mismo. Con ello me refiero a que, para el caso de las instituciones partidistas, los grupos internos con mayor acceso a los recursos de poder organizacional son, a su vez, también aquellos capaces de establecer el sistema de reglas intra-partidistas que más los favorece. Así, mientras subsiste este sistema de reglas, más capacidad tendrán para preservar dicho sistema. Por tanto, solamente sucesos tales como una división en el interior de dicha coalición, la formación de una coalición alterna capaz de derrotar a la existente, un cambio en la distribución de recursos organizacionales provocado por el acceso algún grupo interno a recursos externos, o un fracaso evidente de la coalición gobernante para conseguir los objetivos prioritarios de la organización (como puede ser una derrota electoral), lograrían romper dicho proceso de auto-refuerzo. En este sentido, los cambios en el entorno institucional del partido no serían capaces de provocar per se transformaciones en la estructura institucional de dichas organizaciones, sino más concretamente, sería la interacción de dichos cambios del entorno con algún acontecimiento interno a la organización como los mencionados, que la harían más –o menos-- proclive a reaccionar a los cambios de su entorno (García Guereta, 2001).

Una tercera idea que nos permite poner en cuestión el argumento de que mayor descentralización territorial del Estado conlleva a una mayor descentralización territorial de los partidos políticos es que, aún en los casos en que los partidos fuesen capaces de adaptar de manera inmediata su estructura y forma de funcionamiento a los cambios en su entorno, no es tan obvio que lo que siempre convenga a los intereses de un partido, cuando la estructura territorial del Estado en el que opera se descentraliza, sea dotar a sus unidades regionales de mayor autonomía o aumentar la capacidad de estas últimas para influir sobre las decisiones del partido a nivel del Estado, como predicen los que han empezado a

estudiar este fenómeno; es decir, existen innumerables ocasiones en que el partido sólo es capaz de defender sus intereses manteniendo una estructura sumamente centralizada.

Para ahondar en lo anterior, en el terreno de lo empírico se ha demostrado que la maximización de los votos (vote-seeking) no es el único objetivo predominante de los partidos políticos. Por el contrario, la experiencia demuestra que éstos pueden tener como prioridad el logro de objetivos específicos de política pública (policy-seeking) o, incluso, la obtención de cargos de responsabilidad pública (office-seeking) (Kitschelt, 1989; Strom, 1990; Strom y Muller, 2002). Por tanto, no sería del todo sorprendente --por ejemplo-- que un partido cuyo objetivo prioritario fuera la consecución de objetivos de política pública, buscara reducir la autonomía de sus unidades regionales con el propósito de mantener un discurso programático consistente y coherente a lo largo de todo el territorio. Por otro lado, los procesos de descentralización no siempre se dan en Estados que registran gran heterogeneidad socioeconómica o cultural entre sus regiones. De manera que, en aquellos Estados con gran homogeneidad “interregional”, las tensiones internas que enfrentan los partidos políticos derivadas de la contraposición de intereses entre jurisdicciones serían mucho menores, y por tanto, no sería tan necesario ampliar la autonomía de la organización partidista a nivel regional. Lo mismo sucedería con un partido cuya ideología privilegia la igualdad entre regiones por encima de otros valores y que, en consecuencia, requiera la centralización de los recursos y decisiones de tal manera que pueda garantizar dicha igualdad.

En cuarto lugar, podemos mencionar que son muchos los casos de partidos políticos cuya supervivencia electoral depende de manera significativa de su capacidad para servir a los votantes como “atajo informativo”, o “informational shortcut” (Popkin, 1991); es decir, dado el elevado costo que enfrentan los electores para acceder a y procesar la mar de información relacionada con las opciones políticas entre las cuales debe elegir, es común que los partidos políticos se conviertan en un recurso heurístico que hace posible que los ciudadanos tomen la decisión de su voto de manera razonada, sin pagar el alto costo que implica

recabar y procesar información completa. Sin embargo, en democracias en las que sucede lo anterior, la etiqueta del partido sólo puede ser útil a los electores si el discurso, decisiones y políticas de esta organización son coherentes, consistentes y estables, no solo a través del tiempo sino a lo largo de los distintos ámbitos geográficos o regiones en que opera. Según el anterior razonamiento, muchas de estas organizaciones tendrían altos incentivos a mantener la consistencia discursiva, y para ello, reducir al mínimo la autonomía de las unidades regionales del partido.

En quinto lugar, cabe considerar que las decisiones de un partido político, como decisiones colectivas, dependen en gran medida de los mecanismos de agregación de preferencias que cada organización partidista utiliza para tomar sus decisiones. Según el tipo de reglas que operan en cada organización, las decisiones favorecerán los intereses de uno u otro grupo dentro del partido. En este sentido, difícilmente puede esperarse que la reacción de todos partidos políticos frente a los cambios en la estructura territorial del Estado sea siempre del mismo tipo. Por ejemplo, si el principal órgano de toma de decisiones de la organización partidista está compuesto por la totalidad de los liderazgos regionales, las estrategias que éstos elijan serán muy distintas de un partido en el que dichos liderazgos tengan escasa influencia en los procesos de toma de decisiones de la organización y que esta resida en la cúpula del partido a nivel del Estado.

Por último, cuando se argumenta que el acceso de los líderes del ámbito regional a recursos políticos y económicos externos al partido --a raíz de una descentralización territorial del Estado-- daría a estos últimos mayor capacidad de negociación frente a la organización partidista a nivel nacional, se da por descontado que el partido en cuestión siempre obtendrá el apoyo electoral necesario en todas y cada una de las regiones del país, tal que le permitiera disponer de los recursos mencionados. Como sabemos, esto no siempre es así. Además, en los casos en que los liderazgos regionales si tienen acceso a recursos extra-partidistas, tampoco resulta tan obvio que éstos decidirán utilizar su

aumentada capacidad de negociación frente a la organización a nivel del Estado para promover la descentralización de las instituciones partidistas. Es posible no sólo que estos liderazgos calculen que dicha descentralización puede poner en riesgo la consecución de los objetivos (electorales, de política pública, etc.) del partido y, por consiguiente, afectar sus propias ambiciones profesionales, sino además, en muchos de los partidos en los que la trayectoria profesional de los políticos suele ser de tipo ascendente (del nivel regional al nacional), la previsión de ocupar algún cargo de representación o de responsabilidad en el nivel territorial superior los lleva a moderar sus demandas descentralizadoras. A lo anterior cabe añadir que, en muchos casos, los liderazgos de ambos niveles territoriales buscarán capitalizar las posibles “externalidades electorales”³² (Rodden, 2001) que les aporta su contraparte; es decir, en aquellos casos en que el desempeño del partido a nivel nacional no sea completamente independiente del desempeño del mismo a nivel regional, y viceversa, los momentos de bonanza electoral del partido en un nivel buscarán ser aprovechados por los líderes del partido que operan la contraparte del partido en el otro nivel territorial. Podemos esperar entonces, que en este tipo de situaciones el resultado sea la centralización de las decisiones del partido.

En suma, los argumentos expuestos permiten poner en cuestión el mecanismo causal que ha sido utilizado para explicar la relación entre los cambios en la estructura territorial de un Estado y la estructura de los PPAE que ahí operan. En aras de reforzar los anteriores razonamientos, en la siguiente sección se presentan los resultados del estudio empírico cualitativo realizado para entender el comportamiento de los PPAE ante los cambios en la estructura territorial del Estado español.

3. La transformación de la estructura territorial del Estado español, y sus efectos sobre los PPEA.

Esta sección está dedicada a comprobar la validez de las formulaciones teóricas delineadas en las secciones precedentes. Para llevar a cabo dicho ejercicio, la

³² También conocidos como “efectos de coleo” o, en inglés, “coattail effects” o “bandwagon effects”

utilización del caso español resulta idónea por varias razones. Por un lado, se trata de un Estado que comienza su vida democrática con una estructura territorial altamente centralizada, heredada de un largo periodo de dictadura en el que – entre otras cosas—se buscó eliminar las diferencias histórico-culturales interregionales, y que en un periodo de veinticinco años logra convertirse en una estructura territorial altamente descentralizada. Así mismo, se trata de un caso que nos da la posibilidad de incorporar en el análisis el efecto de dos distintos tipos de modelos de distribución de competencias: uno “funcional” y otro “jurisdiccional”; esto es, siguiendo a Börzel (2002), para el caso español es posible identificar cada uno de estos modelos de distribución de competencias en dos diferentes periodos. Durante la primera década de vida democrática, a la manera del modelo “jurisdiccional”, cada nivel de gobierno en el Estado español toma las decisiones que le corresponden de manera independiente a su contraparte en el otro nivel de gobierno, propiciando un alto nivel de conflictividad entre los mismos. Más adelante, conforme avanza la década de los noventa, el Gobierno Central y las CCAA en el que –acercándose al modelo “funcional”— crean mecanismos institucionales que les permiten asumir su interdependencia y tomar decisiones con base en el ajuste y el acuerdo mutuo.

Otra ventaja de utilizar el caso español para nuestro análisis, reside en el hecho de que otras variables extra-partidistas que pueden influir en la organización de los partidos políticos --como son el sistema electoral, el sistema de gobierno y el sistema de partidos-- permanecen constantes a lo largo del periodo de estudio; en específico, tanto el sistema electoral con listas cerradas y bloqueadas, como el sistema parlamentario de gobierno, y un sistema de dos partidos predominantes a nivel del Estado, constituyen ambos mecanismos efectivos en manos de los liderazgos partidistas nacionales para lograr un importante nivel de disciplina y unidad en sus respectivas organizaciones. Ello acerca el estudio del caso español a un diseño “most similar systems design” en el que es posible controlar las variables relevantes y, de esta manera, aislar los efectos que la variable de nuestro interés (la descentralización territorial del Estado) puede tener sobre la variable dependiente (la forma de organización de los partidos políticos).

Así, a partir de los elementos más relevantes --tanto del proceso de transferencia de competencias y recursos del Gobierno Central a las CCAA en España como de los cambios observados en la dinámica intergubernamental en la vida del Estado de las Autonomías--, en los siguientes párrafos se exponen los efectos que, siguiendo la literatura hasta ahora producida al respecto, se habría esperado que tuvieran las transformaciones de la estructura territorial del Estado español sobre la forma de organización de los principales partidos políticos que ahí operan. Dedico la parte final de la sección a contrastar dichos efectos esperados con los efectos observados.

a) La “doble transformación institucional” del Estado español

A partir los años ochenta comienza en España el proceso de construcción del Estado de las Autonomías. Dicho proceso implicó una disminución real de los instrumentos con que el Gobierno Central atendía a sus clientelas políticas, para pasar a manos de las Comunidades Autónomas. De manera paralela a dicho proceso, como se introdujo en párrafos anteriores, es posible distinguir dos etapas en las en la relación entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas. En una primera etapa, a pesar de que el tipo de distribución formal de competencias y recursos nos llevarían a clasificarla bajo la etiqueta del modelo “funcional” (en tanto que la gran mayoría de las competencias son “concurrentes” y “compartidas” --en lugar de “exclusivas”--), su carencia de mecanismos intergubernamentales para la toma de decisiones (como lo puede ser, por ejemplo, un espacio legislativo en donde sean representados de manera efectiva los intereses territoriales) acercaban al Estado español al modelo denominado “jurisdiccional” (Börzel, 2002). Esto último se refleja en el nivel notablemente alto de conflicto observado en este periodo entre ambos niveles de gobierno³³. Durante esta primera etapa, el intento de los gobiernos autonómicos por proteger su autonomía política e institucional, llevó no solo a que éstos buscaran mantener su arena política separada de

³³ Los altos niveles de conflictividad intergubernamental se hacen evidentes si observamos el alto número de asuntos que llegan al Tribunal Constitucional (concretamente, conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad) en el que tanto las diferentes CCAA como el Gobierno Central, impugnan algún acto administrativo o legislativo por parte de su contraparte, argumentando ya sea la invasión de competencias o la violación de algún principio constitucional.

aquella a nivel del Estado, sino también a que la relación entre ambas autoridades se caracterizara por un elevado nivel de confrontación y desconfianza³⁴.

En contraste, una segunda etapa se caracteriza por la disminución significativa del nivel de conflictividad entre el Gobierno Central y las CCAA a la vez que el patrón de las relaciones entre estos actores se transforma en uno de tipo predominantemente cooperativo (Aja, 2002; Börzel, 2002). Ello ha sido atribuido a varios factores³⁵, entre los que destaca el hecho de que las principales fuerzas políticas lograran construir un marco procedimental que permitiera institucionalizar el diálogo y la negociación entre los niveles de gobierno. De tal forma que la distribución formal de competencias de tipo “funcional” que caracterizara las relaciones intergubernamentales en una primera etapa, empezara finalmente a funcionar como tal durante una segunda etapa³⁶. A lo anterior podemos añadir que la cooperación intergubernamental se vio reforzada, durante el periodo de 1993 a

³⁴ Durante este periodo, cualquier intento del Gobierno Central por “armonizar” las competencias o introducir mecanismos de cooperación intergubernamental era percibido por las CCAA como una intrusión de éste en su esfera de autonomía. En palabras de Börzel (2002:101), “... el Estado Central y las Regiones intentaron desplazar los costos de la descentralización hacia el otro, en vez de compartílos. En lugar de establecer mecanismos viables de cooperación intergubernamental, el Estado Central y las CCAA competían por aumentar sus competencias, lo que resultó en problemas serios de efectividad en las políticas públicas”. Traducción libre de la autora.

³⁵ Por ejemplo, algunos explican que la disminución del conflicto tuvo que ver con que el Tribunal Constitucional logró sentar bases jurisprudenciales que llenaron aquellos vacíos legales fuente de conflicto durante la primera etapa.

³⁶ Börzel (2002) atribuye este cambio en el tipo de relación entre niveles de gobierno a la “europeización” de las políticas públicas en España. Según esta autora, la introducción de nuevas regulaciones adoptadas a nivel de la Unión Europea a raíz del ingreso de España (1986), abrió una oportunidad para que el Gobierno Central español re-centralizara algunas de las competencias que habían sido transferidas a las CCAA. Y aunque, según esta autora, la reacción de las CCAA continuó un tiempo por el camino de la confrontación, pronto se hizo evidente que dicha estrategia hacía poco por evitar la ampliación de la esfera de actuación del Gobierno Central, al tiempo que se convertía en una estrategia demasiado onerosa. Según Börzel (2002), por esta razón, poco a poco las CCAA descubrieron que la manera de poner límites al Gobierno Central era aceptar el establecimiento de mecanismos para la toma conjunta de decisiones. A propuesta del Gobierno Central se empezó a institucionalizar un diálogo con las CCAA a través del cual estas últimas tenían la oportunidad de participar en la hechura de políticas a nivel europeo. Según esta autora, el paso más importante se dio con la creación, en 1988, de la “Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas” que, para 1992, alcanzó un alto nivel de institucionalización facilitando el diálogo y la negociación entre el Gobierno Central y las CCAA. Adicionalmente, la construcción de este espacio fomentó la cultura del acuerdo entre distintos niveles de gobierno, e hizo más efectiva la función de las Conferencias Sectoriales como foros para resolver los conflictos de competencias y otros asuntos relacionados con la implementación de las políticas.

2000, por la necesidad que tuvo cada uno de los partidos políticos que gobernaron en minoría a nivel central (PSOE en 1993-1996 y PP en 1996-2000) de aceptar el apoyo parlamentario de los partidos nacionalistas provenientes de dos de las CCAA que han empleado las estrategias de mayor confrontación en su relación con el Gobierno Central.

b) Los efectos esperados sobre los partidos políticos

Considerando los cambios en la estructura territorial del Estado español ya mencionados, y siguiendo los argumentos principales de aquellos que defienden que los partidos políticos tienden a asemejarse a la estructura territorial del Estado, a continuación se mencionan los dos efectos principales que esperaríamos observar, tras un aumento en la capacidad de auto-gobierno de las CCAA, en los partidos políticos que aquí nos interesan.

Primero para la primera etapa, a nivel organizacional, esperaríamos observar que las propias unidades regionales del PP y el PSOE gozaran de mayor autonomía en decisiones organizacionales cruciales (como lo son la selección de candidatos y liderazgos partidistas, o la elaboración de programas electorales) respecto a su contraparte a nivel del Estado. Segundo, considerando que durante este periodo la dinámica intergubernamental fue predominantemente conflictiva, se habría esperado que se hicieran evidentes ciertas tensiones entre los órganos centrales de cada partido y aquellos a nivel regional. Dichas tensiones, a su vez, habrían llevado al partido a experimentar menores niveles de integración vertical entre la organización operante a nivel del Estado y aquellas de sus unidades regionales; proceso que se haría mucho más evidente en aquellas CCAA que accedieron a la autonomía por la “Vía Rápida”³⁷. En pocas palabras, si seguimos los argumentos presentados en la primera sección de este artículo, durante esta la primera década del desarrollo del Estado de las Autonomías en España, las características del PP y del PSOE debieron ser más parecidas a las de un partido “bifurcado”, que a las de uno “unificado”.

³⁷ Cataluña, País Vasco, Andalucía y Cataluña.

Por su parte, durante la segunda etapa de transformaciones de la estructura territorial del Estado español (1992-2004), los argumentos de los autores ya expuestos nos llevarían a esperar los siguientes efectos sobre los partidos políticos. En principio, según estos autores, el acceso del total de las CCAA³⁸ al máximo nivel competencial, según estos autores habría propiciado un aumento aún mayor en la autonomía para la toma de decisiones organizacionales clave de las unidades regionales de los PPAE. No obstante, si también consideramos el proceso paralelo de evolución y transformación de la dinámica intergubernamental, convirtiéndose ésta en una donde empezara a predominar la cooperación, esperaríamos observar que la tensión entre las unidades regionales de los partidos y aquella a nivel del Estado se viera disminuida. En concreto, siguiendo las principales hipótesis de los estudiosos de este tema, estas organizaciones tenderían simultáneamente a formar vínculos y a fortalecer aquellos existentes entre sus unidades regionales y aquella a nivel del Estado. Por tanto, de la combinación de ambos procesos, se esperaría encontrar partidos políticos más integrados verticalmente, en los que las unidades partidistas regionales gozaran de cierto nivel de autonomía, pero al mismo tiempo contarán con mecanismos eficaces para participar en la toma de decisiones de la organización a nivel del Estado, y vice versa. En la siguiente sección contrastaremos las expectativas antes expuestas con la evolución real de los principales PPAE en España.

c) Las transformaciones observadas en la estructura territorial de los partidos políticos

Los dos principales PPAE en España han experimentado importantes transformaciones desde su nacimiento. Aunque muchos de los cambios y características que adoptan son muy similares en ambos partidos, como veremos en las siguientes líneas persisten importantes diferencias entre los mismos. En los primeros párrafos de esta sección se exponen algunos de los elementos de la evolución organizativa y política que el PP y el PSOE han tenido en común. Más adelante se explica cómo, a pesar de tener una edad organizativa similar y de

³⁸ Tanto aquellas que accedieron a la autonomía por la “Vía Reforzada”, como el resto.

haber operado en el mismo contexto institucional, son evidentes los contrastes entre los cambios organizacionales de uno y otro partido.

En primer lugar, ambas organizaciones partidistas nacen (o renacen en el caso del PSOE) durante el periodo en que se restablece la democracia en España. Ello implica que estas organizaciones se ven en la necesidad de construirse prácticamente desde cero, en un medio caracterizado por cierta inestabilidad y volatilidad derivadas del proceso de reorganización política; esto último no solo en cuanto a la participación política de las elites y de los ciudadanos, sino también del espacio político-ideológico. Además de la coincidencia de sus primeros años de construcción institucional con el proceso de transición y consolidación democrática, tanto el PP (antes de 1989 denominado Alianza Popular, AP) como el PSOE empiezan a operar en un contexto en el que la construcción del Estado Autonómico está aún en ciernes. Por tanto, estas organizaciones saben que el ambiente en el que se forman va sufrir cambios significativos en periodos posteriores, mismos que --también ambas— buscarán anticipar.

Segundo, la lógica de la maximización de los votos obliga a ambos partidos a hacer un viraje hacia el centro (el PSOE hacia la socialdemocracia³⁹ y AP hacia el centro-derecha), y este viraje ocasiona, tanto en AP/PP como en el PSOE, resistencias internas de parte de grupos importantes con perfiles más ideológicos que llevan implícito el riesgo de perder a sus bases más leales (Mendez, 2000:64). Este riesgo se suma a aquellos que conlleva el cambio en su discurso respecto al Estado de las Autonomías, que también ambos partidos se han visto obligados a hacer, especialmente ya iniciada la década de los noventa cuando la descentralización política del Estado era ya una realidad.

³⁹ Por ejemplo, como menciona Méndez (2000:67), “la definición marxista del partido y la estricta definición de la clase trabajadora eran percibidas como el principal obstáculo para un mayor crecimiento electoral. De hecho, Felipe González ya había anunciado en mayo de 1978 su intención de pedirle al partido que eliminara el término “marxista” de su programa. Esto provocó graves convulsiones que permanecieron sin resolver hasta el XXVIII Congreso Federal, celebrado en mayo de 1979, y dominado por el debate acerca de la definición marxista del partido [...] Los “críticos” rechazaban la adopción de lo que consideraban posturas electoralistas, que implicaban un cambio de identidad, la renuncia al marxismo, y dejar de ser un partido de trabajadores. Preferían la unidad de la izquierda para aglutinar fuerzas a que el PSOE se convirtiese en un partido “catch-all” para facilitar la consecución de una mayoría electoral”.

Tercero, la construcción de ambas organizaciones partidistas coincide también con una etapa en que en las democracias europeas establecidas se está dejando atrás el modelo de “partido de masas” para transformarse en partidos más de tipo “profesional-electoral” ó “catch-all” (Panebianco, 1982), lo que sin duda también tiene una influencia importante en ambos partidos en cuanto al tipo de organizaciones que deciden constituir. Ello se ve reforzado por el hecho de que los dos partidos nacen en un momento en que los medios de comunicación masiva, especialmente la televisión, empiezan a tener un papel muy relevante en el ámbito de la política, con las consecuencias ya discutidas en múltiples análisis sobre la función que desempeñan estas organizaciones en el funcionamiento de la democracia (Caramani, 2004: 41).

Cuarto, ambas organizaciones han competido desde su nacimiento en un sistema electoral “cuasi-mayoritario” lo que genera la necesidad de concentrar un número elevado de votos por provincia para conseguir un escaño en el Congreso de los Diputados⁴⁰. En consecuencia, tanto el PP como el PSOE se veían obligadas a aglutinar en su misma organización a un importante número de agrupaciones políticas de posiciones ideológicas cercanas a la suya, que ocasionó importantes dificultades dentro del partido, asociadas a la cohesión de distintos grupos con diferentes orígenes, particularidades ideológicas, y liderazgos propios.

Por último, ambos partidos han tenido la experiencia de gobernar a nivel nacional, tanto con una mayoría absoluta en el Parlamento, como en minoría con el apoyo de partidos nacionalistas durante un periodo promedio de tres años y medio, salvo una diferencia. El hecho de haber llegado al poder a tan solo unos años de

⁴⁰ En España la magnitud de las circunscripciones electorales es de un promedio de 6.7 escaños por circunscripción, uno de los más bajos de Europa. Además la fórmula electoral adoptada, cuando se aplica a circunscripciones pequeñas es una de las más desproporcionales. Según Crespo y García (2001:318), en sistemas de representación proporcional, la proporcionalidad y las oportunidades para que los pequeños partidos obtengan representación, se ve necesariamente limitada cuando solo hay dos o tres escaños en la liza por distrito, ya que acaban repartiéndose entre los partidos electoralmente más fuertes...”. Según estos autores, “la búsqueda de estabilidad de los gobiernos se realizó mediante la corrección de la proporcionalidad del sistema electoral, de manera que con él los grandes partidos (o los que lo fueran en unos pocos distritos) resultaran sobrerrepresentados mientras que los pequeños (o los medianos que repartieran sus apoyos en todo el territorio estatal) fueran infrarrepresentados al convertir los votos en escaños”

haberse formado, sí pudo haber afectado a los socialistas de manera distinta que lo hizo a los populares. De ello hablaremos más adelante.

Aún por encima de todas las similitudes mencionadas respecto a la evolución organizacional del PP y del PSOE, es ya un tópico pensar en el PSOE como un partido en el que las unidades regionales tienen mayor autonomía respecto a la organización a nivel del Estado, especialmente cuando es comparado con el PP, que suele ser concebido como un partido más centralizado y jerárquico. Algunos lo atribuyen a una diferencia en la estructura de origen de cada uno de estos partidos, siendo la de los socialistas una formalmente “federal” (Hopkin, 2003: 233). Otros reconocen que en ambos partidos las unidades partidistas regionales han visto aumentar su autonomía respecto a los órganos centrales del partido y que al mismo tiempo han logrado tener mayor influencia en las decisiones de estos últimos, aunque aún se considera que estos procesos han sido mucho más evidentes en el PSOE que en el PP (Méndez, 2004).

Los datos recabados para esta investigación reflejan que, durante la década de los ochenta, ambos partidos parecen concentrar sus recursos organizacionales en el desarrollo territorial de su respectiva organización; primero en las jurisdicciones provinciales y un poco después en las jurisdicciones de las entonces recién formadas CCAA. Salta a la vista que dicho desarrollo territorial evoluciona en ambas organizaciones como un proceso guiado desde el centro, a partir del cual los liderazgos de los órganos centrales del partido logran consolidar su poder, asegurando la lealtad personal de los líderes provinciales y regionales. En Alianza Popular, aunque los Congresos Regionales gozan de importante autonomía para desarrollar tanto sus bases estatutarias, como para la selección de sus propios candidatos, éstos están obligados a conseguir la aprobación de los órganos a nivel del Estado. Adicionalmente, los resultados electorales de AP en las Elecciones Generales de 1979, conducen a cambios organizacionales importantes especialmente dirigidos a aumentar el control de la organización central sobre las unidades provinciales (García Guereta, 2001:21). En cuanto al PSOE, el proceso en este sentido es similar, con la diferencia formal de que este último se constituye

formalmente desde un principio como un partido “federal”. Cada “federación regional” o de “nacionalidad” del PSOE tiene sus propios estatutos que, no obstante, también deben ser aprobados por el Comité Federal, y a pesar de que disponen también de “autonomía” para diseñar su estructura organizativa, en la práctica “reproducen en su ámbito de actuación la estructura organizativa del PSOE en su conjunto” (Méndez, 2004).

Así, a pesar de que ambos partidos se caracterizan por tener organizaciones altamente centralizadas durante esta primera etapa, llama la atención que este proceso de “centralización” se vea reforzado en el PSOE sobre todo en la segunda mitad de la década de los ochenta, fenómeno que bien podría atribuirse a que a partir de 1982 gana la mayoría parlamentaria y conduce el Gobierno Central. Si bien las reglas formales de la organización muestran el perfil de un partido más descentralizado, sabemos que el “control central se basaba más en prácticas informales que formales.”⁴¹ Son múltiples las fuentes en que se hace mención respecto a la manera en que la repartición de tareas entre los dos liderazgos centrales del partido, Felipe González y Alfonso Guerra, permitía un control importante del aparato partidista, y como consecuencia, mínimos márgenes de autonomía real de las federaciones regionales.

En contraste con la situación en el PSOE, Alianza Popular enfrenta algunas dificultades organizacionales derivadas principalmente de la estrategia de formar alianzas con otras fuerzas políticas de derecha. Por un lado, dicha estrategia implicó en un primer momento, la necesidad de hacer a un lado los intereses de liderazgos regionales para abrir espacios de poder a los socios electorales, lo que generó descontento significativo en muchas de las unidades regionales de la organización. Así mismo, la inestabilidad de las alianzas que este partido formó durante estos años, aunada a los cambios en el sistema de partidos que se suscitaron a partir de la estrepitosa caída de UCD, se convirtieron en retos importantes para el éxito electoral de esta organización. Hacia el final de este periodo, AP solo consigue gobernar con frágiles mayorías en tres de las diecisiete CCAA (Galicia, Castilla y León y Cantabria), y lo hace en minoría en otras tres

⁴¹ Méndez, L. (2000:139)

(Baleares, La Rioja, Aragón). Los conflictos organizacionales latentes salen a la luz propiciados por el estancamiento electoral que experimenta la organización en 1986 y la ruptura de la coalición con el Partido Demócrata Popular (PDP⁴²), que se traduce finalmente en la dimisión del líder del partido, Manuel Fraga. Resulta importante mencionar, que la dimisión de este último se suscita en gran medida por la presión que logran ejercer los “barones” regionales de AP que habían acumulado descontento con su gestión. Paradójicamente, las divisiones en la cúpula partidista que sucede a Fraga solo se logran solucionar con la vuelta del mismo Fraga en 1989, y se resuelve de manera definitiva con el Congreso de refundación del partido en ese mismo año y la consiguiente sucesión de Fraga por José María Aznar, en 1990.

Otra diferencia importante entre ambas organizaciones, estriba en su respectiva postura con relación al Estado de las Autonomías. En una primera etapa, durante los años ochenta, los programas electorales de Alianza Popular mostraban desconfianza hacia el Estado autonómico como “potencial peligro para la unidad de España”, para más adelante mostrar cierta moderación “suplantada por una aceptación poco entusiasta del mismo” (García Guereta, 2001). Si comparamos lo anterior con la postura del PSOE durante este mismo periodo, encontramos que se muestra muy poco más abierta respecto a la posibilidad de que las CCAA aumentaran su autonomía respecto al gobierno central. Para ilustrar lo anterior, cabe recordar la postura que este último partido sostuvo durante las negociaciones de la Constitución; esto es, el PSOE era favorable a crear gobiernos autónomos para Cataluña y el País Vasco, aunque al mismo tiempo promovía una fórmula general de descentralización para el resto de las CCAA (Colomer, 1999). Así mismo, el apoyo parlamentario del PSOE a UCD en la aprobación de la LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico) unos años más tarde, sugiere una postura “conservadora” de este partido con

⁴² Durante la transición algunos de los fundadores de este partido participaron en la creación de la Unión del Centro Democrático (UCD), y en 1982 abandonaron UCD para presentarse a las elecciones generales en coalición con Alianza Popular (AP).

respecto la descentralización⁴³. Además, si consideramos que en los años siguientes la relación entre el Gobierno Central (formado por una mayoría del PSOE) y las CCAA se distinguió por su elevado nivel de conflicto, podríamos deducir también que el partido en control del Gobierno de España mostraba cierta resistencia a ceder poder a las Autonomías. Es hasta finales de los ochenta, cuando se da oportunidad a los dirigentes territoriales de tener mayor influencia en la agenda del partido, lo que puede atribuirse al surgimiento de divisiones en la cúpula de dicha organización. Ello se traduce en que el partido en el Gobierno Central se convierta en un promotor activo del proceso de transferencia de competencias y recursos hacia las CCAA.

Si contrastamos la evidencia antes descrita con lo que, en teoría, se habría esperado que sucediera, encontramos lo siguiente. En el PSOE durante una primera etapa --contrario a las expectativas--, las unidades regionales gozaron de bajos niveles de autonomía en cuanto a la toma de decisiones correspondientes a su jurisdicción, sin que ello fuera compensado con una mayor oportunidad de participación de los dirigentes territoriales en las decisiones del partido a nivel central. Además, aunque en el discurso el partido socialista se mostrara favorable a la descentralización del Estado, en la práctica se observa que éste fue poco activo en la promoción de la transferencia de poder a las CCAA. A modo de especulación, podríamos adelantar que ello podría atribuirse a que estaba en el interés de la coalición dominante del PSOE que la descentralización político-territorial del Estado avanzara de manera más simétrica que asimétrica entre las distintas CCAA (o lo que se conoce como “café para todos”).

Alianza Popular también mostró, en una primera etapa intenciones de concentrar sus recursos organizacionales a nivel del Estado, como estrategia para alcanzar mayores éxitos electorales, y a nivel discursivo tampoco moderó mucho su oposición a la descentralización del Estado. Sin embargo, las crisis de liderazgo suscitadas durante la segunda mitad del decenio de los ochenta dieron cabida a

⁴³ Ello, si consideramos que el rechazo parcial de la misma por el Tribunal Constitucional estuvo basado en la consideración de que la Ley limitaba la autonomía política de las CCAA.

las presiones de los “barones” del partido que lograron, incluso, presionar a Fraga para que en un momento dado dimitiera al liderazgo del partido. Cabe señalar sin embargo, que estos últimos no fueron capaces de generar liderazgos de consenso alternativos al de Fraga que mantuviesen la cohesión del partido, lo que ocasionó la vuelta de dicho líder a la dirigencia de la organización.

En cuanto a la década de los noventa y principios de la siguiente, el comportamiento del PP muestra cambios significativos. Con la llegada de Aznar a la cúpula de dicho partido se hizo evidente la voluntad explícita de cohesionar y disciplinar las fuerzas internas. De esta manera, aunque en lo formal los nuevos estatutos del Partido aumentarían el poder de las estructuras regionales dentro de la organización, además de reconocer explícitamente su capacidad para adaptar las directrices del partido a las especificidades de sus respectivas jurisdicciones, a nivel informal la organización central se hizo de mecanismos para hacer efectiva la cohesión y la disciplina interna. Entre estos mecanismos destacan, por un lado, el fortalecimiento y profesionalización de los “gerentes provinciales”. Aunque estos cargos fueron creados en 1982, con un perfil más administrativo, a partir de 1990 sirvieron al centro para tener un control más efectivo de la situación interna de la organización a nivel regional. Por otro lado, el nuevo líder del PP renueva una parte importante de los liderazgos regionales y a casi la mitad de los presidentes provinciales del partido, con lo que también refuerza la lealtad de los nuevos cuadros territoriales hacia su persona.

Poco después, con la llegada del PP al Gobierno Central, el ascendente de Aznar sobre el partido alcanza su máximo nivel. Para finales de los noventa, los Presidentes de CCAA gobernadas por el PP (10) y todos los Presidentes regionales del partido (que en ese momento eran los mismos que los anteriores excepto en tres casos) son miembros natos del Comité Ejecutivo Nacional. De manera que, conforme aumenta el poder de los “barones” en este partido, éstos son involucrados directamente en la cúpula de la organización. Los

nombramientos de Aznar para el Comité Ejecutivo Nacional, reflejan la importancia que el líder del partido busca dar a la "cohesión territorial"⁴⁴.

No obstante, también es posible observar durante esta segunda fase que el margen de maniobra de las unidades regionales del partido se reduce significativamente, teniendo el Presidente del Partido el poder de veto en cuestiones como la elección de representantes partidistas regionales, y una gran influencia en la definición de los cargos organizacionales más importantes en dicho nivel territorial. En este mismo sentido, la decisión de hacer incompatibles los cargos de gobierno con cargos en el partido buscaba evitar la acumulación de poder de algunos líderes territoriales dentro de la organización. Aún el hecho de que los Presidentes de Gobiernos autonómicos del PP y los Presidentes del partido a nivel regional se convirtieran en miembros natos del Comité Ejecutivo Nacional, difícilmente se traduce en mayor influencia de las unidades regionales de la organización sobre aquella a nivel nacional, en vista de la cultura "presidencialista" del partido que deja poca oportunidad real a estos últimos para influir en las decisiones organizacionales. En otras palabras, la incorporación de los "barones" regionales a los órganos centrales del PP, no obsta para que el Presidente del Partido siga teniendo una influencia desproporcionada en las decisiones cruciales del partido. Como ejemplo de ello, basta con recordar la poca influencia que tuvieron los líderes regionales en la selección del nuevo candidato del partido a la Presidencia del Gobierno, Mariano Rajoy. Es sabido que este último fue designado por Aznar, y únicamente legitimado por el "apoyo unánime" de los delegados del Congreso Nacional del Partido.

Resulta también interesante observar cómo al mismo tiempo que Aznar logra un control más significativo de las unidades regionales del partido, el discurso del Partido Popular en relación a la descentralización del Estado cambia radicalmente

⁴⁴ Por ejemplo, el presidente del XIII Congreso (1999) es un catalán, Alberto Fernández, candidato a las próximas elecciones a la Generalitat; el nuevo portavoz en el Senado, y responsable de la política autonómica del partido, es el valenciano Esteban González; Mercedes Fernández, asturiana, para controlar el área municipal. Así mismo, Josep Piqué se afilia al partido e inmediatamente ingresa a la Ejecutiva Nacional.

hasta llevar a la organización a aparecer como activa promotora del aumento en el nivel competencial de las CCAA. De hecho, ya en 1989, acude a las Elecciones Generales con un programa electoral que de manera repetitiva propone profundizar en la autonomía de las regiones españolas. Este programa se mantiene prácticamente intacto durante todo el decenio siguiente, aunque con diferentes matices. Durante la primera mitad de los noventa, en su papel de principal partido de la oposición, el partido pone el acento tanto en la necesidad de definir y ponerle límites al proceso de descentralización, como de lograr una integración entre el proceso de toma de decisiones del Gobierno Central y el de las Autonomías. En la segunda mitad del decenio, el PP gobierna en minoría con el apoyo parlamentario de los nacionalistas catalanes (Convergència i Unió), lo que a lo lleva a comprometer mayores avances en la autonomía de estas CCAA.

Finalmente, durante el periodo en que los populares gobiernan con mayoría absoluta (2000-2004), la actitud del partido vuelve a mostrarse resistente con relación a la profundización de las diferencias entre CCAA. Se observa que el partido vuelve a su discurso de “defender de la unidad de España” y a hacer prevalecer la Constitución por encima de cualquier iniciativa autonomista.

Durante el mismo periodo al que se refieren los párrafos inmediatamente anteriores, la reacción del PSOE contrasta con la del los PP. Es posible observar en el primero una expansión de la autonomía real de las federaciones regionales y de nacionalidad, al desarrollarse nuevas plataformas organizativas que permitieron a los líderes regionales acrecentar su poder real dentro del partido. Sin embargo, también observamos que el mayor control que los líderes regionales obtienen sobre los recursos organizativos difícilmente se convierte en una fuente de conflicto contra la dirigencia nacional del partido. Ello puede atribuirse a que, de manera simultánea, estos liderazgos regionales son incorporados a la Comisión Ejecutiva Federal del Partido. Hasta el año 2000, la única federación del partido en donde se observa una mayor autonomía sin que ésta vaya acompañada de una respectiva integración de sus dirigentes a los órganos centrales del partido, es la

que opera en Cataluña. Lo que se observa en este territorio es que en la medida en que se hace evidente que los resultados electorales que ahí se producen afectan poco a los resultados nacionales y viceversa --dada la comprobada "identidad dual" de los electores catalanes--, los órganos centrales del PSOE tienen menos incentivos a buscar un mayor control sobre las decisiones del Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC) y viceversa⁴⁵ (Von Houten, 2003).

También a diferencia del PP, en el PSOE la participación de los dirigentes regionales en las decisiones de la organización central si tiene un impacto significativo. Al respecto vale hacer la siguiente reflexión. A pesar de que durante los primeros años de la década de los noventa el PSOE aún gobernaba a nivel nacional, su declive electoral se hace evidente cuando en 1993 no logra alcanzar la mayoría en el Congreso de los Diputados, además de que empieza a perder importantes bastiones de poder en muchas de las CCAA. Dicho "fracaso" electoral coincide también con una importante fractura dentro de la cúpula de la organización, principalmente entre el grupo conocido como los "guerristas" y los "renovadores." Dicha división, a su vez, debilita los mecanismos con que contaba el centro para controlar las unidades regionales del partido. Ello lleva a los equipos rivales al interior de la organización a competir por la lealtad de los dirigentes regionales o "barones", aumentando por consiguiente, el poder de negociación de estos últimos dentro del partido.

La influencia de los "barones" en el partido adquiere aún mayor fuerza después de la renuncia de Felipe González al liderazgo del PSOE⁴⁶. Dicha presencia se formaliza a través de la creación del Consejo Territorial⁴⁷ en 1997. Dos eventos importantes en la historia del partido pusieron de manifiesto que el peso de los

⁴⁵ Por ejemplo, para las Elecciones Generales de 2000 el PSC concurre con un programa electoral propio en el que propone reformar el Estatuto de Autonomía (aunque sin ser demasiado específico sobre la necesidad de reformar la Constitución), lo que permite a Pasquall Maragall consolidar su liderazgo en una CA con importante competencia de partidos nacionalistas.

⁴⁶ En palabras de Méndez (2004), "... tras la renuncia de Felipe González se pasa de tener un liderazgo central potente, a uno 'descentralizado'".

⁴⁷ El Consejo Territorial es un órgano consultivo compuesto por los Secretarios Generales de todas las federaciones de nacionalidad o región, a cuyas reuniones también asiste el Secretario General, el Secretario de Organización y, en ocasiones, otros Secretarios de Área de la Comisión Ejecutiva Federal del Partido.

“barones” en la organización iba más allá de lo puramente formal: Por un lado, la influencia significativa que tuvieron estos liderazgos regionales en la designación del líder que sustituiría a Felipe González, Joaquín Almunia, en 1998. Por otro lado, el papel que éstos jugaron en la solución de la crisis generada por los resultados de la primera elección primaria celebrada para elegir al candidato a la Presidencia del Gobierno. Sin embargo, la presencia de estos liderazgos no tuvo una larga duración; ésta se vio disminuida con la victoria de José Luis Rodríguez Zapatero en la elección de la dirigencia nacional del PSOE en 2000. El nuevo líder pone en marcha un proceso de relevo generacional que termina por “relegar” a los dirigentes territoriales del partido al Consejo Territorial. Aunque se le intenta dar mayor importancia a dicho órgano aumentando el número de veces al año en que se reúne, sus decisiones siguen sin ser de carácter vinculante. Salta a la vista, que la oposición de los socialistas catalanes a dicha reforma, reclamando derechos especiales como partido federado del PSOE, haya tenido como resultado un especial interés de Zapatero por incluir en su Ejecutiva Federal a importantes dirigentes de ese territorio como Pasqual Maragall y José Montilla⁴⁸.

También cabe mencionar que los años de descenso en los apoyos electorales del PSOE, durante la primera mitad de esta segunda etapa, lo llevan a gobernar en minoría con el apoyo de los partidos nacionalistas vasco y catalán. Esta situación lleva al partido, al igual que al PP en su momento, a apoyar una serie de medidas que favorecen el aumento del auto-gobierno en general en todas las CCAA y, en particular, el aumento en la transferencia de competencias y recursos hacia el País Vasco y Cataluña. Años más tarde, la segunda mitad de esta segunda etapa coincide con el papel que desempeña el PSOE como principal partido de oposición. En este momento, la crisis de liderazgo en el partido acapara la atención de los principales dirigentes partidistas, dejando poco espacio a temas como el de política autonómica. No obstante, el hecho de que los “barones” que logran tener la mayor influencia en el partido sean también los Presidentes de tres CCAA que han sido promotoras del “café para todos” (José Bono, Manuel Chaves, y Rodríguez Ibarra) tiene como resultado que el discurso del partido se muestre

⁴⁸ Ver Fabre, Swenden, Maddens, y Libbrech ,2005

favorable a una forma particular de descentralización territorial del Estado; es decir, a aquella que hace hincapié en la importancia de que la igualdad entre CCAA, en la necesidad de consolidar mecanismos de coordinación intergubernamental, y de garantizar la solidaridad interterritorial.

Conclusiones

El objetivo principal de este artículo fue poner a prueba la idea de que la estructura que adoptan los Partidos Políticos de Ámbito Estatal (PPAE) tiende a asemejarse a la estructura territorial del Estado. Desde el punto de vista teórico, en este artículo se desarrollaron algunos argumentos que ponen en duda dicha proposición teórica. Por un lado, se expuso que los partidos no son solamente entes institucionales que reaccionan de manera mecánica a los cambios que se producen en su entorno, sino que aún conservan un margen de autonomía que les permite resistirse dichas transformaciones o responder a las mismas de maneras disímboles. Se explicó, además, porqué cuando un partido reacciona a dichos cambios, su respuesta depende en gran medida de sus características intrapartidistas específicas, como son las preferencias de los principales tomadores de decisiones dentro de la organización, así como la convergencia entre las mismas, la cohesión de la coalición dominante, su capacidad para alcanzar los objetivos principales de la organización y la autonomía de la que ésta goza respecto a los miembros y activistas del partido.

El artículo aporta evidencia empírica que refuerza las críticas planteadas. Los argumentos expuestos en la primera parte del artículo, encuentran un sustento importante en la reconstrucción histórica de los cambios observados en los principales PPAE que operan en el Estado español. Durante el proceso de construcción del Estado de las Autonomías en España, ni el PSOE ni el PP reaccionan a los cambios en la estructura territorial del Estado como, en teoría, se habría esperado. Además, el hecho de que cada partido reaccione de manera distinta a unos mismos cambios en el entorno refuerza la idea de que el efecto que tienen los cambios en la estructura territorial del Estado no afectan de manera lineal la forma de organización de los partidos.

El contraste entre el efecto esperado y el efecto observado demuestra que la descentralización territorial del Estado no es condición suficiente para que los partidos políticos que ahí operan se descentralicen. En principio, la transferencia de competencias y recursos (especialmente en las CCAA de “Vía Rápida”) durante la década de los ochenta, parece haber tenido el efecto esperado solamente en AP, donde se observa un aumento en la autonomía de las unidades regionales del partido respecto a la organización central. Al respecto podemos suponer que la dificultad de la coalición dominante del partido para alcanzar los objetivos prioritarios de la organización en esos años (que se refleja en los pobres resultados electorales obtenidos por este partido), así como el conflicto y la falta de cohesión al interior de la misma, pudieron haber hecho que la organización fuese más susceptible a la influencia de los cambios en su entorno, como lo fue el proceso de transformación territorial del Estado.

En cuanto a los cambios en la estructura territorial del Estado durante la segunda etapa, el tipo de partidos que esperábamos encontrar eran organizaciones en las que las unidades regionales tuvieran capacidad real para influir en la toma de decisiones clave a nivel nacional. Sin embargo, una vez más, las expectativas trazadas se cumplen solo parcialmente. Para el PP, esta etapa coincide en su mayor parte con el ascenso de Aznar como líder incuestionable de la organización, cuya fuente de autoridad se ubica en su capacidad para guiar al partido exitosamente hacia el logro de su objetivo prioritario (ganar el poder) y, más adelante, una vez en el gobierno, en su control sobre recursos clientelares y de patronazgo. En principio sorprende que, no obstante el amplio margen de maniobra del cual gozaba Aznar en esos años, éste haya decidido incluir a los dirigentes territoriales en los órganos de gobierno del partido. Sin embargo, sabemos que en la práctica las decisiones del primero siempre prevalecieron sobre las de los segundos.

En cuanto a los cambios esperados en el PSOE durante el segundo periodo de nuestro análisis, resulta mucho más claro el crecimiento de la influencia de los “barones” regionales en las decisiones del partido a nivel nacional; primero

durante los años de declive electoral y división interna de la cúpula de la organización, y agudizado después con la dimisión de Felipe González como líder del partido, hasta el momento de la elección de José Luís Rodríguez Zapatero (2000). No solo la organización incorpora en sus estatutos la participación obligada de los dirigentes territoriales en los órganos más importantes de decisión a nivel nacional (como también hace el PP), sino que a diferencia de este último, la influencia de los liderazgos regionales en las decisiones del partido se hace tangible. Cabe destacar que en el PSOE han sido mucho más frecuentes que en el PP los desacuerdos entre los “barones”. Dichos desacuerdos no sólo se suscitan por sus diferencias respecto al Estado de las Autonomías, sino además por el conflicto de intereses entre algunas de las CCAA en las que cada uno gobierna. Ello ha generado tensiones significativas en la cúpula del partido, que de cara al público se traducen en cierta ambigüedad discursiva respecto a la descentralización territorial del Estado, y contradicciones entre la defensa simultánea de la simetría y la asimetría de dicho proceso. Sin embargo, hasta ahora estas disputas se han resuelto sin que ello haya derivado en rupturas verticales en la organización

Los siguientes pasos en esta línea de investigación deberán tomar en cuenta consideración dos elementos de gran relevancia. Por un lado, es importante señalar la dificultad de distinguir la dirección de causalidad entre las dos variables que aquí nos interesan; me refiero a que es tan o más probable que la estructura institucional en la que se mueven los partidos políticos tenga un efecto sobre las decisiones estratégicas que estos toman con respecto a su propia estructura institucional y la oferta programática, como lo contrario; es decir, que estas decisiones estratégicas afecten, a su vez, el entorno institucional en el que operan (ver el primer y tercer artículos de esta investigación doctoral). Ello implica hacer un esfuerzo adicional por intentar desenredar ambos procesos al momento del análisis. Por otro lado, será importante considerar que muchos de los Estados que han atravesado por un proceso de descentralización territorial, como el español, lo

han hecho de manera asimétrica, y que ella también puede propiciar la evolución organizacional de los **PPAE** distintas a las esperadas.

Party organization influence on legislator's interest in changing the State territorial structure: bills to reform the Fiscal Coordination Law in Mexico (1997-2006)

La influencia de la organización partidista en el interés del legislador por modificar la estructura territorial del Estado:
Las iniciativas de reforma a la
Ley de Coordinación Fiscal en México
(1997 – 2006)

Alejandra Betanzo de la Rosa

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

Abstract

This article's main objective is to explain variation in political representatives' level of interest in promoting change in the State territorial structure in general, and in the intergovernmental fiscal distribution of resources in particular. It evaluates the extent to which changes in political parties' internal balance of power affects the intensity with which legislators --affiliated to that organization--, promote changes in a State's fiscal arrangement. It assumes that whenever a political party holds incumbent positions at the sub national level, party leaders operating at that territorial level will influence legislators affiliated to that party towards promoting decentralization of fiscal resources. The same assumption is made for situations such as when that political party does not hold office at the national level, when its recent electoral performance decreases at the sub national territorial level, when it faces high levels of electoral competition at the lower territorial level and when that organization's electoral support is heterogeneously distributed across the different sub national entities. The Mexican case is used for hypotheses-testing, through a statistical analysis of a legislative initiatives data base. The latter includes those bills that have been introduced in the Mexican Chamber of Deputies during the four most recent legislative periods, aimed at reforming the Fiscal Coordination Law. Statistical analyses support the proposed hypotheses only partially: sub national incumbency does tend to increase that party's legislators assertiveness in promoting change in the fiscal federal arrangement, as well as the fact of not holding federal office at the highest territorial level.

Introduction

This article is in line with previous studies that have explored the relationship between two interacting sets of variables: those related to political parties internal balance of power and certain features of a State's territorial structure. Its main objective is to explain how conditions that lead to changes in the relative leverage of political party leaders (operating at the national and sub national territorial levels respectively) in influencing decision-making processes may have an effect on their interest in promoting changes in the State territorial structure and, thus, on the scope and form of decentralization processes observed in different countries.

I argue that changes in political parties' internal balance of power, generated by conditions such as changes in the organizations' incumbency positions in different governmental tiers, the rise or decline in the party's most recent electoral performance, sharpening or diminishing of electoral competition in their respective context, or the degree to which the electoral support they receive has come to be regionalized or nationalized, affect not only the intensity with which political representatives affiliated to that organization promote change in the country's fiscal federal arrangement, but also on the type of redistribution model they promote (vertical vis a vis horizontal). In fact, this article attempts to explain variation in intensity and in the type of redistribution model advocated, not only by congresspersons across distinct party membership, but also across politicians that do share party label.

I believe it is relevant to know and understand the factors underlying the preferences that distinct party politicians have towards the federal fiscal arrangement for various reasons. Political agents capable of modifying the set of rules that define resource distribution across different-level governments are mainly professional politicians who hold representative positions in diverse State organs, such as the Chamber of Deputies, the Senate, state Congresses or even the country's President himself. These politicians are more often than not members

of a political party, which I will demonstrate to some extent tends to influence these actors' public decisions⁴⁹.

Were it possible to drop out political-party-related variables from any decentralization process, it could be possible –in theory-- to design a most economically efficient model based on mere technical and administrative criteria. However, when the time came to implement such model, political institutional variables would most probably have a significant influence on the shape that such processes actually take, often relegating efficiency criteria to the lowest priority levels (Haggard, 1999: 33)⁵⁰.

Consequently, in understanding why some politicians holding representative positions prefer a specific fiscal federal arrangement over another, or why their views on these issues may also vary from those of their copartisans, we may be a step further towards understanding cross-time and cross-country variation in decentralization models adopted.

Mexico is a very interesting case to study these phenomena for various reasons. Despite the fact of it having a formally federal State structure, it functioned for a very long time as if it were unitary⁵¹. For decades, the absence of competition in

⁴⁹ In representative democracies political parties tend to encapsulate a significant part of political elite recruitment and governmental decision-making processes (in executive and legislative branches, and at different territorial levels), and if we assume career advancement as the predominant goal of professional politicians, these individuals will hardly be able to find ladders of advancement that by-pass political parties, and therefore it is likely that their decision-making behavior in office will be highly responsive to their party organization.

⁵⁰ As Haggard and Webb (2004) assert, "(f)ederal contracts that result in changes in centralization or decentralization themselves result from highly politicized processes, and such bargains may result in poorly designed federal arrangements, which in turn generate a variety of undesirable outcomes, from severe macroeconomic imbalances and low growth, to poor delivery of services, corruption and inequity across jurisdictions" (Haggard and Webb, 2004: 236).

⁵¹ With regard to the political forces that gave way to the centralized nature of Mexican federalism it is important to mention at least three; first, the existence of institutions such as the ban of immediate re-election for all representative offices (deputies, senators, governors, majors) since 1933; second, the 1946 electoral Law that not only required for the official registration of political parties that they demonstrated national presence, but also centralized electoral processes by transferring the authority for organizing elections from the municipalities to the Federal Oversight Commission (Comisión Federal de Vigilancia), and three, the many-decade hegemony of the PRI in a non-competitive electoral arena that awarded the President informal but significant control over

the electoral arena, allowed the President --who was also the leader of the hegemonic party--, to have great control over state governors' decisions (Courchene, Díaz Cayeros, and Webb, 2000). It was only after decades of having concentrated all taxing and policy competences in the federal government that the Mexican State started a particular decentralization process, which has evolved parallel to an increase of electoral competition and the consolidation of a multiparty system at the federal, state and municipal levels.

An additional reason that makes the Mexican case an attractive one for the purposes of this study is that as of now, from the welfare economics standpoint, there has been wide scholarly consensus over the idea that, the end-result of the Mexican decentralization process can be conceived as an institutional arrangement that tends to hinder the production of public goods, and thus thwart citizens' welfare (Careaga and Weingast, 2000; Díaz Cayeros, 2004). Concretely, given that state governors collect only minimum proportion of the resources they spend (and their efforts and efficacy to collect their own taxes has gradually diminished), they do not internalize the cost entailed in public spending, which leads them to make spending decisions that tend to create "wasteful effects".

Worse still, as a result, governors have not only increased their control over public spending, but also such increase has not entailed neither explicit procedures on how to spend such resources nor effective oversight mechanisms to control the governor's use of them. The above has resulted in what Díaz Cayeros (n.d., 11) has called, "dysfunctional federalism". In other words, seen that taxing is not aligned to expenditure, "transfers do not seem to make an important difference". Such situation creates opportunities for sub national governments in Mexico to guide their spending decisions by electoralist or rent-seeking criteria, rather than needs-based or other more technical standards.

the distribution of patronage, making the advancement of politicians' professional careers --at all levels of government-- highly dependent on the loyalty that the latter rendered him.

Only in the last decade, state governors in Mexico have seen their government revenues increase in a very significant manner. In 1990, for every peso spent by the Central Public Administration states and municipalities together spent a total of 0.52, compared to 1.52 that the latter spent in 2006 (SHCP, 2007). Unfortunately, in spite of the state governments' increasing spending capacity, citizens are still not able to distinguish federal from state responsibilities (Hernández Trillo and Torres Rojo, 2006), or to relate taxes they pay with public services they receive in exchange. Worse, governors' most common scapegoat for not being able to effectively meet citizens' needs is their reference to the "insufficient funds" they receive from the federal government. The end result is a situation where state governments have higher spending capabilities and higher discretion and autonomy to allocate resources, but also, fewer incentives to make an efficient use of the taxpayers' contributions, and higher opportunities for rent-seeking, public provision of private benefits, and corruption.

Besides recent changes undergone by the Mexican Federal arrangements and inefficiencies created by those changes in general, country studies allow focusing on intra-country variation. Comparing across sub national jurisdictions enables us to control for a series of institutional variables that remain constant across our different observations; among others, in Mexico we find the presidential regime, the mixed --majoritarian and proportional-- representation electoral system, and the immediate reelection ban. However, at the same time, our main explanatory variables do change across sub national jurisdictions, such as political parties' incumbency positions at the national and sub national level. Also, parties' electoral performance has varied across the years, showing heterogeneous patterns throughout the country. Additionally, some of these jurisdictions have not only experienced higher electoral competition levels than others, but also there are important differences across these with regards to individual political parties' respective geographical distribution of electoral support.

The evidence used for hypotheses testing in this research is a data base made up of observations related to political representatives' preferences on the federal fiscal

arrangement. This data base includes all legislative bills that politicians have introduced in Congress aimed at promoting changes in the Fiscal Coordination Law. The latter piece of legislation was enacted to allow for coordination between the federal fiscal system and that of the federal entities, the Federal District, and those of the municipalities. This Law establishes different-level governments' respective participation in taxes collected by the federal government and the criteria to be followed in the distribution of such resources.

The only political actors entitled to introduce such legislative initiatives in Congress are federal deputies, senators, state congresses and the President of the Republic. Only in the most recent four legislative periods, 219 initiatives have been introduced aimed at modifying this Law, of which only 52 have earned the majoritarian support in the Chamber of Deputies needed for enactment. Besides, these attempts to modify the Fiscal Coordination Law have increased exponentially for every new legislative period. Such growing interest in changing this Law can be partially accounted for by the absence, since 1997, of one-party majorities in Congress; that is, during times when the President had a majority of seats in the Chamber of Deputies, it was easier for him to have control over institutions regulating federal fiscal coordination. Once he lost such control, and thus needed the support of at least one additional party to pass federal legislation, he had to bargain and compromise with political organizations other than his. Since then, federal opposition parties support the President's party in some legislative initiatives in exchange -- among other things-- for the latter's support of legislative initiatives aimed at reforming the Fiscal Coordination Law.

The text has been organized according to the following structure. First, I provide a brief background of the fiscal coordination arrangement observed in Mexican federalism, stopping by to describe the formal rules that regulate its functioning. In particular, I will refer to the Fiscal Coordination Law (*Ley de Coordinación Fiscal*), its relevance in the evolution of Mexican fiscal federalism, and will point out the most important changes that this legislation has been subjected to during the last two decades. In the second section, I revise existing research, pointing out to how

this article builds on previous theoretical developments and empirical findings. In the third section, I describe the evidence on which this research's main hypotheses are tested, and delineate the variance found in state representatives' preferences towards the federal fiscal arrangement. Later, in the fourth section I go through the theoretical background from which I derive this research's main hypotheses. In the fifth section, I present and discuss the main empirical findings, and in the last section I conclude, offering possible next steps for this line of research.

1. Evolution of the legal framework for Fiscal Federalism in Mexico

This section is dedicated to describe the legal framework that regulates the functioning of Mexican fiscal federalism. This institutional arrangement undergone important changes across different periods of Mexican history, which I also describe in the following lines.

Established as a formally federal State in the 1917 Constitution, and after a period of regional caudillos dominating the political scenario, in the mid forties the Mexican territorial structure began a long process of gradual centralization of resources and responsibilities in the hands of the federal government, reaching its peak in the beginning of the eighties. With the consolidation of a revenue-sharing system, known as the National Fiscal Coordination System (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal), Mexican state governments voluntarily gave up their policy and taxing authority to the federal government, with the commitment from the latter to increase the former's revenues in exchange for their support.

In contrast with other Federations, the Mexican Constitution provides scant guidance on the division of powers between different-level governments, and less so on the distribution of taxing and expenditure rights and responsibilities. The constitutional text is only explicit about state's sovereignty with regards to their internal regimes, and assigns this governmental tier all competencies and responsibilities that have not been reserved to the federal government. Since 1940's taxing authority was constitutionally reserved to the latter and more recently

(1983) to the municipal tier, leaving only to secondary legislation definitions on how federal resources would be distributed among federal entities. Although authority to collect minor taxes such as those related to payroll was not explicitly assigned to the federation (and therefore, residually corresponded to the states), in practice the federal government gradually monopolized the levying of all taxes, including these.

In 1980, as a way to seal this long process, the states and federal government signed bilateral agreements on how resources collected by the latter would be distributed among the former. On the one hand, states committed themselves to restrain from collecting taxes in exchange for receiving unconditional revenue-sharing transfers from the federal government. On the other hand, states agreed to support federal levying activities through tax evasion surveillance activities. However, the non-constitutional nature of these agreements left the door open for any state to withdraw from them would they rather collect their own taxes. Since then, the exit possibility increased states' bargaining capacity vis a vis the federal government.

Nevertheless, states were willing to accept this new situation even when it meant losing autonomy, insofar as it translated into higher real income for them. It is important to say that such an increase in resources came not only for the higher efficiency and economies of scale derived from tax collection centralization, but also from the oil-boom that gave federal government access to extra resources. An additional reason that motivated states to abide by this new fiscal arrangement was that during times of one-party dominance, loyalty to the President was rewarded with patronage in the federal bureaucracy, federal investment in state development, and or promotion of governors' political careers.

In addition to bilateral agreements, a brand-new Fiscal Coordination Law was enacted in 1980, which consolidated the revenue sharing system with two main features. On the one hand, it replaced previously existent municipal and state taxes with the value-added tax, and on the other, it established the transfer of

resources to states and municipalities as a share of the taxes collected by the federal government; that is to say, taxes on income, assets, value-added tax, special production and services, new automobiles, exports and imports, and vehicle ownership added up to form a federal fund called Recaudación Federal Participable. Additionally, through this contract, states on their part committed to share with municipalities twenty percent of the transfers received from the federal government (Careaga and Weingast, 2000).

It is important to mention that up to this point, the formula established to distribute the Recaudación Federal Participable not only had a population criteria, but also considered each state's capacity to collect their own taxes in order to stimulate each entity's levying efforts and efficiency. These funds were transferred to states on an unconditional basis and thus there exists no federal oversight or sanctioning mechanism that may constrict state governments' spending of such resources. Federal transfers to states in 1979 amounted to 12.5% of the Recaudación Federal Participable, and reached a little more than double of that proportion in 2006 (SCHP, 2007).

Fiscal decentralization as it can nowadays be observed in Mexico has been a product a successive series of incremental decisions taken by Congress. This has been so especially since 1997 when no party held a majority of seats needed to reform the Fiscal Coordination Law (FCL). One type of modifications to the FCL are related to changes in the formula to be used to distribute participaciones, or unconditional revenue-sharing transfers. Resource distribution formulas firstly aimed at assuring states would get the same amounts they got when they collected their own taxes. Also, components in the formula tried to assure population proportionality, in addition to rewarding state tax collecting efforts. Finally, a smaller component of the formula aimed at compensating those entities which had lower taxing capacity.

Other type of adjustments made to the FCL (LCF) had to do with the creation of conditional federal transfers, called aportaciones. In 1998 Congress modified the Fiscal Coordination Law to include this additional strand of federal transfers, made up of eight different funds, each of which has had its own distribution criteria or formulas. Many of these criteria are very general or ambiguous giving the federal government significant leeway to define the amounts transferred, maybe according to state governments' political color or to its bargaining capacity⁵² (Rodríguez, 1997; Garman, Haggard and Willis, 2001: 232; Flamand, 2003:13). Aportaciones, in contrast with the unconditional nature of the participaciones, are earmarked. In the period between 1998 and 2006, conditional transfers mentioned above showed a total increase of 44.5%⁵³.

The process described above has produced a system in which state governors' expenditure, collected primarily by the federal government, has increased from levels of around 5% of the state's total income in the mid-fifties, to approximately 94% by the end of the century (Flamand, 2003). The Federal District is the only exception to this rule since it is able to collect approximately half of its income. A situation such as the one just described, in a country where accountability mechanisms are weak, and specially so at the sub national level, have led to a disproportionate increase in governors discretion to allocate taxpayers' money. These political actors are not even checked by their own local Congresses, seen that the latter have proved to be very weak institutions with a low degree of professionalization (Díaz Cayeros, 2005, Ríos y Cejudo, 2009).

Apart from increasing the amount of participaciones and aportaciones, among other important modifications that the FCL has undergone are the establishment of

⁵² "According to Rodriguez (1997) even though unconditional grants (participaciones) are disbursed by the Treasury in a non-discretionary way, 'successful' governors manage to leverage a greater share of funding from the Treasury, mainly from conditional grants (transferencias)." (Flamand, 2003:13)

⁵³ Among the states whose average growth rate of aportaciones went above the national mean (4.7%) in this same time period were the state of Mexico, Oaxaca, Baja California, Puebla, Quintana Roo, Chiapas, Querétaro and Guanajuato. The rest of entities grew below the national mean, being Aguascalientes and Baja California Sur, the ones that grew the least (SHCP, 2007).

more objective distribution formulas that reduce federal government discretion and increase certainty on the amount and timing of the resources to be received by the sub national governmental tiers.

Also, more recently, reforms to the Fiscal Coordination Law implemented, some in 2004 and most importantly in 2007, aimed at coupling the distribution of federal resources to state economic performance and its respective taxing capacity. These reforms included some mechanisms that increase state governments' obligations to be held accountable for their spending decisions.

In the following section I review the literature that has concentrated in studying the effect that changes in intra party balance of power may promote or hinder specific territorial structure and functioning of the State, from which I derive this research's main hypotheses, to be tested in subsequent sections.

2. Changes in intra party balance of power and their effect on State territorial structure

An area of research has concentrated its efforts in studying how the changes in intra party balance of power may encourage the development of certain type of territorial structure and functioning of the State. What these scholars argue is that the latter will tend to mirror the former; that is to say, political party decentralization promotes a similar process in the State territorial structure in which it operates (Riker, 1964; Willis, Garman and Haggard, 1999; Caramani, 2004; Filippov, Ordreshook and Shvetsova, 2004; Díaz Cayeros, 2006). The basic logic behind such theoretical proposition is that changes in the rules that define either policy, spending and or taxing authority between different-level governments have significant implications in power distribution, and hence, entail political bargaining. In turn, the results of such intergovernmental negotiations are a function of the nature of the relationship between those politicians involved, or what Garman and

Haggard (1999; 2001) call “lines of authority and accountability” within political parties.

In general, this area of research departs from three main assumptions: 1) Sub national party leaders prefer State territorial decentralization while those operating at the national level prefer the opposite; 2) In so-called “decentralized” party organizations, sub national leaders have higher leverage over the nomination of party candidates (including those willing to compete for a seat in Congress and the Presidency) than those that operate at the national level, in contrast with so-called “centralized” parties where the latter have access to effective sanctioning mechanisms which enable them to influence party politicians’ decisions and thus to form legislative coalitions around common interests and preferences; 3) In so-called “centralized” parties, national leaders’ interests predominate vis a vis sub national ones, while the opposite occurs in so-called “decentralized” organizations.

Building on the above, the first approaches to the effect that intra party balance of power may have on the State territorial structure would predict that in those countries where political parties function in a decentralized manner, intergovernmental bargaining over policy, tax and spending authority would tend to produce patterns of decentralization that conform more closely to the interests of sub national leadership (Haggard, 1999:38). The opposite would occur in the presence of centralized party organizations.

Although the above mentioned research has taken some important steps towards understanding the conditions under which party variables may promote changes in the State territorial structure, some caveats are in order. Firstly, aforementioned studies have overlooked the fact that individual political parties may react differently to the same changes in their environment (Betanzo, 2005). Variation across party organizations operating in the same political context, makes previous research’s main theoretical proposition hardly applicable.

Secondly, these studies implicitly assume that political organizations behave uniformly throughout the country, overlooking variance across sub national units;

as we will further demonstrate, although scholars refer to political party “decentralization” (or “centralization”) as if these organizations behaved homogeneously across different territorial units, empirical evidence shows that in one same party only some sub national leaders may have higher leverage in the organization’s main decisions vis-à-vis national leadership, while other sub national leaders have weaker influence. Not only does the latter research overlook variation across the different territorial units, but it cannot account for such variation being that its theoretical framework overly-emphasizes top-down approaches⁵⁴.

Thirdly, such research assumes that politicians’ preferences are static, and consequently their models seldom admit that changes in the institutional environment may change politicians’ incentives across time, and thus cause variation in their interests. For instance, such framework cannot account for observed phenomena such as national leaders promoting decentralization or sub national ones rather discouraging such changes. As a final caveat to such framework, we should notice that previous studies have talked about decentralization or fiscal decentralization in general, without focusing on the type of decentralization arrangement produced; that is, if certain politicians have incentives to promote migration of taxing, spending or policy-making authority from the national to sub national levels, or if they encourage redistribution of such powers across sub national territories.

Considering the above, the main contribution of this research to previous studies is that it builds up on the idea that changes in intra party organizations balance of power are processes that can hardly be categorized in a continuum with two extremes: decentralized or centralized. More than clarifying and serving as a tool for analysis, the use of such categories is rather obscuring and misleading.

⁵⁴ As Beer (2004: 188) has pointed out, “while the interests and actions of national politicians are clearly important in determining decentralization, the uneven nature of local political autonomy in Mexico suggests that bottom-up pressures have also been important decisions to reallocate control to the sub national governments”.

In order to be able to tap on such intra party balance of power we define it as the relative leverage that national party leaders have vis-à-vis sub national party leaders in relation to the organizations decision-making processes, and specifically, with those of which have direct effects on their members opportunities for professional career advancement. I argue that such leverage does not depend as much on what formal organization rules dictate and the authority they endow certain leaders with, but rather on conditions and situations that de facto increase some leaders' capacities over others.

In this analysis conditions that are considered among those of which may heighten some leaders' leverage over others' are: 1) Incumbency, 2) Recent positive electoral performance, 3) heightening of electoral competition, and 4) significant differences in their constituency's behavior in contrast with other territorial jurisdictions.

Past research has already introduced some of these conditions, and has supported such theoretical propositions with empirical evidence. For instance, Chandler (1987: 149) already talked about how national political parties may "constrain their regional affiliates in the pursuit of local objectives", while at the same time they could provide a mechanism to integrate local interests in national decision-making. He suggested that the capacity of parties to perform such functions were dependent both on individual intra-party characteristics, and the electoral competition context in which they operated. Chandler's theoretical discussion contributed with significant insight, however with scant empirical cases (mainly of West Germany and Canada), used only for illustrative purposes.

Willis, Garman, Haggard (1999, 2001) highlights how the relative capacity that different party leaders have to control party members' political careers may affect the State fiscal decentralization process. Their qualitative cross-national analysis (studying the cases of Brazil, Argentina, Mexico, Venezuela and Colombia) focuses mainly on two variables, the party nomination rules and the timing of national and sub national elections.

In turn, Diaz Cayeros' (2004: 315) findings support the idea that political variables related to the party system have stronger influence over the federal allocation of funds, than the underlying public policy rationale. He analyzes the extent to which federal funds in Mexico have been allocated following a partisan political logic, and introduces variables such as legislative malapportionment, federal incumbent electoral performance at the sub national level, sub national opposition incumbency or states' level of electoral competition, and their effect on the allocation of federal transfers.

Other scholars have incorporated other features of the political system to explain legislator's behavior. Of particular interest are theoretical and empirical analyses that explore the determinants of party versus personal vote. For instance, Cain, Ferejohn and Fiorina (1987) explain that certain electoral rules give party organizations predominance over constituencies to determine politicians' future career advancement; that is, rules such as small magnitude districts, plurality rules and immediate reelection, generate incentives for politicians to cultivate more of a "personal vote", while others such as proportional representation, large magnitude electoral districts, or the banning of immediate reelection lead candidates to cultivate more of a "party vote".

Contrary to the above, O'Neill (2003) presents some counterfactuals such as cases of State decentralization that did not have as a precedent a relevant role of sub national politicians in their respective parties; for instance, Venezuela (because of its closed list system) and Bolivia ("with highly centralized parties and closed party lists ordered by national elites, was one of the most striking Andean decentralizers"). To these cases I could add the Spanish case where, during the first decade of socialist government (1982-1992), being the PSOE a very centralized party, the Spanish State of the Autonomies followed significant steps towards territorial decentralization (Betanzo, 2005).

Also, other scholars have made contribution on the way that specific variables may influence intra-party changes which themselves result in changes in the State territorial structure. In relation to party incumbency, Flamand (2006) studies the effect of one party being incumbent either at both governmental-levels or at one of them (what she calls “vertically divided government”), on the degree of Mexico’s fiscal decentralization. Her empirical analysis confirms that whenever a sub national entity is governed by a political party different from the federal incumbent, that jurisdiction receives higher amounts of both conditional and non-conditional resources, in comparison with those sub national jurisdictions that share party label with the President.

In relation to the electoral performance variables Hecock (2006) finds that legislators who are elected, but face little danger of being unseated are members of parties that will easily prevail in future elections, and thus, face less pressure to be responsive to their constituents. In turn, O’Neill (2003) finds that actors could also conceive decentralization as a convenient scenario when they expect to have better electoral performance at the sub national than at the national level. In contrast with most of the accounts of decentralization based explanations of on the party system or lines of accountability inside political parties tend to assume that national politicians tend to prefer centralization while sub national politicians privilege decentralization, O’Neill points out that many decentralization processes have had a “top-down” nature, opposite to the classical political science assumption that politicians “act to increase their access to political office and fiscal resources” (O’Neill, 2003).

A similar explanation is presented in Rodríguez (1997: 270). Based in a qualitative study of the Mexican process of decentralization, she argues that central authorities in this country devolved power to sub national governments with the main intention of being able to preserve it. In other words, the federal incumbent decentralizes resources to their co partisans steering state governmental tiers, to increase the latter’s leverage to support their political organization at the national level.

Other authors have explored the effect that electoral competition may have on changes in the State territorial structure. Scholars such as Beer (2003) and Stoner-Weiss (1997) consider how environmental changes may hinder the influence that institutional arrangements may have on political actor's behavior. Beer (2004) argues that fiscal decentralization in Mexico is the result of increasing electoral competition at the sub national level, which generated incentives for state representatives to increase their control over policy and struggle for autonomy from the federal government. According to Beer (2003:192), it is actually the effect electoral competition has on political organizations that affects the degree of State territorial decentralization.

In her words, "(I)ncreased electoral competition tends to give local leaders more control over candidate selection and gives local constituents a viable veto option over nationally imposed candidates". Consequently, state governors acquired higher leverage over the decisions of national deputies and senators that belonged to their jurisdiction (especially in those cases where that party was steering the sub national government), than the party at the national level had had in the last decades. When state constituencies gained veto power over their governor according to his performance in office, the latter had incentives to demand for a larger margin of maneuver to be able to respond to those citizens' needs. Among governor's demands there was not only more control over spending, but also over candidate selection processes at the state level. Thus, it could be that increased electoral competition leads to State territorial decentralization and it is that which leads to party decentralization, and not the opposite. Not only opposition legislators bargain for an increase in such resources, but also PRI legislators that have now the need to be more attentive to their constituents' needs

In this same line, but through different causal mechanisms, Beer (2003: 120) argues that democratization and, concretely, higher electoral competition, promotes State's territorial decentralization. She argues, on the one hand, that electoral competition creates the need for sub national politicians to have more control over policy in order to be able to meet the demands of their constituents.

And, on the other hand, more control over policy allows them to generate an electoral support independently of their party at the national level; which, in turn, gives them more bargaining power versus the central government and their national party leadership.

This research builds on previous developments that have aimed to explain decentralization processes in general, and to account for changes in the Mexican intergovernmental arrangements. However, it deviates from previous research by focusing on the actors' preferences and on certain independent variables; that is, previous studies have focused on actual changes observed in intergovernmental institutional arrangements, as they have either studied modifications in the legal framework, or in the amount of resources that have been transferred from the federal government to the states. However, to my knowledge, no study has focused on the preferences of these actors regardless of how these translate into new de jure institutional arrangements or de facto changes in the distribution of power between different-level governments.

3. Different stances towards fiscal decentralization: cross and intra-party variance

This section is dedicated to describe the empirical variation in our explanandum, or the different stances that state representatives have taken towards the federal fiscal arrangement. It explores the existence of a relationship of these stances with their national party membership, or with the specific organizational dynamics through which their respective political parties go through.

On the one hand, I expected to find that politicians ascribed to different political parties would show different levels of interest in changing the status quo with regards to the rules that regulate fiscal federalism in Mexico. On the other hand, I expected to find politicians, members of different parties, interested in changing the actual fiscal coordination rules to have differing preferences with regards to the type of fiscal federal arrangement.

To observe the variation mentioned above I built a data base with the total number of legislative initiatives that different political representatives have promoted to reform the Fiscal Coordination Law, during the last four three-year Legislative periods; that is, Legislatures 57th (1997-2000), 58th (2000-2003), 59th (2003 - 2006) and 60th (2006-2008). Out of a total number of 219 legislative initiatives introduced for such purposes, only 52 were voted and approved by the Plenary Assembly majority in the Chamber of Deputies (Camara de Diputados). However, both --voted and not-- are important for this research since they allow us to know the political representatives' and their parties' preferences towards the Mexican State fiscal arrangement. In the next subsections I go into more detail to describe the variations found.

a) Who is most interested in changing the actual fiscal federal arrangement?

Before describing the data observed to tap into political representatives' level of interest in modifying the fiscal federal arrangement, three methodological comments are in order. Firstly, in order to know how much interest these actors show in changing the actual federal fiscal rules, we need not only observe the events in which they promoted an initiative, but also those in which they did not. As is evident, events that did not happen (or initiatives that were not presented) are impossible to observe, and that fact in itself truncates our database and avoids observing variation in our dependent variable.

I solved this problem by building a second data base (derived from the first one) where I listed each one of the 32 sub national units in which the Mexican State is divided, plus a 33rd one that refers to the whole national jurisdiction⁵⁵. The total number of observations for this second data base amounts to 132 given that for each one of these 33 jurisdictions I observed four different legislative periods. This solution is based on the assumption that for each Legislative period each one of

⁵⁵ For federal deputy elections the Mexican electoral system includes 200 plurality and 300 proportional representation seats; the former can all be related to a specific state, but the latter can only be said to represent the whole country. The same occurs for Senate elections, only that out of 128 representatives, 96 are elected under plurality rule and thus, can be related to specific states, the rest can be said to represent the whole national territory.

the jurisdiction's representatives have the opportunity to present at least one initiative to reform the Fiscal Coordination Law. Thus, for each of these 33 jurisdictions I calculated the number of political actors that may act as their representatives, seen that each one of these jurisdictions (including the national) is represented in the Upper and Lower Chambers by a different number of actors elected under plurality rule, in addition to each state Congress which represent state constituencies. As for the national jurisdiction, I considered seats that are elected under the proportional representation (PR) rule for both Federal Chambers, in addition to the President, who also serves as a representative of the whole national constituency. For each one of these 132 observations, I summed up the total of initiatives that any one of those jurisdiction's representatives (federal deputies, senators, local legislators and the President) promoted for each legislative period.

As second methodological comment it is important to acknowledge that, given that the number of representatives to which each state is entitled is very different, and thus, we should expect significant variation in different states' probability for presenting an initiative. For this reason, it would be misleading to conclude that specific states representatives tend to have much interest in modifying the fiscal coordination rules just because they have promoted a high number of legislative initiatives. Stated differently, a high number of initiatives promoted by representatives of state X may be a function of the high number of representatives to which it is entitled, and not necessarily of their high interest in modifying the fiscal federal arrangement compared to other entities with less number of representatives. Thus, in order to make this index comparable across observations, I divided each entity's total number of initiatives between its total number of congresspersons. From here on I will refer to this index as the State Assertiveness Level⁵⁶.

⁵⁶ I take this concept idea from Von Houten (2001) who refers to "regional assertiveness" as the process that "occurs when regional political actors demand changes in the distribution of competencies between the national and regional level of government, in favor of the regional level".

This index allows us to tap into each of these entities representatives' interest in modifying the fiscal federal status quo, while controlling for their respective (high or low) number of representatives; entities with few representatives presenting a high number of initiatives would rank up-high in the index in comparison with others having the same number of congresspersons who present less number of initiatives, which would be placed in the lowest levels of such index.

Table 1. State representatives' assertiveness level by legislature

	LEGISLATURE					Average		LEGISLATURE					Average
	LVII	LVIII	LIX	LX				LVII	LVIII	LIX	LX		
Puebla	0.00	0.39	0.11	0.53		0.26	Michoacán	0.06	0.19	0.00	0.00		0.06
Campeche	0.00	0.40	0.20	0.40		0.25	Guerrero	0.00	0.08	0.08	0.08		0.06
Zacatecas	0.00	0.13	0.38	0.43		0.24	Jalisco	0.00	0.00	0.18	0.05		0.06
Colima	0.00	0.40	0.20	0.20		0.20	Oaxaca	0.00	0.00	0.07	0.14		0.05
Tabasco	0.00	0.11	0.22	0.44		0.19	Coahuila	0.00	0.00	0.00	0.20		0.05
Sonora	0.00	0.00	0.10	0.50		0.15	Aguascalientes	0.17	0.00	0.00	0.00		0.04
Durango	0.00	0.00	0.13	0.43		0.14	Quintana Roo	0.00	0.00	0.00	0.17		0.04
Nayarit	0.17	0.00	0.00	0.33		0.13	Guanajuato	0.00	0.00	0.06	0.06		0.03
Tamaulipas	0.00	0.18	0.09	0.23		0.13	Sinaloa	0.00	0.00	0.00	0.09		0.02
Chihuahua	0.08	0.00	0.17	0.17		0.11	Chiapas	0.00	0.00	0.00	0.07		0.02
Veracruz	0.00	0.00	0.17	0.25		0.11	Querétaro	0.00	0.00	0.00	0.07		0.02
México	0.00	0.08	0.06	0.19		0.08	Yucatán	0.00	0.00	0.00	0.06		0.02
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.33		0.08	Hidalgo	0.00	0.00	0.00	0.05		0.01
Baja California	0.00	0.22	0.00	0.09		0.08	Baja California Sur	0.00	0.00	0.00	0.00		0.00
Distrito Federal	0.03	0.09	0.09	0.10		0.08	Morelos	0.00	0.00	0.00	0.00		0.00
Nacional	0.05	0.06	0.09	0.08		0.07	San Luis Potosí	0.00	0.00	0.00	0.00		0.00
Nuevo León	0.00	0.00	0.21	0.07		0.07	Average	0.02	0.07	0.08	0.18		0.09

Source: Elaborated by the author

Thirdly, as one of this research's main interests is observing the variation in the stances adopted by different political party representatives, we must also consider that political parties do not have a homogeneous proportion of representatives in

each one of the 33 territorial units mentioned above. Rather, these organizations may be represented in different proportions across states. Consequently, in order to be able to compare the level of state assertiveness between different political parties' representatives, it becomes crucial to be able to measure the sub national assertiveness level for each political party. For this reason, I also created a "Sub national Party Assertiveness Index" derived from the division of the total number of initiatives presented by political representatives of jurisdiction X, that belong to party Z, by the number of political representatives that party Z has in jurisdiction X.

Based on the three methodological specifications mentioned in the above lines, I proceed to describe the variance found in the level of assertiveness across parties. In average, during the four legislative periods observed, the PRI showed the highest average state assertiveness level, compared to that of the PAN and the PRD (Table 11).

However, if we observe this index level across federal entities we find that the PRI average does not always rank in the highest levels. In states such as Zacatecas, Tabasco, Chihuahua or Distrito Federal, the PRI shows relatively less interest than the PRD or PAN, in promoting change in the fiscal federal arrangement. We observe that there is not only great amount of variance between political organizations, but also across jurisdictions among representatives that belong to the same party.

PRI representatives are very assertive in Puebla or Sonora, but very little in Hidalgo Chiapas or Sinaloa. The same occurs if we compare state assertiveness levels of congresspersons members of the PAN that represent Chihuahua with those that represent Jalisco, or Sonora. Politicians that belong to the PRD are very assertive in Zacatecas or Tabasco, and not so much in the state of Mexico or Guerrero.

Table 12. Party-state representatives' assertiveness levels

	PRI	PAN	PRD		PRI	PAN	PRD
1 Puebla	0.61	0.11	0.00	18 Yucatán	0.03	0.00	0.00
2 Sonora	0.43	0.07	0.00	19 Hidalgo	0.01	0.00	0.00
3 Colima	0.38	0.08	0.00	20 Tlaxcala	0.00	0.08	0.08
4 Campeche	0.27	0.25	0.00	21 México	0.10	0.13	0.06
5 Durango	0.22	0.00	0.00	22 Chihuahua	0.04	0.20	0.00
6 Veracruz	0.19	0.09	0.00	Baja			
7 Aguascalientes	0.19	0.00	0.00	23 California	0.00	0.09	0.00
8 Jalisco	0.18	0.03	0.00	24 Guanajuato	0.00	0.03	0.00
9 Coahuila	0.17	0.00	0.00	25 Nayarit	0.11	0.00	0.13
10 Tamaulipas	0.17	0.06	0.00	26 Tabasco	0.06	0.00	0.25
11 Querétaro	0.13	0.00	0.00	27 Zacatecas	0.05	0.00	0.28
12 Nuevo León	0.12	0.00	0.00	28 Oaxaca	0.02	0.00	0.03
13 Quintana Roo	0.08	0.00	0.00	Distrito			
				29 Federal	0.00	0.00	0.17
				30 Michoacán	0.00	0.00	0.10
				Baja			
14 Nacional	0.07	0.06	0.07	California			
15 Guerrero	0.05	0.00	0.02	31 Sur	0.00	0.00	0.00
16 Chiapas	0.03	0.00	0.00	32 Morelos	0.00	0.00	0.00
17 Sinaloa	0.03	0.00	0.00	San Luis			
				33 Potosí	0.00	0.00	0.00
				Average	0.11	0.04	0.04

Source: Elaborated by the author

This first exploration of party, state and party-state assertiveness levels begs the following questions. Could we derive from these observations that PRI politicians are –in general– more favorable towards fiscal decentralization than PRD or PAN? If this is so, how could it be accounted for? What are the conditions specific to each of these parties that may explain such behavior? How can we explain intraparty variation? Why do politicians that share same party label show differing assertiveness levels across sub national territorial units? These and other questions will be discussed in later sections of this article.

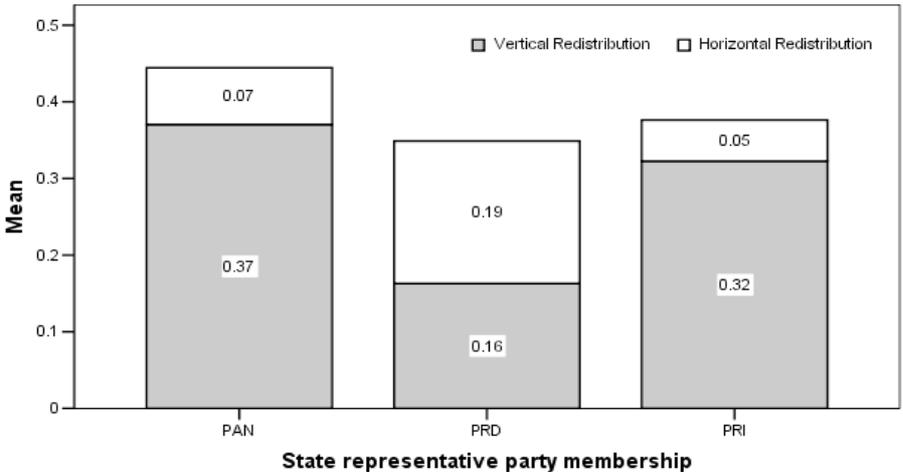
b) Party preferences over type of fiscal federal arrangement

As I have already mentioned above, two state representatives that belong to two distinct parties may be both very assertive but, however may tend to promote

modifications to the fiscal coordination arrangement that aim at different fiscal federal models.

Most legislative initiatives introduced since 1997 have promoted one of two possible intergovernmental resource redistribution policies; some promote “vertical redistribution”, or an increase in the total amount of federal resources transferred to the states; others privilege “horizontal redistribution”, or modification of the criteria used to distribute resources across states. A few other initiatives present a mix of both types of redistribution. Figure 1 (below) shows variation in preferences between horizontal and vertical distribution across the different political parties to which bill initiators belong to. This evidence suggests that both PRI and PAN prefer vertical over horizontal type of redistribution. In contrast, PRD members tend to equally promote horizontal and vertical redistribution models.

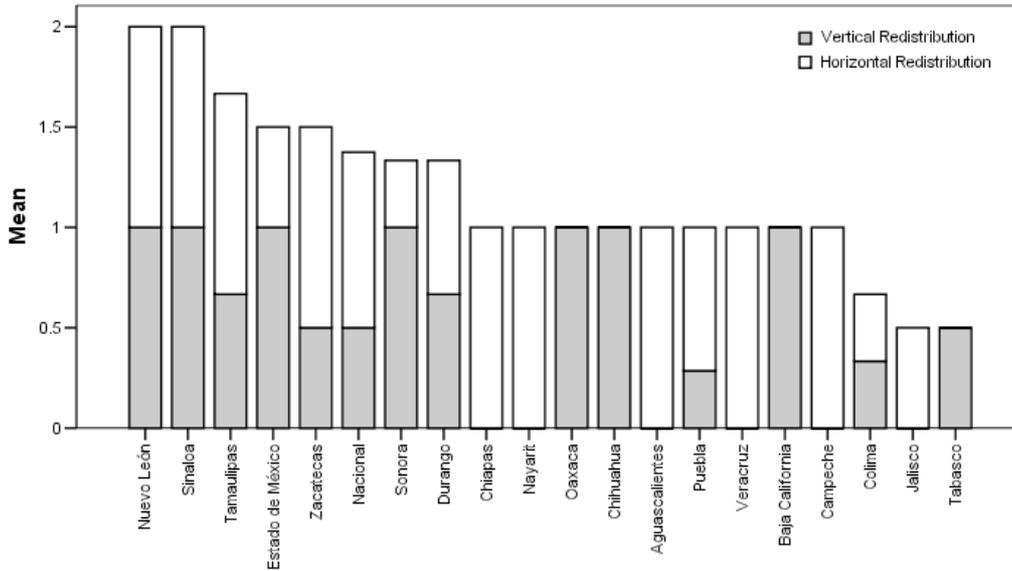
Figure 1. Percentage of initiatives promoting vertical or horizontal redistribution of federal resources



Source: Elaborated by the author

Nevertheless, party preferences over redistribution models are not distributed homogeneously across jurisdictions. As Figures 2 through 4 below show, party preferences for one or the other redistribution types appear most acute in some states and less so in others.

Figure 2. PRI state representatives' federal fiscal redistribution preferences

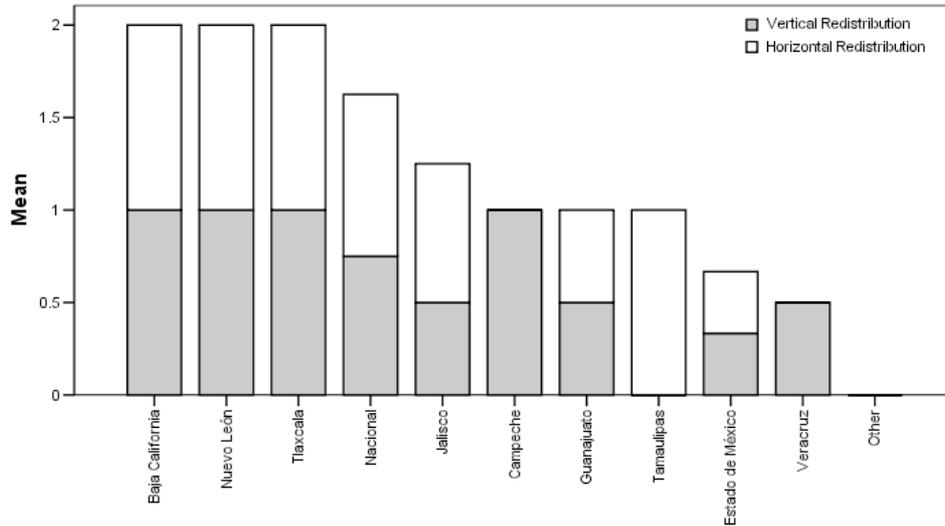


Source: Elaborated by the author

In many states where PRI members promoted redistribution initiatives they promoted both types, with similar priority. However, there are other states where vertical predominance was most evident, such as in Mexico, Sonora, Oaxaca, Chihuahua, Baja California and Tabasco. In others, horizontal redistribution predominated, such as Tamaulipas, Zacatecas, Chiapas, Nayarit, Aguascalientes, Puebla, Veracruz and Jalisco.

Vertical and horizontal redistribution initiatives promoted by state representatives members of the PAN, were also proportional in many states. Only in Campeche and Veracruz did vertical redistribution predominate, and the opposite occurred in Tamaulipas.

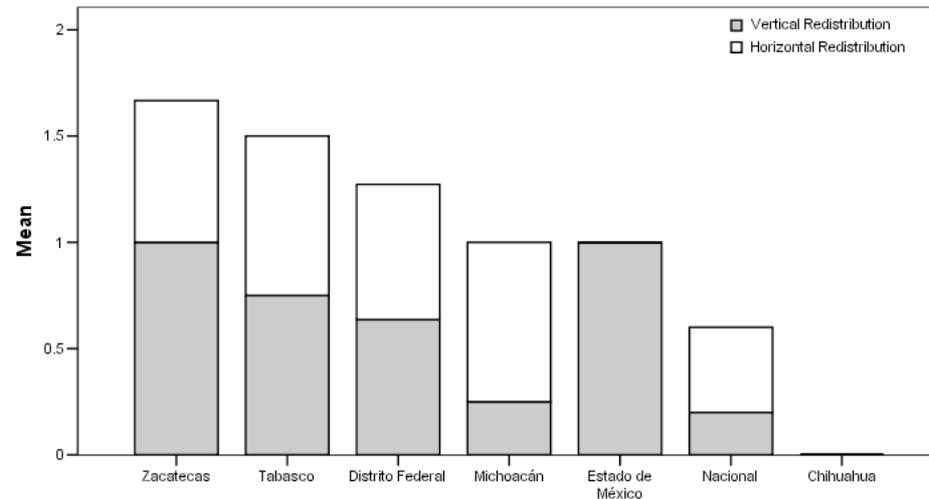
Figure 3. PAN state representatives' federal fiscal redistribution preferences



Source: Elaborated by the author

As for PRD representatives' preferences they are also more or less balanced between the two type of redistribution models, except in the state of Mexico where vertical redistribution predominated.

Figure 4. PRD state representatives' federal fiscal redistribution preferences



Source: Elaborated by the author

These first observations beg the question of what may account for some states' representatives' higher interest in certain type of redistribution versus the other, even when they belong to the same political party. To discuss the answer to that question it may be useful to formulate a brief thought experiment.

Let federal system X be one in which there are no political parties operating. In such a "party-free world", territorial institutional arrangements would be responsible in themselves for the aggregation of territorial preferences and their translation into public policy decisions. Thus, variables that would define a single sub national entity's priorities would be related either to its socioeconomic structure, to that jurisdictions' majority most pressing needs, or to other territory-specific important interests and preferences.

In other words, in that fictional scenario, congresspersons would form coalitions that would be predominantly based on territorial, regional or centre-periphery cleavages, rather than more functional and general ones such as ideology, class or religion. For instance, richer states would prefer to collect their own taxes and have allocation autonomy, in contrast with poorer states which -- unable to meet the overloading social needs of a part of their population--, would rather have the federal government collect taxes for them to distribute these in order to compensate them for their poor economies⁵⁷. Equally, groups of states with either agricultural, industrial or service-based economies would also build differentiated collective strategies to bargain with the federal government, as well as those export-based or oil-based economies would too.

In sum, in a party-free world, bill initiators would exclusively look after their constituency's main interests and needs and thus, the states' socioeconomic or

⁵⁷ With regards to fiscal autonomy, it is important to consider that "...fiscal autonomy is a politically sensitive issue, since increases in this autonomy involve many potential political costs, which may not outweigh the political benefits, even for politicians in rich regions. Most of these costs result from the responsibility and accountability that comes with more fiscal competencies, which may undermine mobilization strategies of regional politicians." (Von Houten, 1999)

socio demographic characteristics would determine these representatives' preferences. However, as we will discuss along this paper, in order to have a more robust explanation for the variance described above, it is necessary to "bring politics back in" (Kramer, 2001). Stated differently, this article's findings support the argument suggesting that the functioning of a federal State is not only dependent on the State territorial structure or the institutions designed to process conflict between different-level jurisdictions, but rather it is a function of the interaction between the latter territorial institutions and the nature of the dynamics that develop inside and across political parties that there operate. In the following section we go into detail on the factors that may shape such political representative preferences.

4. Theoretical Framework and hypotheses

In this section I discuss some of the reasons that support this article's main hypothesis: variations in a political party situation at different territorial levels, such as losing or winning incumbency, decline or increase in electoral support, and sharpening or diminishing electoral competition, affect not only bill initiators' interest in promoting modifications to the State territorial structure, but also the type of decentralization model they promote.

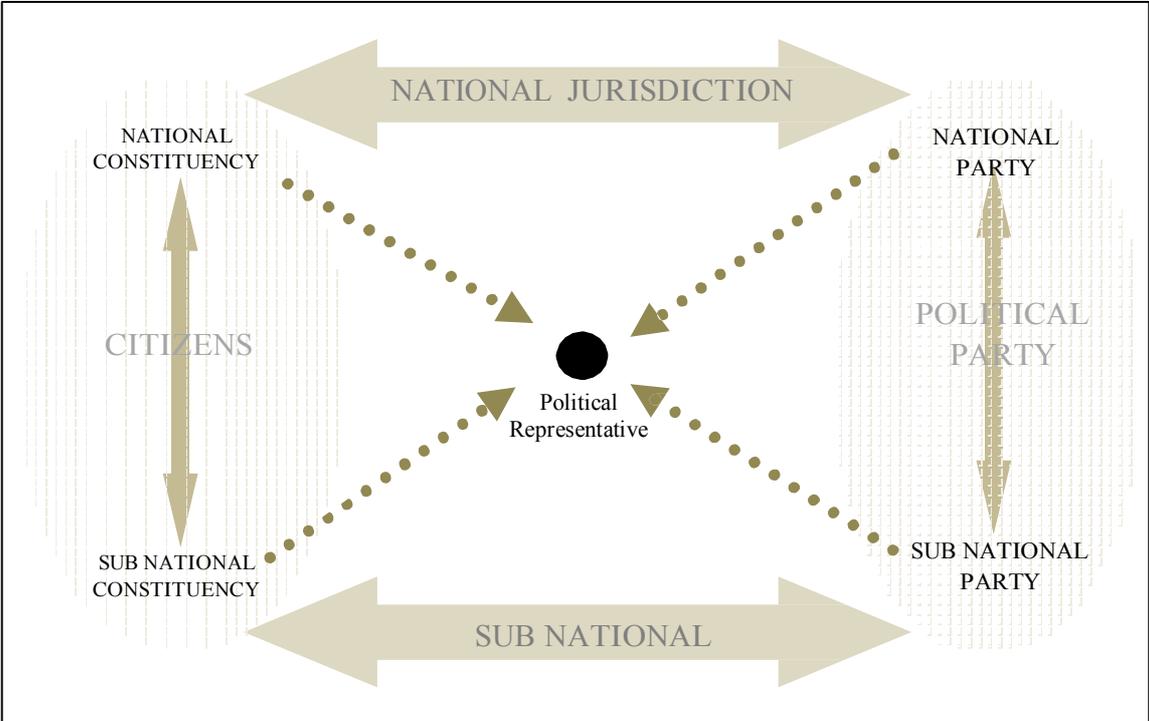
The above expectation is built on the assumption that in a representative democratic system, assuming career advancement as the predominant goal of professional politicians, these individuals will hardly be able to find ladders of advancement that by-pass political parties. Thus, politicians will face incentives to make decisions that consider not only their electoral constituencies' needs and priorities, but also the interests of those party leaders more capable of effectively leveraging their political careers.

Following the principle-agent theory, we may conceive bill initiators that represent a specific territory and belong to a specific political party, as agents of at least two different principals: their constituency and their party organization. However, in multi-level contexts such as the one of our concern, these politicians tend to have

two constituencies: one made up of those voters who elected them and the other of those who would prospectively vote for him in the future. This is particularly relevant when immediate reelection is proscribed (as is the case in Mexico) since representatives often have to constantly consider those citizens' votes they need to woo for future career advancement (see Figure 5).

As to these politicians' political party, operating as a second principal, we have to consider that these organizations seldom act as monolithically, but rather they accommodate the interests of more than one group of which some will have enough power to influence the decisions of those of their members holding decision-making positions. Consequently, in multi-level contexts, state representatives, in addition to acting as agents of two constituencies, will also respond to at least two party principals: their national and the sub national party leadership.

Figure 5. Political representative as an agent of four principals



Source: Elaborated by the author.

In sum, agent's interests may be aligned to those of four different possible principals, each of which will have more (or less) control than the others over different organizational oversight and sanctioning mechanisms, which will in turn allow them in a more (or less) effective manner to align the agents' interests with theirs. From the agent's standpoint, assuming that politicians seek to maximize their probabilities for career advancement, we may expect their decisions to be predominantly influenced by that principal of which his professional career is most dependent. That takes us back to the organizations' internal dynamics and power distribution discussed above.

Oversight and sanctioning mechanisms can be conceived as decision-making power over the organization's most strategic areas. Among the most effective of which are candidate nominations, organizational resource distribution, or design and implementation of electoral strategies. Those principals with most control over such oversight and sanctioning mechanisms will be better able to align the agent's (or in this case bill initiators') interest with theirs. The effectiveness of such mechanisms lies in the relative leverage that each of these principals have, to advance politicians probabilities for career advancement. Although, these decisions seem to be mostly related to party leadership, we should not ignore that under certain conditions (such as a highly competitive electoral context), even constituencies may influence state representatives more than party leaders do.

Moreover, the extent to which these four different principals may influence the decisions of those of their members who hold representative positions may be dependent on manifold conditions of which, in this article, I only explore four. What these four conditions have in common is that they may all have an impact on the organization's internal dynamics and power distribution, and in turn strengthen certain principals in relation to others to finally define their predominance over the agents decisions (see Figure 5).

It is important to mention that political parties operating in federal contexts tend to face particularly acute tension between leaders operating at different territorial levels, as a result of three main factors that impose additional coordination challenges on these organizations. As I have mentioned elsewhere (Betanzo, 2005), on the one hand, political parties operating in States with different-level governments, compete for power in different arenas, and therefore --in order to maximize votes-- they need to be accountable to differentiated electorates and territorial majorities which often have different (if not opposing) needs and interests. On the other hand, in such State territorial arrangements, party members with leadership positions at the sub national level get access to extra-organizational resources which increase their bargaining position vis a vis the party's national leadership. Thirdly, whatever party members with leadership positions decide either at the national or state arenas may have affect the decisions of party leaders operating at other jurisdictions.

In a few words, one of the main challenges political parties face, and more so in complex institutional environments such as multi-level governments, is being able to solve conflicts of interest between intra-party groups. Basically, they need to solve the question of who takes the organization's decisions, and how they do it. To do so, they create decision rules which, it must be said, are themselves a product of power relations inside the organization; that is, those with the most power will be able to establish and preserve those rules that most favor them, and status quo will prevail until power relations inside the organization change.

Intra-party power relations may change due to one or more of the following factors: 1) divisions inside the organization's governing coalition, 2) failure of this governing coalition to achieve the organizations' main objectives, 3) alternative coalition's access to extra-organizational resources, and 4) formation of an alternative coalition capable of assembling support from a majority of members.

For the case that here concerns us, let's suppose that the party's governing coalition is predominantly comprised of national leaders, while some sub national-

level party leaders make up a prospective governing coalition. Was the former to face any of the situations mentioned above, such as internal divisions or failing to produce positive electoral results, the growth of an alternative governing coalition due either to their access to extra-organizational resources or to earning majoritarian support from members, among other possible scenarios, it would lose leverage over the organization's decision-making processes and lead to the change in the ordering of the party's priorities.

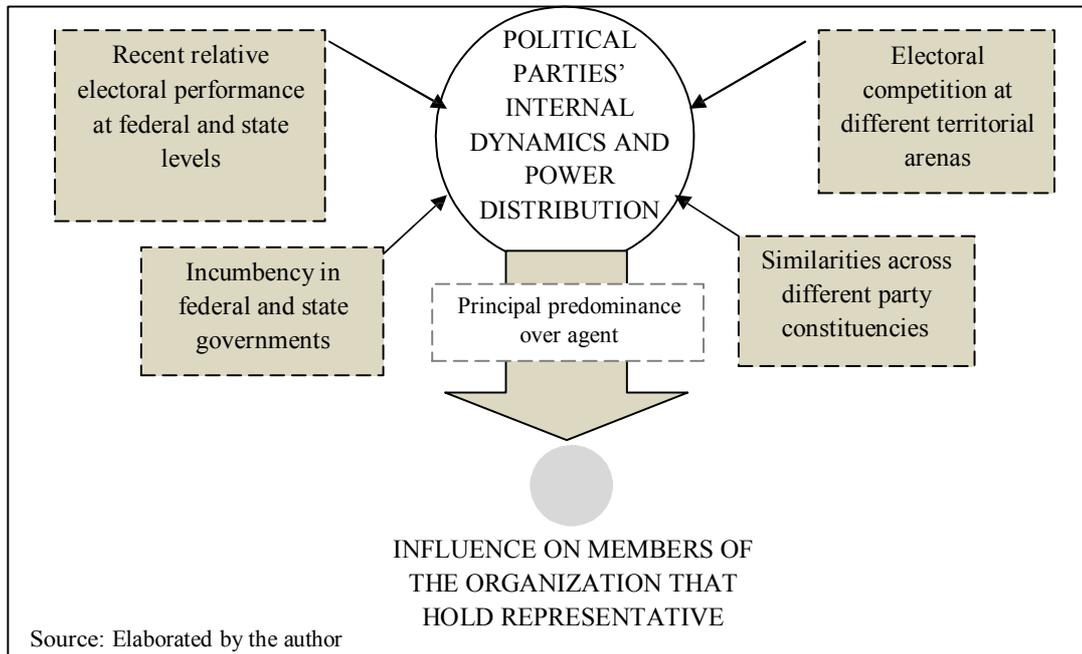
In a scenario such as the one described above, if national party leaders preferred the status quo with regards to the federal fiscal arrangement and, in contrast, sub national leaders preferred change, the latter's preferences would tend to predominate. Correspondingly, if national leaders preferred horizontal redistribution over vertical, and sub national leaders favored the opposite, the scenario just described would lead to predominance of vertical redistribution policies over horizontal.

Having revised intra-party dynamics and power redistribution processes, I now proceed to explain why these processes may influence bill initiators' preferences. In what follows I list and discuss four conditions that promote changes in the relative leverage that the different principals have to boost politicians' careers:

a) Incumbency at different-level governments.

National and or sub national government incumbency allegedly has an impact on the leverage that different principals have over politicians careers. Holding office gives some party members access to extra organizational resources related to the act of governing, such as media exposure, decision-making authority, spending power, patronage and influence over public policy. Such extra organizational resources heighten those party members' leverage inside their organization, and their respective control over politicians career advancement precipitating thus, change in intra-organizational balance of power.

Figure 6. Conditions that shape political parties' influence over political representatives



Regarding the case of our concern there are four possible party incumbency situations that may drive different changes in the relative leverage party leaders have over politicians' career advancement:

- i) The party governs at the federal but not at the state level.
- ii) The party governs at the state but not at the federal level.
- iii) The party in question governs both at the federal and at the state level.
- iv) It holds neither governmental position.

When the party is the federal government incumbent, national party leaders will acquire higher leverage over the organization's decisions, in relation to state leaders. The opposite would occur if the party held office at the state level. When the party holds office either at both governmental levels or at none of them, we may expect minimal effects on intraparty power distribution, since they would cancel each other out.

b) Recent party electoral performance at different territorial levels

Electoral performance is a clear sign of whether the party is being successful in reaching its main objectives. Although political parties may have as many objectives as number of members, a sine qua non requisite for politicians who are part of the organization to reach their political objectives is their party survival. For this research purpose, we will assume that in spite of any possible disagreements on what objective should predominate above others, the only one that enjoys the support of most members is organizational survival (Mohr, 1973). To survive, political parties need electoral support. The better they do electorally, the better chances they will have to survive as an organization.

Besides, positive electoral performance raises members' expectations of career advancement, which in turn translates into support not only for the party's governing coalition but also to the decision rules (or rules for preference aggregation) that operate in the organization. To the contrary, negative electoral performance would lower politicians' expectations for career advancement, and would lead members to support an alternative governing coalition, and as a consequence, an alternative preference aggregation rules.

Additionally, when the party has had a positive electoral performance, the organization's decision-makers have more options at hand to reward members that follow the party line (or to sanction those who don't), which becomes an effective mechanism to align party leaders' interests (as principals) to those of the bill initiators (or agents).

In a few words, party recent electoral performance at one territorial level in relation to that observed at the other territorial level affects different leadership groups' relative leverage over the party's politicians' career advancement. There are four possible scenarios:

- i) The party performs positively at both territorial levels.
- ii) The party performs negatively at both territorial levels.

- iii) The party performs positively at the federal level, but negatively at the state level.
- iv) The party performs negatively at the federal level, but positively at the state level.

When performance is similar at both levels of government, the possible changes in different leaders' leverage over career advancement cancel each other out. Thus, we could expect to find that leaders at both levels to have almost equal leverage as principals over the party's agents which, in the case of our concern, would be bill initiators decisions with respect to the federal fiscal arrangement. To the contrary, when the party organization achieves better electoral performance at one of the two territorial levels, party leaders operating at the level with the most successful performance, as principals, will have higher leverage over the aforementioned agents.

c) Political party electoral competition context

In highly competitive electoral contexts, suffrage becomes a more effective mechanism for voters to reward or punish their representatives according to their performance in office. Whenever the incumbent is not responding to that constituency's specific needs and interests, citizens have higher probabilities of "throwing the rascals out". For this reason, parties who hold power in competitive contexts experience higher pressure for doing a good job, and therefore are willing to invest more resources in looking out for their constituencies needs and interests; hence, the higher electoral competition in a state the more bill initiators representing that jurisdiction will seek to aggrandize that governments' competences and resources through in order to respond to their constituency in a more effective manner (Beer, 2003: 121, 2004: 181; Stone-Weiss, 1997)

Furthermore, electoral competition introduces an uncertainty factor in decision-makers' calculus. Paraphrasing Colomer (2005), when the incumbent is not certain about its capacity to preserve voter support it would probably be more willing to

support institutional arrangements of a more inclusive nature that could favor him in the future were it to lose incumbency.⁵⁸ For our analysis, and in line with O'Neill's (2003) argument, uncertainty introduced by electoral competition at the national level could also make territorial decentralization a rational strategy for the incumbent.

For this reason, electoral competition can also have significant effects on party leaders' relative leverage over politicians' career advancement. Whether the party faces the most acute competition at the national and or at the state level will lead those party decision makers who face the greatest pressure to be more aggressive and decisive when involved in internal organization bargaining processes. However, considering the above discussion, a very competitive federal environment could also lead the incumbent to introduce initiatives promoting decentralization, given that competitive environments produce uncertainty and thus, lead incumbents to consider in their decisions the worst-case scenario.

Changes in competitiveness may produce the following scenarios:

- i) Electoral competition is equally high at both territorial levels.
- ii) Electoral competition is equally low at both territorial levels.
- iii) The party operating at the federal level faces higher competition levels, than that operating at the state level.

⁵⁸ According to Colomer (2005), "... it can be expected that only in situations in which a single party is institutionally dominant and expects to obtain or maintain most voters' support, will restrictive rules based on majority requirements be chosen or maintained. Since this type of electoral rules tends to produce a single absolute winner, they can give the largest party more opportunities to remain as winner and retain control – as can happen, in particular, during slow processes of broadening suffrage rights and democratization, giving the incumbent rulers significant opportunities to define the rules of the game. In contrast, it may be that no single group of voters and leaders, including the incumbent ruling party, is sufficiently sure about its support and the corresponding electoral prospects in future contests. In other words, there is high uncertainty regarding the different groups' relative strength or it is clear that electoral support is going to be widely distributed among several small parties. Here changes in favor of less risky, more inclusive electoral rules, such as mixed and proportional representation electoral systems are more likely to be promoted and established by the currently powerful actors in their own interest. This tends to be the development preferred by new or newly growing parties in opposition to traditional rulers, including in particular multi-party opposition movements against an authoritarian regime. But it can also be favored by threatened incumbent rulers in order to minimize their possible losses".

- iv) The party operating at the federal level faces lower competition levels, than that operating at the state level.

When both territorial levels of the organization face more or less the same competition context, effects will cancel each other out and we can expect to see no significant changes in different party leaders' relative leverage over politicians' career advancement, and therefore *ceateris paribus*, less probabilities for bill initiators to promote changes in the State territorial structure. Whenever the organization at one or the other level faces a more competitive electoral context than the other, leverage over politicians' career advancement will tilt towards party leaders operating in the territorial level undergoing the most electoral stress.

Consequently, electoral competition will give more leverage to some principals in the party over others. However, this condition may also give leverage to the state representatives' constituencies as principals to align the agents' interests with theirs. Furthermore, in specific cases such as the Mexican, when immediate reelection is prohibited, state representatives most relevant constituency will not necessarily be those voters residing in their electoral district, but rather those whose support he will need for career advancement in the near future. For instance, federal deputies may aim at a seat in the Senate, or vice versa; local deputies may see a seat in the Chamber of Deputies as their next step in the professional ladder, or maybe, they aspire to be majors. In general, whatever the direction of their ambition, success at most representative offices in Mexico is related to looking after constituencies located in the state jurisdiction. Thus, state representatives may have incentives to take their decisions considering the interests of their state constituency in general, for which they may also –as a by-product—warrant them the state incumbent support.

d) Party system and party organizations' degree of regionalization

Political parties' electoral support at the national level may be homogeneously or heterogeneously distributed throughout the country's sub national jurisdictions. In fact, different political parties may exhibit varying degrees of nationalization (or regionalization) (Caramani, 2004; Jones and Mainwaring, 2003); that is, highly regionalized parties may enjoy majoritarian support at the national level, and at the same time minoritarian support at the state level, or vice versa. An extreme case of a regionalized party would be a "regional" or a "non-state-wide" party, one that is only interested in representing a specific sub national constituency. The opposite case would be a highly nationalized political party; one which would either enjoy majoritarian support at the national or sub national levels, or it would be backed up by a national minority which is homogeneously distributed in all jurisdictions, holding therefore also a minority status also at the state level.

In practical terms, a high degree of party regionalization means that national organization's supporters behave differently from state organization's supporters. A high degree of nationalization is observed when national organizations' supporters behave very similar to those geographically concentrated in a sub national jurisdiction.

Party system degree of regionalization, thus, is the product of all parties of the system taken together. In general, when a national party system is very different from that of a sub national one, party organization state leaders have much decision making autonomy from the national organization. Such a situation produces incentives for state party leaders to promote increasing authority and resources with which to be able to respond to such a "distinct" constituency. For the above reasons, we may expect to find that highly regionalized party systems give particular constituencies and sub national party leaders higher leverage as principals over those of their members holding representative positions, when compared to that of national party leaders and constituency, respectively.

Also, parties preferences over the type of resource redistribution may vary according to the socioeconomic and sociodemographic characteristics of the states

where each political organization receives major political support from. In other words, if certain political organization holds power positions in rich entities, it would be very interested in promoting either higher sub national fiscal autonomy, or distribution of resources collected by the federal government based on criteria that meet their main interests, such as state levying capacity, economic productivity or maybe even, responsible and efficient state government performance.

To the contrary, parties whose strongholds are concentrated in rather poor or underdeveloped entities would avoid promoting state's fiscal autonomy, and would rather have higher level of resources collected by the federal government, distributed to them based on criteria such as level of poverty, and underdevelopment. Other criteria that could be important for these organizations' level of assertiveness, or interest in changing the status quo, and preferences over the type of federal arrangement are the number of state inhabitants, its level of urbanization or, the extent to which that entity has to pay the costs of negative externalities (such as being a border, oil producing, or having a port).

The Table 1 below integrates all possible effects that the four conditions above mentioned (incumbency, electoral performance, electoral competition, and party system regionalization) may have over internal organization balance of power, and thus on the relative capacity that sub national or national party leaders, as principals, may have over the strategies that their co partisans holding representative positions adopt towards the fiscal federal arrangement.

Table 1. Theoretical expectations of conditions that may affect state representatives' assertiveness levels

		State representative assertiveness level	Type of resource redistribution most privileged by state representatives	Justification
1) INCUMBENCY	Federal Government, not state government	-	Horizontal	Holding office at the federal government empowers national leaders in relation to state leaders.
	Federal and State government	=	=	Effects cancel each other out
	State government, not Federal Government	+	Vertical	Holding office at state level, empowers party state leaders vis a vis party national leaders.
	None	=	=	Effects cancel each other out
2) POSITIVE RECENT ELECTORAL PERFORMANCE	Both Federal and state levels	=	=	The effects cancel each other out
	Positive Federal, Negative state	+	Horizontal	Growing electoral performance at the federal level, would give more power to party national leaders, and these prefer power to stay at the federal level because probabilities for holding power at that level increase.
	Negative Federal, Positive state	-	Vertical	Growing electoral performance at the state level, would give more power to party state leaders, and these prefer resources to be vertically redistributed because probabilities for holding power at that level increase, while they decrease at the federal level.
3) HIGH DEGREE OF ELECTORAL COMPETITION	Both, federal and state level	=	=	Effects cancel each other out.
	Neither at the federal nor at the state level	=	=	Effects cancel each other out.
	Federal, not state	-	Horizontal	Higher electoral competition at the federal level, increases national party leaders leverage.
	State, not federal	+	Vertical	Higher electoral competition at the state level, increases state party leaders leverage.
4) PARTY REGIONALIZATION	Regionalized	+	Vertical	If party support in the state level is very different from that observed at the national level, state party leaders will be more autonomous from the national party, and therefore, will be more interested in changing the actual fiscal arrangement.
	Nationalized	-	Horizontal	If party support in the state level is very similar to that observed at the national level, state party leaders will be less autonomous from the national party, and therefore, will be less interested in changing the actual fiscal arrangement.

Source: Elaborated by the author

Note: Signs suggest the expected effect of the different independent variables on the two different dependent variables. Equal sign means no specific effect is expected.

5. Hypotheses-testing results

In this section I test the hypotheses discussed above. The first part is concentrated in exploring the effect that party incumbency, electoral performance, electoral competition and degree of party regionalization have on the first dependent variable; that is, the level of interest that congresspersons representing specific states may have in changing the federal fiscal arrangement status quo, or on what I call state representatives' assertiveness levels. The second part of this section explores the effect that these conditions actually have on the second dependent variable, or the type of fiscal federal arrangement that state representatives tend to privilege.

a) State representatives' assertiveness level

In order to gauge the effect that political parties may have on the decisions that congresspersons take with regards to the fiscal federal arrangement we will first control for the effect of other variables, such as those of a socio economic and socio demographic nature, in order to later introduce party related variables.

Economic conditions may vary across states in two respects. On the one hand, in a very general level, some states have reached better economic development levels than others. This situation would decrease incentives for the most developed to participate in a fiscal redistributive arrangement where they would receive less than what they would be able to collect on their own. In order to gauge state economic development, I used the amount of resources that each of these jurisdictions is capable of levying on their own. The opposite could be expected of highly marginalized states, which would most probably prefer redistribution arrangements through which they would most probably receive higher amounts of resources, compared to those which they would be able to collect on their own. To measure the effect of underdevelopment on state representatives' assertiveness levels I used the Index of marginalization.

On the other hand, there are significant differences across states with regards to the natural resources that are concentrated in their jurisdiction. Although the Constitution establishes that natural resources --such as oil-- are not the sub national jurisdiction's property but rather the State's, the former face some negative externalities (i.e. environmental) related to the extraction and industrialization of such resources. For this reason, I have also considered that this variable could affect the extent to which state representatives would be willing to promote changes in the actual fiscal arrangement, seeking some kind of compensation for the costs entailed in being host for those natural resources. To evaluate the effects of this variable I have used the amount of additional federal resources that states get, corresponding to rights from oil-exploitation.

Table 2. Effect of socio economic and socio demographic variables on state representatives' assertiveness levels

	DEPENDENT VARIABLE Deputies and Senators' Assertiveness Level	
	Standardized β	Sig.
(Constant)		0.686
Own state income (average three-legislature-years)	0.116	0.259
State marginalization Index (2005)	0.077	0.460
Additional rights over oil-exploitation (average three-legislature-years)	0.250***	0.004
R2 Adjusted	0.054	
* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed) ** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed) *** Correlation is significant at the 0.005 level (2-tailed) NOTE: The following variables were excluded from the analysis due to multicollinearity: "Degree of state dependence on federal resources", "State percentage per capita contribution to National GDP", "State GDP per capita", and "State Marginalization Index" (CONEVAL, 2005). State Income measured as the sum of Tenencia and Impuesto sobre Automóviles Nuevos, in millions of 2008 pesos. Source: Elaborated by the author		

The analysis summarized in Table 2 suggests that state representatives' level of assertiveness seems to be affected, in a statistical significant way, by the proportion of the state's income derived from additional rights over oil exploitation; that is, *ceateris paribus*, the higher the amounts of the latter resources the higher the assertiveness level from that state's representatives in general. The rest of socio economic and socio demographic variables show the expected positive effect on the dependent variable, although they are not statistically significant.

In contrast with the effect that socio economic and socio demographic variables may have on state representatives' general assertiveness levels, when we replicate this model to account for these politicians' assertiveness according to the political party to which they belong, we find that some of these variables lose statistical significance, while others become relevant; that is, as Table 3 below shows, changes in the number of initiatives presented by a PRI state representative cannot be accounted for by any of the previous state socioeconomic or socio demographic variables. In comparison, such variables do affect the number of initiatives introduced by the other two parties, PAN and PRD. On average, legislators affiliated to the PAN will tend to introduce a higher number of initiatives aimed at modifying the fiscal federal arrangement, the higher the amount of additional revenue their state receives from oil-exploitation. As for PRD members, their own assertiveness level as representatives will tend to be higher as their state's own revenues also increase. The state's marginalization index also has a positive effect on the PRD representatives' assertiveness levels, although with a lower significance level.

Table 3. Linear Regression (Ordinary Least Squares)

DEPENDENT VARIABLE	Deputies and Senators' Assertiveness Level					
	PRI		PAN		PRD	
	Standardized β	Sig.	Standardized β	Sig.	Standardized β	Sig.
(Constant)		0.126		0.120		0.363
Own state income (average three-legislature-years)	0.000	0.996	0.029	0.751	0.191*	0.037
State marginalization Index (2005)	-0.031	0.741	-0.084	0.357	0.148	0.109
Additional rights over oil-exploitation (average three-legislature-years)	0.111	0.214	0.237**	0.008	0.036	0.684
R ² Adjusted	-0.011		0.035		0.021	

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed) ** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed) *** Correlation is significant at the 0.005 level (2-tailed)
Source: Elaborated by the author / NOTE: The following variables were excluded from the analysis due to multicollinearity: "Degree of state dependence on federal resources", "State percentage per capita contribution to National GDP", "State GDP per capita", and "State Social Underdevelopment Index" (CONEVAL, 2005).

In sum, state representatives will be most assertive the more income their jurisdiction obtains from oil-exploitation; this will be most evident when these

representatives are members of the PAN, and much less so for priistas and perredistas. In contrast, representatives that belong to the PRD will be most willing to modify the actual federal fiscal arrangement, if the state they represent has high levels of own income or its marginalization levels are high. No socioeconomic or sociodemographic variable affects the states' representatives' level of assertiveness at a statistically significant level when these belong to the PRI.

However, socioeconomic and sociodemographic variables can only account so much for the variance observed both in general and party-specific state representatives' assertiveness levels. This leads us to look elsewhere for factors that may explain another portion of the variance in state assertiveness levels. We therefore proceed to introduce into the model the variables that have been discussed in previous sections, which theoretically affect intraparty dynamics and power distribution, and in turn give relative leverage to some principals over others in their capacity to influence the decisions taken by agents, being for our case study those members of their party who hold representative positions.

Table 4 below shows an OLS linear regression model in which the dependent variable is the general "state representatives' assertiveness level". I incorporate independent variables with the Enter Method, in two different stages. For the first stage I consider only socioeconomic and sociodemographic variables as control. In the second stages I introduce political conditions that may affect the capacity of certain party groups and/or constituencies on state representatives. New variables introduced in the model in stages II through VI are described in the following Table:

Table 4. Independent variables

Variable	Measurement
1) State representatives' political party steering the federal governmental tier.	Percentage of total legislative initiatives promoted by state representatives, who share party label with the federal incumbent.
2) State representatives' political party steering the state governmental tier.	Percentage of total initiatives promoted by state representatives who share party label with the state incumbent.
3) Federal and state governments share party label.	Dummy variable, 1 for yes, 0 for no.
4) Level of electoral competition at the state level.	Percentage of total electoral support received, at the state level, by the second strongest political party at the most recent election, divided by that of the first strongest.
5) Electoral recent performance of the state incumbent.	Electoral performance percentage change rate of the party steering the state government.
6) Electoral recent performance of the federal incumbent.	Electoral performance percentage change rate of the party steering the federal government.
7) State party system degree of regionalization.	Differences in absolute terms between the percentage a party obtains in each constituency and the national value. Each state party' regionalization level is summed up to that of the rest of main parties.
Source: Elaborated by the author	

This statistical analysis suggests that two variables have the most capacity to account for variance observed in the general “state representatives’ assertiveness level”. One is the percentage of initiatives promoted by state representatives who share party label with the state incumbent, and the other, whether federal and state government officials share party label. In other words, firstly, the model predicts that the higher the percentage of initiatives promoted by state representatives (senators, federal deputies and local Congresses) who share party label with the state incumbent, the higher will these congresspersons’ interest be in promoting changes in the federal fiscal arrangements (probably having the state governor – the de facto state party leader— as the highest-leverage principal). Secondly, it suggests that whenever state and federal incumbents share party label, state representatives will tend to be less active in promoting changes in the actual fiscal federal arrangement.

Table 5. OLS Models for “State Assertiveness Level”

	MODEL			
	I		II	
	Stand a- rized β	Sig.	Stand a- rized β	Sig.
(Constant)		0.004		0.924
Own state income	0.074	0.385	0.056	0.483
Additional rights over oil-exploitation (average three-legislature-years)	0.261***	0.003	0.253***	0.003
Percentage of bills promoted by members of the state incumbent party			-0.039	0.659
Federal and state incumbent share party label			-0.339***	0.000
Sub national electoral competition during specific legislative period			0.203*	0.015
Porcentual change in sub national incumbent party's electoral performance			- 0.069	0.404
Porcentual change in national incumbent party's electoral performance			- 0.003	0.977
Party system regionalization level			- 0.078	0.358
R^2 Adjusted	0.057		0.186	
(Bold) Correlation is significant at the 0.1 level (2-tailed) * Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed) ** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed) *** Correlation is significant at the 0.005 level (2-tailed) NOTE: The following variables were excluded from the analysis due to multicollinearity: Degree of state dependence on federal resources, State percentage per capita contribution to National GDP, State GDP per capita, and State Social Underdevelopment Index (CONEVAL, 2005), Level of electoral competition at the federal level and Percentage of state congresspersons sharing party label with federal incumbent. Source: Elaborated by the author				

Finally, although with a lower level of statistical significance, there are two other relevant variables that stand out in our findings. First, as we expected, representatives will tend to be most interested in modifying the fiscal coordination legal framework as electoral competition at the state level increases. Second, and opposite to our expectations, the more regionalized the state party system (state electoral behavior differs from that at the federal level), the less will its representatives be willing to change the fiscal coordination arrangement. A possible explanation to this finding would be that party system regionalization is the result of the sum of individual parties' degree of regionalization, and thus, party individual effects may be cancelling each other out.

In what follows I show a similar analysis to that above, except I change the dependent variable to account for the level of assertiveness for state representatives that belong to each one of the main political parties. The

expectation is that as each individual political party exhibits distinct organizational characteristics the variables of our concern affect each one in distinct ways. Stated differently, intra-party institutional arrangements make some organizations be more sensitive than others to changes in the organization's incumbent positions, electoral performance, context competitiveness or degree of regionalization. Thus, their internal balance of power may be affected in different degrees, and so will the relative leverage that sub national and national party leaders, respectively, have over their co partisans holding representative positions.

In Table 6 below it is possible to identify political variables that have the expected effect, at statistically significant levels, on state representatives' assertiveness level, when these are PRI members. Specifically, state representatives that belong to the PRI tend to be more assertive whenever the state incumbent is also a member of the PRI, and less so if the latter belongs to the PAN or the PRD. Also, as we expected, the opposite effect is found for state representatives when the federal incumbent is also a PRI member; they will tend to be less active in promoting changes in the federal arrangement. Being that the first variable mentioned above has a standard coefficient of a higher magnitude compared to the second, it would be possible to suggest that PRI state incumbents have higher leverage over state congresspersons, than the PRI federal incumbent (in this case, it refers specifically to President Ernesto Zedillo).

Table 6. OLS Models for “State PRI Assertiveness Level”

STAGES	I		II		III		IV		V	
	Standar- rized β	Sig.	Standar- rized β	Sig.	Standar- rized β	Standar- rized β	Sig.	Sig.	Standar- rized β	Sig.
(Constant)		0.776		0.386		0.375		0.083		0.016
Additional income from oil exploitation (average level during three-year legislature)	0.123	0.167	0.078	0.364	0.078	0.358	0.071	0.395	0.086	0.297
Percentage of total state population living in communities bigger than 2500 inhabitants	0.101	0.254	0.130	0.128	0.131	0.119	0.094	0.273	0.114	0.175
PRI is state incumbent			0.237**	0.009	0.245**	0.006	0.235**	0.009	0.240**	0.006
PRI is federal incumbent			- 0.290***	0.001	- 0.260**	0.006	- 0.254**	0.007	- 0.175	0.072
Rate percentage change of PRI electoral performance at the state level during the most recent election					-0.108	0.209	-0.108	0.207	-0.144	0.091
Rate percentage change of PRI electoral performance at the national level during the most recent election					0.180*	0.041	0.155	0.079	0.130	0.136
Level of electoral competition at the state level							0.163	0.056	0.153	0.067
PRI Degree of regionalization									0.220*	0.017
R ² Adjusted	0.006		0.091		0.125		0.144		0.177	
(Bold) Correlation is significant at the 0.1 level (2-tailed) * Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed) ** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed) *** Correlation is significant at the 0.005 level (2-tailed) Source: Elaborated by the author NOTE: The following variables were excluded from the analysis due to multicollinearity: Degree of state dependence on federal resources, State percentage per capita contribution to National GDP, State GDP per capita, and State Social Underdevelopment Index (CONEVAL, 2005). Source: Elaborated by the author										

The statistical effect of the party’s degree of regionalization (or the extent to which this party’s electoral support is heterogeneously distributed across states) also confirms our expectations; the larger the difference between electoral support for the PRI in a specific state compared to that received by the party at the national level, the higher will PRI state representatives’ degree of activism be in promoting expenditure decentralization.

Although at lower statistical significance levels, two additional variables have an effect on PRI state representatives' assertiveness levels: recent party electoral performance and electoral competitiveness. On the one hand, opposite to what we expected, priista politicians' interest in modifying the federal fiscal arrangement tends to increase as their electoral support decreases at the state level or increases at the national level. This finding suggests that although positive electoral performance at the state level does increase sub national party leaders' leverage over their co partisan state representatives it decreases their incentives to change the federal fiscal arrangement. More specifically, sub national members of this party might not have an urge to change the actual fiscal federal arrangement if it seems to favor their electoral performance. To interpret the unexpected effects of PRI electoral performance at the national level, we may follow Estevez, Magaloni and Diaz Cayeros (2006) argument, whose main proposition is that the PRI's strength lies in its capacity to win state-level elections. In this light, the findings suggest that although good national performance may indeed strengthen national leaders vis a vis those operating at the sub national level, the former might be interested in promoting decentralization if they consider it as an optimum strategy to maximize the party's electoral support at the national level.

Finally, as to the level of electoral competition, evidence suggests that it does affect assertiveness levels as expected; the more competitive the electoral context at the state level, the more will these jurisdiction's PRI representatives push for federal fiscal reform. Table 7 below shows the results obtained for the OLS analysis replicating the previous one, except now aiming to account for variance in "state representatives' assertiveness level" when they are members of the PAN.

Table 7. OLS Models for “State PAN Assertiveness Level”
(Socioeconomic, Sociodemographic and political factors)

STAGES	I		II		III		IV		V	
	Standarized β	Sig.								
(Constant)		0.211		0.154		0.064		0.069		0.127
Additional income from oil exploitation (average level during three-year legislature)	0.245**	0.005	0.245**	0.005	0.238*	0.006	0.235*	0.007	0.241*	0.006
Percentage of total state population living in communities bigger than 2500 inhabitants	0.158	0.068	0.157	0.073	0.186*	0.036	0.177	0.052	0.174	0.053
PAN is state incumbent			0.006	0.946	0.013	0.884	0.007	0.941	0.012	0.888
PAN is federal incumbent			0.152	0.074	0.160	0.059	0.152	0.078	0.144	0.098
Rate percentage change of PAN electoral performance at the state level during the most recent election					0.161	0.076	0.157	0.087	0.391	0.181
Rate percentage change of PAN electoral performance at the national level during the most recent election					0.042	0.634	0.043	0.627	0.012	0.898
Level of electoral competition at the state level							0.040	0.654		
PAN Degree of regionalization									-0.237	0.407
R ² Adjusted	0.058		0.067		0.085		0.079		0.082	
(Bold) Correlation is significant at the 0.1 level (2-tailed) * Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed) ** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed) *** Correlation is significant at the 0.005 level (2-tailed) NOTE: The following variables were excluded from the analysis due to multicollinearity: Degree of state dependence on federal resources, State percentage per capita contribution to National GDP, State GDP per capita, and State Social Underdevelopment Index (CONEVAL, 2005). Also, level of electoral competition at the state level and PAN degree of regionalization could not be introduced together because of their high level of collinearity, and are thus tested in distinct models. Source: Elaborated by the author										

In contrast with the analysis for the PRI, fewer independent variables have a statistically significant effect on the dependent variable that describes PAN’s political representatives’ assertiveness levels. According to the results obtained, once having included political variables, those of a socioeconomic and socio demographic nature preserve their statistical relevance; specifically, panista politicians representing states that get additional income rights over oil exploitation tend to be more assertive, as well as in those representing states with higher urbanization levels.

As for conditions that may affect PAN intraparty balance of power, only two effects appear to be relevant, although at lower significance levels. Firstly, it is surprising to find that results suggest a positive effect of federal incumbency on panista state-representatives' assertiveness levels. If federal government incumbency increases national leaders' relative power vis a vis those operating at the sub national level, we would not have expected the former to encourage their co partisan state representatives to promote expenditure decentralization. A way of interpreting this result is that national leaders may be interested in changing the actual fiscal arrangements if they do not visualize that the actual one favors their holding onto federal office in the near future.

Secondly, opposite to the findings for PRI state representatives (above), but in line with our expectations, the larger the growth rate of PAN's state electoral support the more assertive will panista state representatives PAN members be. According to our expectations, and in line with the previous finding, growing electoral performance at the state level might give higher relative leverage to PAN sub national leaders, to influence state congresspersons in encouraging changes to the existent fiscal coordination mechanisms. In turn, the rest of variables appear to be irrelevant in explaining assertiveness levels of panista state representatives; neither state incumbency, nor federal electoral performance, state electoral competitiveness, nor party regionalization show statistically significant levels.

Finally, the results related to the level of PRD representatives' state assertiveness suggest, as Table 8 below shows, that the only variable that is statistically relevant to explain this dependent variable is the one related to the PRD being state incumbent; this means that – as expected-- whenever the PRD is holding power at the state level, the party leadership at that territorial level will have higher leverage over that jurisdiction's perredista representatives, and thus, party state representatives will tend to be very active in promoting changes in the federal fiscal coordination legal framework. Given that PRD has never been a federal

government incumbent, we included the variable of PAN federal government incumbent, so as to explore if perredista state representatives would be more assertive when a different party was governing at the national level. Findings support this hypothesis, except with a low level of statistical significance.

Table 8. OLS Models for “State PRD Assertiveness Level”
(Socioeconomic, Sociodemographic and political factors)

STAGES	I		II		III	
	Standa- rized β	Sig.	Standa- rized β	Sig.	Standa- rized β	Sig.
(Constant)	0.000	0.033	0.000	0.704	0.000	0.679
Additional income from oil explitation (average level during three-year legislature)	0.019	0.828	0.068	0.448	0.071	0.449
Percentage of total state population living in communities bigger tan 2500 inhabitants	-0.137	0.123	-0.136	0.128	-0.139	0.121
PRD is state incumbent			0.231*	0.016	0.238*	0.014
PAN is federal incumbent			0.168	0.103	0.166	0.110
Rate percentage change of PRD electoral performance at the state level during the most recent election			-0.104	0.301		
Rate percentage change of PRD electoral performance at the national level during the most recent election			0.146	0.198	0.111	0.282
Level of electoral competition at the state level			0.082	0.398	0.086	0.373
PRD degree of regionalization					-0.075	0.435
R^2 Adjusted	0.005		0.055		0.052	
<p>(Bold) Correlation is significant at the 0.1 level (2-tailed) // *Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed) // ** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed) // *** Correlation is significant at the 0.005 level (2-tailed)</p> <p>NOTE: The following variables were excluded from the analysis due to multicollinearity: Degree of state dependence on federal resources, State percentage per capita contribution to National GDP, State GDP per cápita, State Social Underdevelopment Index (CONEVAL, 2005), and Percentage change in electoral support at the state level (the latter was highly correlated with PRD degree of regionalization.)</p> <p>Source: Elaborated by the author</p>						

Other variables, such as state or national performance also register low significance levels. As in the PRI state representatives' analysis, their magnitude is opposite to that we predicted; the better PRD performance at the state level, the less assertive are perredista state representatives. Also, contrary to our expectations, the better electoral performance at the federal level, the more assertive will these representatives tend to show. As in PAN's findings, PRD state

representatives' assertiveness level is not significantly affected neither by electoral competition levels nor by the party's degree of regionalization.

Table 9. Comparison of state representatives' assertiveness level, according to their party membership

STAGES	PRI		PAN		PRD	
	Standardized β	Sig.	Standardized β	Sig.	Standardized β	Standardized β
(Constant)		0.016		0.127		0.679
Additional income from oil exploitation (average level during three-year legislature)	0.086	0.297	0.241*	0.006	0.071	0.449
Percentage of total state population living in communities bigger than 2500 inhabitants	0.114	0.175	0.174	0.053	-0.139	0.121
Party is state incumbent	0.240**	0.006	0.012	0.888	0.238*	0.014
Party is federal incumbent	-0.175	0.072	0.144	0.098	0.166	0.110
Rate percentage change of party electoral performance at the state level during the most recent election	-0.144	0.091	0.391	0.181		
Rate percentage change of party electoral performance at the national level during the most recent election	0.130	0.136	0.012	0.898	0.111	0.282
Level of electoral competition at the state level	0.153	0.067	0.040	0.654	0.086	0.373
Party Degree of regionalization	0.220*	0.017	-0.237	0.407	-0.075	0.435
R ² Adjusted	0.177		0.082		0.052	

(Bold) Correlation is significant at the 0.1 level (2-tailed) // * Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed) // ** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed) // *** Correlation is significant at the 0.005 level (2-tailed)
NOTE: The following variables were excluded from the analysis due to multicollinearity: Degree of state dependence on federal resources, State percentage per capita contribution to National GDP, State GDP per capita, and State Social Underdevelopment Index (CONEVAL, 2005).
Source: Elaborated by the author

In sum, the data provide evidence that confirms only some of our initial hypothesis, stated in the previous section. Independent variables have distinct effects on state representatives' willingness to promote changes in the federal fiscal arrangement, depending on these congresspersons' party membership. Only PRI and PRD state representatives' assertiveness levels seem to be affected by their respective party being state incumbent; according to the findings shown above, holding office does seem to give priista and perredista state leaders relative leverage over those of their copartisans who hold representative positions, and thus, capacity to encourage their active promotion of modifying the actual federal fiscal arrangement. This however, seems to be irrelevant for panista state representatives.

In contrast, empirical evidence supports the idea that federal incumbency is relevant to explain the intensity with which both PAN and PRI state representatives' are willing to promote changes in the fiscal federal arrangement, except the effect for each of these parties appears to be contradictory. Even if holding federal incumbency gives both --PRI and PAN-- national leaders higher leverage over their members holding representative positions, as expected, priista national leaders seem to be less interested in encouraging federal resource decentralization through their congresspersons, while surprisingly panistas' interest seems to be higher.

Recent organization's electoral performance and sub national electoral competitiveness seem only to affect PRI state representatives' assertiveness levels at statistically significant levels in two conditions; on the one hand, the larger the support they get at the state level, the less interest they show in promoting decentralization. On the other hand, the higher the electoral competition they face in their state, the more intense will they tend to be in promoting fiscal decentralization. Both electoral competition and electoral performance variables show lower statistical significance levels for PAN and PRD state representatives with different sign coefficients; electoral competition coefficients are positive for both parties, but state electoral performance has a positive sign coefficient for the PAN and a negative one for the PRD. Finally, positive electoral performance at the national level is somehow relevant for PRI and PRD representatives' assertiveness levels; the better the organization's performance at the national level, the more assertive will these tend to be.

It is also interesting to notice that while few of the conditions expected to affect intraparty power distribution appear to be relevant to explain panista state representatives' assertiveness levels, socioeconomic and sociodemographic show higher significance levels; panista representatives tend to be most assertive when representing either oil-exploiting or highly urbanized states.

Finally, again, the PRI is the only party membership for which the degree of party regionalization is statistically significant to account for its state representatives' assertiveness levels. Findings confirm what was expected: the more regionalized the party is the higher will its members assertiveness levels tend to be.

b) Preferences on type of fiscal federal arrangement

In the above section we explored the differentiated effects that certain variables have on internal party power redistribution, and how the latter may condition the influence that parties have over those of their members who hold representative positions, as variables that account for state representatives' level of interest in modifying the fiscal federal arrangement.

Now we proceed to explore the type of changes that different state representatives promote, according to their party affiliation. We concentrate on two types of federal redistribution preferences. On the one hand, there is vertical redistribution, which favors an increase in the amount of federal resources to be distributed to the states, regardless of how such resources are distributed among states. On the other hand, there are those representatives who prefer horizontal redistribution, or changes in the criteria used to redistribute the same amount of federal resources among federal entities.

Again, in order to avoid misleading results, for each one of the 33 jurisdictions of our concern, we divided the number of initiatives presented by their respective congresspersons promoting vertical redistribution on the one hand, and horizontal redistribution on the other, by the number of deputies and senators to which each one of these territorial entities is entitled. In other words, the data we use for this analysis reflects the number of initiatives promoting one type, or the other, of redistribution policies, per state representative.

Table 10 shows how a party-free world would look like. For this analysis I have also used an OLS model, being that the dependent variables have a continuous nature. Again, the evidence suggests that before considering political factors, socio economic and socio demographic variables can only partially account for variance in the type of intergovernmental redistribution that state representatives tend to promote. Models I and II explain only 13% and 9%, respectively, of the variance. The only statistically significant variable is additional income derived from oil-exploitation to account for both vertical redistribution and for the horizontal type. However, statistical significance and coefficient magnitude score higher for the former than for the latter.

Table 10. State socioeconomic and sociodemographic variables' effect on the type of redistribution that state representatives promote

	Legislative initiatives that promote Vertical Redistribution		Legislative initiatives that promote Horizontal Redistribution	
	Corr.	Sig.	Corr.	Sig.
Constant		0.000	0.000	0.000
State own revenues	- 0.020	0.859	- 0.097	0.412
Additional income derived from oil-exploitation (average during legislature)	0.397***	0.001	0.219	0.067
Adjusted R square	0.135		0.091	

(Bold) Correlation is significant at the 0.1 level (2-tailed) // * Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed) // ** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed) // *** Correlation is significant at the 0.005 level (2-tailed)

Dependent variables: Number of initiatives promoted by the state representatives, divided by number of federal deputies and senators that represent that state.

Source: Elaborated by the author

When we introduce variables related to state representatives' party membership, we are able to account for a higher percentage of the variance in the type of redistribution these politicians tend to privilege. Table 11 shows two statistical OLS models, each of which was employed to analyze the different type of changes in the fiscal federal arrangement that state representatives tend to promote. Model I aims to gauge the effect of variables on intra-party power distribution and, thus, in the promotion of vertical type redistribution, and Model II does the same, but to

explain variance in the number of initiatives introduced by state representatives to promote horizontal type redistribution.

Evidence obtained from Model I suggests that preference for vertical redistribution can be largely explained by situations in which the state incumbent does not share party label with the federal incumbent; as expected, whenever the state governor belongs to a political party that is different from that of the federal incumbent, representatives from that state will increase their tendency to promote vertical redistribution, and vice versa. Still, this variable is irrelevant to explain horizontal redistribution promotion (see Model II).

Table 11. Political party variables' effect on the type of redistribution that state representatives promote

	MODEL I Legislative initiatives that promote Vertical Redistribution		MODEL II Legislative initiatives that promote Horizontal Redistribution	
	Standardized β	Sig.	Standardized β	Sig.
Constant	0.000	0.368	0.000	0.086
Additional income derived from oil-exploitation (three-year legislative period)	0.423***	0.000	0.300*	0.023
State own income	0.006	0.956	-0.097	0.418
Federal and State government share party label	- 0.356***	0.001	- 0.136	0.270
Percentage of state representatives that share party label with state incumbent	- 0.001	0.996	- 0.050	0.699
Rate change in state party incumbent electoral performance (from last most recent election)	- 0.175	0.094	- 0.056	0.640
Rate change in federal party incumbent electoral performance (from last most recent election)	0.067	0.515	0.145	0.225
Level of electoral competition at the state level	0.170	0.114	0.055	0.658
Degree of party system regionalization	- 0.269*	0.018	- 0.281*	0.032
Adjusted R square	0.326		0.091	

(Bold) Correlation is significant at the 0.1 level (2-tailed) / * Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed) / *** Correlation is significant at the 0.005 level (2-tailed)

Dependent variables: Number of initiatives promoted by the state representatives, divided by number of federal deputies and senators that represent that state.

Source: Elaborated by the author

Additionally, state party system degree of regionalization will also affect the number of initiatives that state representatives introduce to promote vertical and horizontal redistribution; opposite to what we expected, whenever certain state party system exhibits high levels of regionalization (as opposed to being highly nationalized) that specific state's representatives will tend to promote less of both vertical and horizontal intergovernmental resource redistribution.

Furthermore, as **Table 11** above shows, not all variables that show statistical significance to explain promotion of vertical redistribution account for promotion of horizontal redistribution. For instance, whether federal incumbent is co partisan of the state incumbent is irrelevant to account for state representatives' promotion of horizontal redistribution. Also, in contrast with the promotion of vertical redistribution, the sharing of party label among state representatives and the state incumbent is not statistically relevant. Additionally, although at low significance levels, state representatives tend to promote more horizontal type than the vertical type redistribution when the federal incumbent party has had a recent positive electoral performance. However, the opposite seems to occur with state incumbent's recent electoral performance, which becomes irrelevant to explain horizontal redistribution promotion. In other words, a decreasing electoral performance rate at this territorial level of government seems to encourage state representatives' impulse to promote vertical redistribution.

Finally, the level of electoral competition that parties face at the state level seems to have some relevance to explain vertical redistribution promotion, and not horizontal type. Concretely, the higher the level of competition between parties, the more will state representatives tend to promote vertical redistribution.

Conclusions

As stated in the introduction, this article's general objective is to advance our understanding on the effect that changes in the relative leverage of national level

party leaders vis-à-vis those operating at the sub national level, has an effect on decision making processes related to changes in the State territorial structure.

The article-advanced arguments to support the idea that changes organizations' political conditions modify the relative influence that national party leaders have on the organization's decisions vis-à-vis sub national ones. That, in turn, affects not only the intensity with which a specific party actor promotes changes in the State territorial structure, but also the type of changes they promote. Variables considered to have the most significant effects on internal party balance of power are: party incumbency positions at the national and sub national levels, its recent electoral performance at both territorial levels, the degree of electoral competition it faces at the national and sub national levels, and the extent to which electoral behavior at one territorial level is similar to that observed at the other level.

Hypotheses-testing consisted in a statistical analysis of the initiatives presented by deputies, senators, local Congresses and the President aimed at modifying the Fiscal Coordination Law. For data analyses made for all parties in general, only two variables behave as expected and are statistically significant: 1) whenever sub national and national governments share party label politicians tend to be less assertive in promoting changes in the state territorial structure; 2) politicians representing sub national entities where parties face higher electoral competition tend to be more assertive in promoting decentralization.

However, when analyses are made separately for distinct politicians' partisan membership we are able to observe how conditions expected to affect politicians' assertiveness levels do so in differing ways for different political parties; that is to say, incumbency at the state level has a positive effect on assertiveness levels of those politicians that belong to the PRI and to the PRD, but has no statistically significant effect on PAN members.

Contrary to our expectations was to find, that holding federal incumbency for panista members increasing instead of decreasing their interest in promoting decentralization. Two distinct explanations may be offered for this finding: first, the federal principle that has been present in panista ideology since its origins may still have a strong presence in their membership decisions, leading them to promote decentralization even in those cases when the opposite would be expected, such as when they steer government at the federal level; second, promoting decentralization may be seen by many political actors as a strategy to strengthen their national organizational presence by doing so from the sub national level.

Other variables are statistically significant to explain variation in politicians' assertiveness levels, however only for those politicians with PRI affiliation; that is, the more their party electoral performance at the national level differs from that at the sub national level, the more will politicians representing that state will be willing to promote decentralization. Also, variation in PRI politician's assertiveness levels may be a function of their electoral performance and the electoral competition levels that the party faces at the state level. More specifically, the worse they perform electorally and the more challenging it becomes due to increased electoral competition, the incentives for politicians to represent local agenda increase and thus the willingness to promote decentralization.

Low statistical significance levels in most coefficients that aim at explaining variation in PAN and PRD politicians' intensity levels in promoting changes in the State territorial structure may be related to these two parties' relative newness in power, as well as voter concentration in specific states. The PRI has been able to maintain a strong presence in all sub national entities around the country, but also the PAN --and more so the PRD-- have only been able to gain electoral relevance in certain regions.

Of the three major political parties, the PRD is a young organization whose electoral support has been concentrated in Mexico City, the state of Michoacan

and few other states in the south of the country. Even though the PRD, governs one of the largest populations (Mexico City), their party and local political agenda has never been focused on local issues or fiscal autonomy like the PAN. However, as they gain more electoral relevance in local elections, the issue of decentralizing federal social benefit programs may have increased relevance.

Presumably, with time, this study may be replicated with higher probabilities of obtaining findings that go in line with this research's main hypotheses.

Conclusiones

La investigación doctoral que se presenta en los tres artículos que preceden a estas conclusiones tuvo su origen en preguntas generales que giran en torno al fenómeno de la distribución territorial del poder en un Estado democrático moderno. Entre las principales interrogantes que le dieron origen cabe mencionar las siguientes: ¿De qué depende que las relaciones entre los gobiernos sub nacionales y el gobierno central en un “Estado compuesto”⁵⁹ sean predominantemente de tipo cooperativo o de coordinación cuando sus respectivos intereses entran en conflicto⁶⁰? ¿Depende ello meramente del arreglo institucional-territorial de dicho Estado, o también está en función de la distribución territorial del poder al interior de los Partidos Políticos de Ámbito Estatal (PPAE⁶¹) que ahí operan?

Si el nivel de conflicto intergubernamental observado depende de ambas variables, tanto del arreglo institucional-territorial del Estado como de la distribución territorial del poder al interior de los PPAE, ¿la influencia de éstas es cada una independiente, o existe alguna relación de interacción entre ellas? Si existe una interacción entre ellas, ¿de qué tipo es? ¿Una transferencia de competencias y recursos del Gobierno Central a los gobiernos sub nacionales promueve un proceso similar entre los liderazgos nacionales y aquellos sub nacionales en las organizaciones partidistas? ¿Acaso se trata de procesos que se retroalimentan y refuerzan entre ellos? O por el contrario, en un Estado compuesto en el que los gobiernos sub nacionales son altamente dependientes de las decisiones que se toman en el Gobierno Central, ¿sería posible encontrar

⁵⁹ En esta investigación doctoral se concibe como “Estado compuesto” aquél Estado “en el que el poder político se reparte originariamente entre instituciones que controlan ámbitos territoriales diferentes” (Vallés, 2000: 176 – 177) como lo son el Estado autonómico o el Estado federal.

⁶⁰ Para referirse a un Estado compuesto también se suelen utilizar conceptos como federal, autonómico, gobierno multinivel, o Estado descentralizado.

⁶¹ En esta investigación se utiliza el término PPAE para hacer referencia a los partidos que compiten en todas las elecciones que se llevan a cabo en el Estado, para hacer una distinción entre éstos y los Partidos de Ámbito No-Estatal (PANES), que únicamente compiten en elecciones a nivel sub nacional ó regional.

PPAE en los que –contrario a la estructura territorial de ese Estado-- las unidades sub nacionales de la organización gozan de amplios niveles de autonomía con respecto a la organización a nivel central? En una situación como la anterior de estructura Estatal centralizada, con PPAE en los que los liderazgos sub nacionales gozan de gran autonomía con respecto a aquellos que operan a nivel nacional, ¿podría observarse un funcionamiento descentralizado del Estado?

A partir de los ejercicios teóricos y empíricos desarrollados para este trabajo doctoral presentados en los artículos que preceden a este texto, a continuación se elaboran algunas conclusiones que ofrecen primeras respuestas a las preguntas que le dieron origen. En la primera parte de estas conclusiones, se hace una valoración de la estrategia general de investigación, así como la manera en que cada uno de los tres textos que la conforman se inserta en la misma. La segunda parte de este texto sintetiza las principales aportaciones de la investigación, organizadas en tres bloques. En el primero se describen las aportaciones al marco teórico conocido como “Institucionalismo centrado en actores” (Scharpf, 1997) ó “Institucionalismo de Elección Racional” (Hall y Taylor, 1996); en el segundo, se concentran las discusiones que permitieron refinar algunos de los conceptos y de las hipótesis planteadas previamente por ciertas teorías de medio rango⁶² dedicadas a estudiar el fenómeno de principal interés de esta investigación; en el tercer bloque se presenta uno de los principales hallazgos empíricos del estudio doctoral, relacionado con los factores que fueron incorporados al modelo de análisis con el fin de mejorar su capacidad para explicar tanto la relación causal bidireccional existente entre la estructura territorial del Estado y aquella de los PPAE, como la manera en que dicha relación influye en una tercera variable: el funcionamiento de un Estado compuesto.

⁶² Algunos autores se han referido a las “teorías de medio rango” o “middle-range-theories” como aquellas que, en contraste con las grandes teorías con aspiraciones comprensivas que apuntan a explicar grandes fenómenos sociales o con los estudios empíricos que buscan hacer generalizaciones a partir de evidencia concreta, logran producir un conjunto de proposiciones concretas a partir de teorías aplicables a un marco conceptual limitado que pueden traducirse en hipótesis susceptibles de comprobación empírica (Merton, 1957).

La tercera y última parte de estas conclusiones está dedicada hacer una reflexión final sobre el tipo de dinámicas que se puede esperar observar en un estado compuesto, con base en los hallazgos del estudio doctoral. Se comenta también sobre la necesidad de avanzar hacia un nuevo enfoque teórico y de llevar a cabo nuevos ejercicios empíricos que permitan seguir avanzando en esta línea de investigación. Finalmente, se apuntan algunas sugerencias para futuras investigaciones y se delinear algunas preguntas que se abren a partir de este estudio.

La estrategia de investigación: dos variables, tres lógicas de análisis.

Los estudiosos del funcionamiento del Estado compuesto y de la distribución territorial del poder dentro del mismo ya han hablado de la necesidad de ir más allá de su mera estructura institucional, y de incorporar variables relacionadas con la dinámica política y las relaciones de poder que se observan entre los actores que operan en los distintos niveles territoriales de gobierno. Estos estudiosos han apuntado al sistema de partidos y a las organizaciones partidistas, en tanto que se trata de un conjunto de instituciones que permiten identificar ciertas regularidades en el comportamiento de los políticos. Ello se debe a que en las democracias modernas los partidos tienen --en términos prácticos-- el monopolio de las actividades de reclutamiento y el control sobre la evolución carrera y las trayectorias profesionales de dichos individuos, y por tanto, es a partir de estas instituciones que se puede mapear su comportamiento.

A lo largo de esta investigación doctoral se hace evidente que la incorporación de las instituciones partidistas al análisis del funcionamiento de un Estado compuesto amplía la capacidad explicativa del modelo. Sin embargo, ello también trae consigo algunos retos importantes. En cuanto a las ventajas, es cierto que tanto la estructura de territorial del Estado como las organizaciones partidistas son ambos mecanismos institucionales que permiten agregar preferencias y organizar el

conflicto no sólo dentro de cada una de las entidades sub nacionales que componen a un Estado compuesto, sino también entre éstas. El hecho de que ambos arreglos institucionales compartan funciones de coordinación y de organización del conflicto territorial hace necesario incorporar ambas variables en el análisis.

No obstante, el incorporar las variables partidistas al modelo también introduce un problema difícil de resolver para el investigador. Este problema tiene que ver con la dificultad de aislar el efecto que cada uno de estos arreglos institucionales tiene por sí mismo sobre el funcionamiento de un Estado compuesto. Como se demuestra a lo largo de esta investigación doctoral, la relación de dependencia que existe entre ambos arreglos institucionales genera un problema de endogeneidad en el análisis que complica la posibilidad de distinguir la causa del efecto. Si bien, la propuesta metodológica de esta investigación no logra resolver completamente dicho problema, si ofrece algunos avances en este camino.

Algunos estudiosos del problema de la endogeneidad han sugerido distintas maneras de atajarlo. Por un lado, se suele recomendar la utilización de análisis empíricos cuantitativos (por ejemplo, King, Keohane y Verba, 1997). Sin embargo, al encontrarse esta investigación en sus primeras etapas el problema no está a tal grado especificado, lo que obliga a descartar –por el momento -- un análisis cuantitativo. Las posibilidades en esta etapa de la investigación se reducen a la no menor tarea de elaborar y refinar hipótesis que sean susceptibles de comprobación empírica.

Además de la propuesta cuantitativa, otra de las soluciones sugeridas para atajar el problema de la endogeneidad ha sido la utilización de la “estática comparativa”. Un enfoque de este tipo permite captar ciertos elementos de un modelo complejo, tal y como lo hace una fotografía que capta cierto momento del tiempo (en comparación con un vídeo). Ofrece además la posibilidad de mantener algunas de

las variables constantes en el tiempo, con el fin de identificar el efecto aislado de una variable sobre la otra, y viceversa.

En este estudio doctoral, además, para atajar el problema de la endogeneidad, se tomó la decisión de realizar los distintos análisis para países específicos (España y México) en lugar de hacer comparaciones entre países. Además, la decisión de incorporar para el tercer artículo un país distinto al estudiado en los dos primeros ofrece algunas ventajas adicionales. Entre otras cosas, aunque México y España sean países con grandes diferencias entre ellos, es posible encontrar similitudes importantes entre los mismos que permiten hacer algunas comparaciones a la manera de “sistemas-más-similares” propuesta por King, Keohane y Verba (1997).

Ambos países han sido clasificados como sistemas con tradición “presidencialista” y con sistemas electorales “cuasi-mayoritarios⁶³”. Tanto en España como en México se observan importantes niveles de disciplina partidista en el Poder Legislativo, así como un largo periodo de aguda centralización del poder en el Gobierno Central a costa de la autonomía de los gobiernos sub nacionales. Dicho periodo fue seguido, también en ambos países, de procesos distintos en los que se vieron transferidas competencias importantes y niveles significativos de gasto hacia los gobiernos de menor nivel territorial.

En suma, la selección de los tres artículos que componen la investigación, así como el orden en que se llevaron a cabo apunta a atajar el problema de endogeneidad. Si bien los tres textos estudian la relación entre las dos variables relevantes, cada uno lo hace desde lógicas de análisis distinta, lo que permite no solo explorar la relación que existe entre las variables en sus distintas direcciones de causalidad, sino también su efecto sobre una tercera variable. El primero de

⁶³ El caso español ha sido considerado como “cuasi-mayoritario” ya que no solo utiliza una fórmula muy desproporcionada para traducir votos en escaños (D’Hondt), pero también porque 33 de 52 distritos tienen una magnitud de 5 o menos. En palabras de Gunther (1989: 836), “La ley electoral adoptada en 1977 es una forma de representación proporcional restringida cuya fuerza o distanciamiento de la proporcionalidad pura para asignar asientos en el parlamento es casi comparable a aquella de los sistemas con distritos uninominales” (Traducción libre de la autora).

estos textos recurre a la “estática comparativa”, y tiene como objetivo conocer el efecto que ambos arreglos institucionales tienen sobre una tercera variable; en concreto, tomando el arreglo institucional del Estado como dado, el estudio permite identificar cuáles son los factores partidistas que afectan la capacidad de gobiernos que operan en niveles territoriales distintos para resolver conflictos de interés que surgen entre ellos. En el primer artículo ambas variables son consideradas como independientes y se analiza su efecto sobre una tercera variable, mientras que en los otros dos artículos solo una de las variables se incluye como variable explicativa, mientras que la otra se considera como la variable que requiere ser explicada, y viceversa.

La discusión teórica y la evidencia empírica de dicho estudio permiten sugerir que una organización partidista puede facilitar la resolución de conflictos entre gobiernos que operan en distinto nivel territorial cuando el desempeño electoral reciente del partido al que pertenecen los políticos que conducen dichos gobiernos ha sido positivo⁶⁴ y cuando la cúpula de dicha organización se encuentra cohesionada. Sin embargo, este tipo de análisis no permite evaluar la interacción entre las variables independientes y los efectos que éstas --al interactuar entre sí --pueden tener sobre la dependiente. Por esta razón, los artículos dos y tres recurren a un análisis de tipo dinámico. En cada uno de estos artículos, respectivamente, se concibe a una de las variables como dadas para conocer el efecto aislado que tiene sobre la otra y viceversa.

Más concretamente, el segundo artículo analiza el efecto que tiene el arreglo institucional-territorial del Estado sobre aquel de las organizaciones partidistas que ahí operan. Este se concentra en estudiar cuál es la relación que existe entre los

⁶⁴ El desempeño electoral es una clara señal sobre el éxito del partido en alcanzar su principal objetivo. Aun cuando los partidos políticos pueden tener tantos objetivos como número de miembros, un requisito sine qua non para los políticos que son parte de la organización para alcanzar sus objetivos profesionales, es la supervivencia del partido. Para el propósito de esta investigación, hemos asumido que en lugar de cualquier posible desacuerdo en qué objetivo de la organización debiera prevalecer sobre el resto, el único que goza del apoyo de la mayor parte de los miembros del partido es la supervivencia de la organización (Mohr, 1973). Para sobrevivir, los partidos políticos requieren de apoyo electoral. A mejor desempeño electoral, mayores posibilidades tiene de sobrevivir como organización.

cambios por los que atraviesa la estructura territorial de un Estado, especialmente el proceso de descentralización del mismo, y los cambios que experimentan los PPAE que ahí operan. El texto estudia cuáles son las condiciones bajo las cuales, la transferencia de recursos y competencias del Gobierno Central a los gobiernos sub nacionales puede promover un proceso similar en las organizaciones partidistas. El principal hallazgo del segundo artículo, al igual que el primero, está relacionado con el desempeño electoral reciente de la organización, y con el nivel de cohesión observado en el grupo de líderes que la conduce. En la medida en que el desempeño electoral reciente del partido es positivo o que su grupo dirigente se muestra cohesionado, la organización goza de mayor autonomía para elegir aquel arreglo institucional que más conviene a sus objetivos. Por ejemplo, bajo estas condiciones, la organización puede mantener un funcionamiento centralizado cuando considera que ello favorece sus objetivos, aún cuando la estructura territorial y el funcionamiento del Estado compuesto se hayan visto descentralizados.

A su vez, el tercer artículo estudia la relación causal inversa; es decir, apunta a comprender de mejor manera cuál es la relación que existe entre los cambios en los equilibrios de poder al interior de los partidos políticos y el nivel de interés que cada una de estas organizaciones tiene para promover cambios en el modelo de distribución territorial de recursos y competencias en un Estado compuesto. El texto logra avanzar en la dirección esperada. El análisis de la evidencia permite sugerir que el interés de un partido político por promover cambios en el arreglo institucional-territorial del Estado en el que opera tiene que ver, entre otras cosas, con las posiciones de poder que ocupa (o que no ocupa) en los gobiernos de distinto nivel territorial.

En suma, la estrategia de investigación elegida permitió avanzar en el conocimiento sobre la relación existente entre el arreglo institucional-territorial de un Estado compuesto y el de los PPAE que ahí operan. Una de sus mayores aportaciones se ubica en que logra identificar las condiciones bajo las cuales

puede esperarse que los cambios en el arreglo institucional-territorial del Estado provoquen cambios similares en aquél de las organizaciones partidistas que ahí operan, y viceversa. Ello no sólo rompe el determinismo que pudiera asumirse en dicha relación causal, sino además, permite explicar por qué en ocasiones esta última puede mostrar variaciones.

a) Principales aportaciones de la investigación

El estudio doctoral presentado en tres artículos logra hacer algunas aportaciones sustantivas que se suman a aquellas de carácter metodológico presentadas en líneas anteriores. Primero, la investigación aporta discusiones teóricas que permiten poner en cuestión al conjunto de postulados más generales de los que han abrevado las principales teorías de medio rango que se han ocupado de estudiar el fenómeno que aquí nos interesa. Las discusiones llevan a enriquecer el marco conceptual conocido como “Institucionalismo basado en actores” aportando argumentos que, apoyados en evidencia empírica, cuestionan la idea de que las instituciones tienen un efecto lineal sobre el comportamiento de los actores que operan dentro de las mismas, y que permiten identificar que bajo ciertas condiciones algunas reglas del juego no sólo no afectan el comportamiento individual de la manera esperada, sino que este último --en sí mismo-- puede provocar cambios en dichas reglas.

Segundo, la investigación doctoral discute algunas de las hipótesis derivadas de ciertas teorías de medio rango dedicadas a estudiar arreglos institucionales que influyen en el funcionamiento de un Estado compuesto. Además, al redefinir conceptos básicos como descentralización y centralización partidista, permite clarificar el objeto de estudio y por ende arrojar luz sobre las posibles explicaciones del fenómeno. Las hipótesis reformuladas a su vez son sometidas a pruebas empíricas que permiten poner a prueba su validez, así como identificar las condiciones que pueden activar la interacción entre la distribución territorial del poder en un Estado compuesto y las organizaciones partidistas que operan en el mismo.

Una tercera aportación de los artículos es su convergencia en identificar que tanto el desempeño electoral reciente de las organizaciones partidistas, como la ausencia de divisiones o fracturas significativas entre los principales liderazgos del partido son variables que tienden a afectar el nivel de autonomía de las mismas con respecto a los cambios que atraviesa el arreglo institucional-territorial del Estado. En otras palabras, los hallazgos de la investigación coinciden en señalar que cuando un partido político logra un desempeño electoral positivo y sus liderazgos mantienen la cohesión entre ellos, la dependencia del arreglo institucional de la organización partidista con respecto a los cambios que ocurren en la estructura y funcionamiento del Estado compuesto, disminuye. A continuación se discute cada una de las tres aportaciones antes mencionadas.

b) Enriquecimiento del marco conceptual conocido como “Institucionalismo basado en actores”

En términos generales, esta investigación doctoral permite enriquecer el marco conceptual conocido como “Institucionalismo basado en actores” (Scharpf, 1997). Este conjunto de postulados teóricos, premisas y supuestos parten de la idea de que los arreglos institucionales son estáticos y exógenos, y los concibe como factores que afectan el comportamiento de actores que toman decisiones en ese entorno, en la medida en que ofrecen un sistema de incentivos (castigos y premios) relacionados con decisiones y acciones determinadas.

No obstante, los análisis desarrollados en esta investigación permiten sugerir que si bien el contexto institucional en el que se mueven dichos actores puede influir en sus decisiones, la magnitud en la que lo hace está en función de de otros factores tales como el grado en que dichas instituciones (o reglas del juego) favorecen sus intereses y la capacidad que tienen, en un momento dado, los primeros para promover un cambio en las segundas.

En otras palabras, los hallazgos de esta investigación doctoral permiten sugerir que la relación entre el arreglo institucional de un Estado compuesto y aquel de las

organizaciones partidistas que ahí operan no es una de tipo lineal, sino que se encuentra mediada por factores que van más allá de los arreglos institucionales que regulan el comportamiento de los políticos profesionales. Ello implica que las instituciones o reglas del juego no son estáticas ni inamovibles, y que las regularidades en el comportamiento de los actores y, en específico, la capacidad de los políticos que conducen gobiernos de distinto nivel territorial para lograr conciliar los intereses de sus respectivas demarcaciones, no sólo está en función del sistema de incentivos que se deriva de las instituciones existentes, sino que bajo ciertas condiciones, dicho comportamiento --en sí mismo-- puede llegar a afectar la estructura institucional en la que opera, para modificarla.

Como se detalla en los siguientes párrafos, una de las principales aportaciones de esta investigación doctoral es delinear algunas primeras hipótesis sobre las condiciones más específicas que influyen sobre la relación de causalidad observada entre los cambios estructura institucional-territorial del Estado y aquellos que se observan en los partidos políticos.

c) Contribuciones a algunas de las teorías de medio rango

La investigación presentada en los artículos precedentes también contribuye a refinar algunos conceptos e hipótesis ofrecidos con anterioridad por parte de algunas de las teorías de medio rango que han aportado hipótesis respecto a la relación existente entre las variables que aquí nos interesan. Se parte de la base de que los cambios en los equilibrios de poder al interior de los partidos son procesos que difícilmente permiten, como se ha hecho en el pasado, categorizar a estas organizaciones en dos extremos de un continuum: en un extremo los “partidos descentralizados” y en el otro “partidos centralizados”. Dichas clasificaciones, en lugar de clarificar o servir de herramienta para profundizar en el análisis del fenómeno, tienden a confundir y oscurecerlo. De hecho, para aportar evidencia empírica que documente los cambios en los equilibrios de poder al interior de los partidos políticos, esta investigación define a estos últimos como los

cambios en la influencia relativa que tienen los líderes del partido que operan a nivel nacional vis a vis aquellos que lo hacen en el nivel sub nacional.

La influencia relativa a la que hacemos referencia está relacionada con los procesos de toma de decisiones al interior de la organización, y más específicamente, con aquellos que tienen efectos directos en las oportunidades de desarrollo profesional de los miembros de dicho partido político. En esta investigación se defiende la idea de que dicha influencia no depende tanto de lo que dictan las reglas formales de la organización, o de la autoridad de la que dotan a ciertos líderes, sino de las condiciones y situaciones que de facto aumentan las capacidades relativas de unos liderazgos sobre las de otros. En este estudio, las condiciones que se consideran como aquellas que pueden potenciar la influencia relativa de unos liderazgos sobre otros son las siguientes: uno, la conducción del gobierno nacional y/o alguno(s) de los sub nacionales por parte de miembros de ese partido; dos, el desempeño electoral relativo del partido a nivel nacional en comparación con aquel que éste logra a nivel sub nacional; tres, la agudización o debilitamiento de la competencia electoral a nivel nacional con relación a aquella que se observa a nivel sub nacional; y cuatro, las diferencias en el comportamiento de su electorado a nivel nacional con aquel de su electorado en el nivel sub nacional.

También resulta poco clarificador en la literatura que estudia a las organizaciones partidistas concebir a los partidos políticos como organizaciones monolíticas en las que los miembros se encuentran cohesionados por una misma ideología, o una misma perspectiva sobre lo que es deseable en el quehacer político, además de poseer una misma postura respecto a distintas políticas públicas. Tampoco ayuda a entender el fenómeno que aquí nos interesa, partir del supuesto (implícito o explícito) de que estas organizaciones partidistas son entes institucionales estáticos. Aún cuando dos partidos se mueven en un mismo contexto político-institucional cada uno conserva un –mayor o menor-- margen de maniobra para elegir sus propias estrategias organizacionales, programáticas y de campaña. Por

tanto, en aras de ser más rigurosos al momento de evaluar el efecto que puede tener la coincidencia partidista sobre la capacidad de gobiernos de distinto nivel territorial para coordinarse y resolver los conflictos de interés que surgen entre ellos, resulta indispensable considerar que los partidos pueden variar no solo entre sí, sino también que un mismo partido se transforma en el tiempo, y que además lo hace de distinta manera en las distintas regiones o entidades sub nacionales en las que opera.

Los artículos ofrecen evidencia empírica que permite refinar algunas de las hipótesis propuestas por teorías de medio rango dedicadas a estudiar este fenómeno. En primer lugar, los datos confirman que bajo ciertas condiciones el arreglo institucional-territorial de un Estado compuesto interactúa con la distribución territorial del poder dentro de los PPAE que ahí operan para influir en la capacidad de gobiernos de distinto nivel territorial para resolver conflictos de interés que surgen entre ellos (ver primer artículo). También se ofrece evidencia que refuerza la idea de que existe una relación causal bidireccional entre el arreglo institucional-territorial del Estado y aquel de los partidos políticos que ahí operan (ver segundo y tercer artículos); es decir, bajo ciertas condiciones, el arreglo institucional-territorial de un Estado compuesto tiene un efecto sobre la distribución territorial del poder al interior de los PPAE, y vice versa.

Sin embargo, como se menciona en la primera parte de estas conclusiones la causalidad entre las variables mencionadas no es de tipo determinista sino probabilística; para que la descentralización política y/o fiscal de un Estado compuesto promueva un proceso similar en las organizaciones partidistas que ahí operan es necesario que ocurra alguno de dos fenómenos: ya sea que dicho partido político muestre un desempeño electoral pobre o que su cúpula dirigente a nivel nacional sufra de alguna fractura.

De esta manera, es bajo las anteriores condiciones —como veremos con mayor detalle en secciones subsiguientes de este texto— que podemos esperar que el

partido tienda a “mimetizarse” con los cambios en el arreglo institucional-territorial del propio Estado y, por tanto, que las unidades sub nacionales de un partido político que opera en un Estado compuesto gocen de mayor autonomía con respecto a su dirigencia nacional.

Cuando esto ocurre, se pueden esperar uno de dos escenarios: ya sea que el partido político en cuestión sea poco eficaz para facilitar la resolución de conflictos de interés entre gobiernos de distinto nivel territorial, o que los representantes populares miembros de dicha organización partidista, tiendan a promover la transferencia de competencias y recursos del Gobierno Central hacia los gobiernos sub nacionales.

La probabilidad de que ocurra el segundo de los escenarios aumentará ya sea cuando el partido político en cuestión, además de no conducir el Gobierno Central, ocupe posiciones en varios de los gobiernos sub nacionales, o en los casos en que los distritos electorales de los representantes populares miembros de dicho partido se ubiquen en entidades sub nacionales en las que el partido enfrente altos niveles de competencia, o que el desempeño electoral de la organización muestre un comportamiento independiente al aquel demostrado a nivel nacional.

d) Dos factores fundamentales para explicar la relación entre el arreglo institucional-territorial de un Estado compuesto y aquel de los PPAE que ahí operan.

Una tercera contribución de esta investigación doctoral puede ubicarse en dos de los principales hallazgos empíricos de la misma. Estos tienen que ver con los cambios que atraviesan las organizaciones partidistas provocados a su vez por dos tipos de sucesos: uno, los cambios en su desempeño electoral y dos, los cambios en la capacidad de los liderazgos de la organización para evitar fracturas y divisiones entre ellos. Aunque es común asociar el buen desempeño electoral con una alta cohesión de la cúpula partidista es importante subrayar, también como otro de los principales hallazgos del análisis realizado en el segundo artículo de esta investigación, que el desempeño electoral positivo de la organización no es condición suficiente para evitar divisiones en el grupo dirigente, ni vice versa.

Las reglas al interior de una organización partidista son altamente cambiantes, debido en gran medida a que la correlación de fuerzas entre los distintos grupos de poder hacia dentro de la organización está en función de la capacidad que tienen los liderazgos del partido no sólo para tomar decisiones que incorporen los distintos intereses de distintos actores al interior de la organización para evitar fracturas internas, sino también para lograr conducir a la organización hacia el logro de un desempeño electoral positivo.

Ello implica, por un lado, que si los liderazgos del partido se muestran incapaces de tomar decisiones que consideren los intereses de los distintos factores de poder al interior de la organización, es probable que una coalición alternativa busque alcanzar los apoyos intraorganizacionales suficientes para promover un cambio en el arreglo institucional o reglas del juego con la intención de que éstas le sean más favorables para la defensa de sus intereses. Dicho proceso de cambio se verá potenciado si, por otro lado, los liderazgos partidistas no logran conducir a la organización hacia la consecución de uno de sus principales objetivos, que es aumentar el apoyo que obtienen por parte de los electores en las urnas. De hecho, las dinámicas y los cambios en la correlación de fuerzas que se observan al interior de la organización pueden ocasionar –a su vez -- cambios en las regularidades en el comportamiento de los miembros de dicho partido, aún cuando las reglas formales permanezcan intactas.

Estudios previos abocados a estudiar el efecto que tienen los arreglos institucionales-territoriales del Estado y de los partidos políticos sobre el funcionamiento de un Estado compuesto suelen incorporar en su modelo de análisis a las organizaciones partidistas como estructuras más estáticas sin cambios frecuentes en los equilibrios internos de poder. Dicha visión, hasta cierto punto oscurece el entendimiento sobre el fenómeno que aquí nos interesa, y es por esta razón que constituye una de las principales aportaciones de esta investigación doctoral.

Así mismo la evidencia empírica obtenida de los artículos que preceden a estas conclusiones, permite identificar que tanto el desempeño electoral de los PPAE, como la distribución geográfica de este último, los niveles de competencia electoral que cada uno enfrenta en los distintos niveles de gobierno, así como las posiciones de poder que cada uno logra ocupar en los gobiernos de distinto nivel territorial, afectan el grado de interés que tienen aquellos políticos que ocupan posiciones de poder, como son los legisladores miembros de alguna de estas organizaciones, para promover modificaciones al arreglo institucional-territorial del Estado en el que operan. Los hallazgos empíricos refuerzan la idea de que un legislador estará más interesado en promover la transferencia de recursos y competencias del Gobierno Central a los gobiernos sub nacionales cuando su partido no conduce el primero y sí lo hace en varios de los segundos, y viceversa.

Reflexión final

En términos generales, tanto México como España son Estados compuestos cuyos arreglos institucionales-territoriales han sufrido transformaciones importantes en el tiempo. En ambos países la tendencia ha sido la de transferir recursos y competencias del Gobierno Central a los gobiernos sub nacionales, aunque a diferencia del caso español, en México esta transferencia se observa un tanto más simétrica a lo largo del país, en comparación con España en donde algunas CCAA han sido capaces de demandar y de asumir mayor cantidad de competencias que en otras. Además, el caso español se distingue del mexicano por la mayor capacidad que han adquirido los gobiernos sub nacionales para cobrar sus propios impuestos.

A la luz de los hallazgos del estudio doctoral que se presenta en los artículos precedentes las diferencias entre estos países podrían explicarse por la existencia en el caso español en contraste con el mexicano de partidos regionales que

tienden a ejercer mayor presión sobre los PPAE para atender demandas de electorados con intereses geográficamente diferenciados.

A su vez, los cambios en la distribución de poder entre los distintos niveles de gobierno ha ejercido en ambos países presiones importantes sobre los PPAE que ahí operan, fortaleciendo a los liderazgos sub nacionales de estas organizaciones frente a aquellos que operan a nivel central. La supervivencia de estas organizaciones en ambos países y, en específico, su desempeño electoral a nivel país depende en gran medida de la capacidad de los liderazgos nacionales de estas organizaciones para incorporar y conciliar entre los intereses de los electorados de las distintas entidades sub nacionales.

En el caso de México, podemos aventurar la hipótesis de que la caída en el desempeño electoral del PRI a partir de mediados de los noventa, aunado al surgimiento de importantes escisiones en la cúpula del partido, lo han llevado a ver reducido su margen de maniobra para resistir las presiones de descentralización que los cambios en la distribución de poder en el Estado han ejercido sobre la organización. El fortalecimiento de los liderazgos sub nacionales de este partido, especialmente en ciertos estados de la República ha dificultado la coordinación a nivel nacional, lo que a su vez ha redundado en dificultades en el terreno electoral.

No obstante, el desgaste natural del PAN derivado de ocupar el Gobierno central durante casi dos sexenios, sumado a las divisiones internas y los errores estratégicos cometidos por el PRD, han llevado a que el PRI empiece a recuperar posiciones en distintas entidades sub nacionales y a aumentar las posibilidades de que este partido pueda recuperar la Presidencia en las elecciones federales de 2012.

Además, el PRI parece haber aprendido del pasado y sus liderazgos parecen hacer grandes esfuerzos por mantener un pacto de unidad, que evite nuevas

escisiones entre la cúpula dirigente. De ahí que, a la luz de los hallazgos de esta investigación doctoral sea posible esperar que, de mantenerse las tendencias anteriormente mencionadas de recuperación electoral y de cohesión interna, los miembros de este partido empezaran a moderar la promoción de iniciativas que sigan transfiriendo competencias del Gobierno Central hacia los gobiernos sub nacionales. Dicho de otra manera, previendo que pudieran conducir el Gobierno Central para el próximo sexenio, es probable que los representantes populares miembros del PRI tengan incentivos a conservar recursos y competencias en este nivel de gobierno.

En cuanto al PAN, partido que conduce actualmente el Gobierno Central, podemos señalar que la tendencia a la baja en su desempeño electoral demostrada en los últimos años y sumada a importantes conflictos entre sus corrientes internas también ha tendido a generar algunos problemas de coordinación organizacional. Siguiendo algunos de los hallazgos de esta investigación doctoral, podríamos esperar una tendencia en este partido a que se fortalecieran aquellos liderazgos sub nacionales que operan en entidades en las que ya sea el PAN conduce el gobierno o en los que éste ha tenido un desempeño electoral positivo. Ello, muy probablemente generará también interés en aquellos actores políticos panistas con capacidad de influir en la toma de decisiones, para seguir promoviendo la transferencia de competencias y recursos hacia los estados. Así mismo, dadas estas condiciones, la capacidad del PAN para facilitar la solución de conflictos entre gobiernos que comparten dicha etiqueta partidista podría esperarse que fuera bastante baja.

Finalmente, en lo que respecta a la tercera fuerza política a nivel nacional --el PRD--, los hallazgos de esta investigación doctoral permiten sugerir que dado su pobre desempeño electoral reciente y las importantes divisiones mostradas entre sus distintas corrientes internas es probable que también encuentre dificultades para lograr la coordinación a nivel nacional. También podemos suponer que los cambios en el arreglo institucional-territorial del Estado han ejercido presión sobre

dicho partido fortaleciendo especialmente a aquellos liderazgos sub nacionales que operan en entidades en las que este partido conduce el gobierno. En particular, la capacidad de este partido para mantenerse en el Gobierno del Distrito Federal desde 1997, al tratarse de la capital del país, ha permitido a los liderazgos del PRD en esta entidad territorial tener una proyección hacia todo el país. Ello fortalece de manera particular a estos últimos vis a vis la dirigencia nacional de la organización, así como frente a liderazgos que operan en entidades sub nacionales distintas. Considerando lo anterior, es probable que muchos de los actores de este partido que representan al electorado de la capital del país, sigan promoviendo cambios institucionales que transfieran mayores competencias y recursos del Gobierno central hacia el gobierno de esta entidad territorial en particular, y que persistan las dificultades de coordinación entre los distintos grupos que operan dentro de este partido.

En lo que se refiere a los PPAE en España, y con base en algunos de los hallazgos de esta investigación doctoral, podríamos delinear también algunos escenarios. En el caso del PSOE, las dificultades que ha enfrentado el Presidente Zapatero para salir adelante frente a la crisis económica ha desgastado el apoyo electoral del que ha gozado su partido en los últimos años. Ello tiende a debilitar a los liderazgos que operan a nivel Central frente a aquellos que lo hacen en las CCAA y en particular en aquellas en que el partido sigue gozando de amplio apoyo electoral (como puede ser Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha) . Con ello, podríamos esperar el fortalecimiento los liderazgos sub nacionales que operan en estas últimas CCA, y por tanto, observar algunas dificultades para la coordinación entre los distintos grupos internos. Ello, a su vez, podría dificultar la capacidad de este partido para facilitar la solución de conflictos entre gobiernos de distinto nivel territorial que comparten esta etiqueta partidista.

Hasta ahora, sin embargo, no han salido a la superficie rupturas o escisiones significativas en el partido. Incluso, en Cataluña, en donde el PSOE puede haber experimentado la mayor presión de parte de la federación del Partido que opera

en esa CA (PSC), a raíz del reciente fallo del Tribunal Constitucional a la impugnación por parte del Partido Popular (PP) al Estatut de Catalunya, los liderazgos nacionales socialistas parecen estar haciendo esfuerzos importantes por defender los intereses diferenciados de ese electorado, con la intención de mantener la cohesión aún en un contexto de apoyo electoral disminuido⁶⁵.

La investigación doctoral que concluye con este texto sugiere avanzar hacia un nuevo enfoque teórico utilizando nuevos ejercicios empíricos que permitan seguir dando pasos hacia el mejor entendimiento del fenómeno que aquí nos interesa. El nuevo enfoque teórico implica la inclusión de variables relacionadas con los partidos políticos y el sistema de partidos, al reconocer su importancia como elementos que permiten explicar los cambios en otros arreglos institucionales del sistema político, tales como la distribución territorial en un Estado compuesto.

El estudio confirma que estas variables tienden a reflejar la distribución de poder a un nivel más profundo en el sistema político, y que dicha correlación de fuerzas se traduce entonces en arreglos institucionales específicos producto de la negociación entre los distintos actores, pero que tienden a favorecer a aquellos con mayor capacidad para influir en los procesos de toma de decisiones. Además del arreglo institucional territorial del Estado, las instituciones partidistas pueden influir estructuras del sistema político tales como el sistema electoral, reglas de democracia al interior de los partidos – como la selección de candidatos--, o los tiempos que se eligen para llevar a cabo elecciones. Se sugiere llevar a cabo estudios que sigan explorando la validez de esta hipótesis.

⁶⁵ Ver por ejemplo, "Chaves viaja a Barcelona para hacer una oferta sobre el Estatuto", en Diario El País, 3 de agosto 2010. "No soy responsable de la sentencia del Estatuto de Catalunya pero sí de sus consecuencias". Esta afirmación del presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, empieza a tener traducción concreta que se apreciará mañana en la reunión que mantenga el presidente de la Generalitat, José Montilla, y el vicepresidente tercero del Gobierno, Manuel Chaves. Este se trasladará a Barcelona para ofrecer a Montilla una panoplia de actuaciones "para relanzar el autogobierno de Catalunya" desde diferentes ámbitos, según señalan fuentes gubernamentales. Ver también artículo de Carme Chacón y Felipe González, "Apuntes sobre Catalunya y España", Diario El País, 26 de julio de 2010.

Como ya se mencionó, los estudios dentro de países concretos haciendo comparaciones del mismo en el tiempo y entre sus distintas entidades sub nacionales puede resultar de gran utilidad para esta línea de investigación. Por ello se sugiere repetir los ejercicios empíricos aquí realizados para otros Estados compuestos, en la medida en que los datos disponibles lo permitan. Una vez avanzados los estudios empíricos dentro de países concretos, resultaría muy útil hacer comparaciones más sistemáticas entre dos o más países.

Referencias bibliográficas

- Abramson, P.R. y Aldrich, J.H. (1987). "Progressive Ambition among United States Senators: 1972-1988". *The Journal of Politics*, Vol. 49, No. 1. , 3-35.
- Agranoff, R. (1993). "Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías". *Política y Sociedad*, 13.
- Aguilera de Prat, C. y Martínez R. (2000). *Sistemas de partidos, partidos y territorio*, Madrid: Ed. Tecnos.
- Aja, E. (1999). *El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Ensayo.
- Aja, E. (2002). *El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales*. Madrid: Alianza Ensayo.
- Aldrich, J.H. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Astudillo, J. y García Guereta E. (2005). "La distribución territorial del poder en los partidos políticos: El caso del Partido Popular español". Documento de trabajo elaborado para el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, "Democracia y Buen Gobierno", organizado por la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA). Area IV: Actores Políticos, Grupo de Trabajo no. 25: "Partidos y Sistemas de Partidos en Gobiernos Multinivel", Madrid 21-23 de septiembre de 2005.
- Aznar, J.M. (1995). *España. La Segunda Transición*. Madrid: Espasa Calpe.
- Baldi, B. (1999). "Beyond the Federal-Unitary Dichotomy". Working paper. Institute of Governmental Studies 99-7.
- Bawn, K. (1999). "Constructing Us: Ideology, Coalition Politics and False Consciousness". *American Journal of Political Science*, Vol. 43, No. 2, 303-334.
- Beer , C. (2003). *Electoral competition and institutional change in Mexico*. Indiana: University of Notre Dame Press
- Beer, C. (2004). "Electoral Competition and Fiscal Decentralization in Mexico" in Montero, A. and D. Samuels (coord.), *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Bejar, L. (2006). *Los Partidos en el Congreso de la Unión*. México: Ediciones Gernika.
- Bennett, R.J. (Ed.). (1990). *Decentralization, Local Governments and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Oxford Clarendon Press.

- Betanzo, A. (2005). "Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre los Partidos Políticos de Ambito Estatal: los casos del PP y el PSOE". Trabajo elaborado para presentar en la Reunión Anual de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración (AECPA). Madrid.
- Betanzo, A. (2006). "Los efectos de la transformación del territorial del Estado español sobre el PSOE y el PP". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, Num.3, 223-258.
- Black, G. (1970). "A Theory of Professionalization of Politics". *American Political Science Review*, Vol. 64, No. 3., 865-878.
- Black, G. (1972). "A theory of political ambition", *American Political Science Review*, 66, 144-159.
- Börzel, T.A. (2002). *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caramani, D. (2004). *The Nationalization of Politics. The formation of national electorates and party systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Careaga, M., y Weingast, B.R. (2000). "The Fiscal pact with Devil: A Positive Approachh to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance". Working Paper. Hoover Institution, Stanford University.
- Carey, J.M. y Shugart, M.S. (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote – A Rank Ordering Electoral Formulas". *Electoral Studies*, 14, 4: 417- 439.
- Chandler, W.M. (1987). "Federalism and Political Parties" in Bekvis, H. y Chandler W.M. *Federalism and the Role of the State*. Toronto: University of Toronto.
- Colomer, J.M. (1999). "The Spanish 'State of the Autonomies': Non-Institutional Federalism" en Paul Heywood (coord.). *Politics and Policy in Democratic Spain*. London: Frank Cass.
- Colomer, J. M. (2005). "It's parties that choose electoral systems (or Duverger's Laws Upside down)". *Political Studies* , 53, 1-21.
- Chhibber, P.K. y Kollman, K. (2004). *The formation of national party systems: federalism and party competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. New Jersey: Princeton University Press.
- Chisholm, D. (1989). *Coordination without Hierarchy*. Berkeley: University of California Press.
- Cornelius, W. A., Eisenstad, T. y Hindley, J. (1999). *Subnational politics and democratization in Mexico*. San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California San Diego.

Courchene, T., Díaz Cayeros, A., y Webb, S.B. (2000). "Historical Forces: Geographical and Political" in M. Giugale y S.B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*. Washington: The World Bank.

Cox, G. (1990), "Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems", *American Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 4, 903-935.

Cox G. y McCubbins, M. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

Cox, G. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Crespo, I. y García, F. (2001). "El sistema electoral" en Alcántara, M. y Martínez, A. *Política y Gobierno en España*. Colección Ciencia Política, Valencia: Tirant lo Blanch.

Croisat, M. (1992). *El Federalismo en las Democracias Contemporáneas*. Barcelona: Editorial Hacer.

Deschower, K. (2003). "Party Strategies in Multi-level Systems", comunicación presentada al Fourth European Urban and Regional Studies Conference. Barcelona.

Díaz Cayeros, A. (n.d.), "Mexican Federalism and the Institutionalization of the Politics of Governors". Prepared for volume edited by Shugart, M. y Weldon, J. *What kind of Democracy Has Mexico? The Evolution of Presidentialism and Federalism*. Manuscript.

Díaz Cayeros, A., Webb, S. B. y Rojas, F. (2000). "Historical Forces: Geographic and Political" in M. Giugale y S. B. Webb (eds.). *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons From Mexico*. Washington: The World Bank.

Díaz Cayeros, A. y Courchene, T. (2000). "Transfers and the Nature of the Mexican Federation", in M. Giugale y S. B. Webb (eds.) *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*. Washington: The World Bank.

Díaz Cayeros, A., et. al. (2002). "Mexico's Decentralization at a Crossroads", Prepared for Fiscal Federalism Conference. Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University.

Díaz Cayeros, A. (2003). "Do Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in Regional Resource Allocation in Mexico" in E. Gibson (ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*. Washington: Johns Hopkins University Press.

Díaz Cayeros, A. (2003). "Federalism and the Mexican National Fiscal Convention", manuscript. A version of this paper was prepared as a Background paper for the Workshop on the Mexican National Fiscal Convention held at

Stanford University on December 3, 2003, sponsored by the Stanford Center for International Development (SCID) and the Rule of Law Program in the Law School.

Díaz Cayeros, A. (2004). "Regional Resource Allocation in Mexico" in E. Gibson (ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Díaz Cayeros, A. (2004a). "Do Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in Regional Resource Allocation in Mexico", in Gibson, E. (ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Díaz Cayeros, A. (2004b). "Decentralization, Democratization, and Federalism in Mexico", in Middlebrook, K.J., *Dilemmas of Political Change in Mexico*. London: Institute of Latin American Studies.

Díaz Cayeros, A. (2004c), "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", *Política y Gobierno*, Vol. XI, No. 2.

Díaz Cayeros, A. (2006). *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Diermeier, D. y Krehbiel, K. (2003). "Institutionalism as a Methodology", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, No. 2, 123-144.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins.

Eisenstadt, T.A. (1999). "Electoral Federalism or Abdication of Presidential Authority? Gubernatorial Elections in Tabasco" in *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. San Diego: University of California.

Elazar, D. et.al. (eds). (1969). *Cooperation and Conflict: Readings in American Federalism*. F.E. Peacock.

Epstein, D., Brady, D., Kawato, S., O'Halloran, S. (1997). "A Comparative Approach to Legislative Organization: Careerism and Seniority in the United States and Japan". *American Journal of Political Science*, 41 (3), 965-988.

Fabre, E., Swenden, W., Maddens, B., Libbrecht, L. (2005). "Party Organization in Decentralised Countries: The cases of Spain and the United Kingdom". Preparado para el taller *Democracy and Political Parties*. ECPR Sesiones Conjuntas, Granada, 14-19 de abril.

Falleti, T. (2003). *Governing Governors: Coalitions and Sequences of Decentralization in Argentina, Colombia and Mexico*, Dissertation Submitted to the Graduate School in partial fulfillment of the requirements for the Degree of Doctor in Philosophy, Field of Political Science, Northwestern University, Evanston, Illinois.

- Ferejohn, J. (2002). "Judicializing Politics, Politizing Law". *Law and Contemporary Problems* , 1-41.
- Figueiredo, R.J.P y Weingast, B.R. (2005). "Self-enforcing Federalism". *Journal of Law and Economics* , 21 (1), 103-135.
- Filippov, M., Ordeshook, P.K. y Shvetsova, O. (2004). *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flamand, L. (2004). "Who disagrees with the Governor? Constitutional Controversies, the Supreme Court and the Reinvigorated Mexican Federalism". Manuscript. Department of Political Science, University of Rochester.
- Flamand, L. (2006). "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos". *Política y Gobierno*, Vol. XIII, No. 2, 315 – 359.
- Frolich, N. y Oppenheimer, A. (1970). "I Get by with a little help from my friends". *World Politics*, Vol. 23, No. 1, 104-120.
- Gallego, R. (2002). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Centro de Investigaciones sociológicas: Madrid.
- García-Guereta, E. (2001). "Las características internas a los partidos y su incidencia en el comportamiento de los mismos: el caso de AP-PP". Trabajo realizado para ser expuesto en un Seminario del Fórum UPF.
- García-Guereta, E. (2001). "Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos". Tesis doctoral. CEACS del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Universidad Autónoma de Madrid.
- Garman, Ch., Haggard, S. y Willis, E. (1999). "The Politics of Fiscal Federalism: A Theory with Latin American Cases". Unpublished manuscript. University of California San Diego.
- Garman, C., Haggard, S. y Willis, E. (2001). "Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases". *World Politics* 53 (January), 205-236.
- Gibbons, R. y Rutten, A. (1997). *Hierarchical Dilemmas: Social Contracts with Self-Interested Rulers*. Working Paper. Cornell University.
- Gibson, E. y Suárez-Cao, J. (2007). "Competition and Power in Federalized Party Systems". CHSS Working Paper series. Academic Year 2006-07. Working Paper 1.
- Gordin, J.P. (2004). "Rethinking Riker's Party-Based Theory of Federalism: The Argentine Case". *The Journal of Federalism* 34 (1), 1-14.

Grau i Creus, M. (2005). "A Step Backwards or a Step Forwards? The Politics and Policies of Decentralization under the Governments of the Partido Popular". *South European Society and Politics*, 10 (2), 263 - 279.

Grau i Creus, M. (2001). "Spain: incomplete federalism" in Ute Wachendorfer-Schmidt (ed.) *Federalism and Political Performance*. Routledge: London and New York.

Guy, P.B. y Pierre, J. (2000). "Developments in Intergovernmental Relations. Towards Multi-level governance", *Policy and Politics*, 29, 131-135.

Gyford, J. (1980). "Political parties and central-local relations" in G.W. Jones (ed.) *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*. London: Sage.

Gyford, J. y James, M. (1983). *National parties and local politics*. London: George Allen & Unwin.

Grodzins, M. (1966). *The American System: A new view of the Government in the United States*. Rand McNally

Haggard, S. (1999), "The Politics of decentralization in Latin America" in Burki, S.J. y Perry, G., *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Decentralization and Accountability of the Public sector*. Washington: The World Bank.

Haggard, S. y McCubbins, M. D. (eds.) (2001). *Presidents, Parliaments, and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Haggard, S. y Webb, S. (2004). "Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations: Argentina, Brazil and Mexico Compared" in Montero, A. y Samuels, D. (coord.) *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Hall, P.A. y Taylor, R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, XLIV, 936-957.

Hanf, K. y Toonen, T. A. J. (1985). *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Harmel, R. (1981). "Environment and Party Decentralization: A Cross-National Analysis". *Comparative Political Studies*, 14 (1).

Heller, W. (2002), "Regional parties and national politics in Europe. Spain's Estado de las Autonomías, 1993 to 2000", *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 6, 653-681.

Heras, R. (1994). *La Guerra de las Rosas. La destrucción del "guerrismo" por el Dios González*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.

- Hernández Trillo, F. y Torres Rojo, J.M. (2006). "Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en México". *Revista Mexicana de Sociología*, 68 (1).
- Hicken, A. (2003). "From Province to Parliament. Party Aggregation in Developing Democracies". Prepared for delivery at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28 - August 31, 2003.
- Hooghe L. y Gary, M. (2003). "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance". *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2.
- Hopkin, J. (2001). "Bringing the Members back in? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain". *Party Politics*, Vol. 7, No. 3, 343 - 361.
- Hopkin, J. (2003). "Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation. A Framework for Analysis". *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10 (3), 227-237.
- Hopkin, J. y Van Biezen, I. (2004). "Party Organization in Multi-Level Contexts: Theory and Some comparative empirical evidence". Instituto de Estudios Autonómicos (2006), "Les balances fiscals: concepte, mètode i aplicacions", *El Clip*, No. 35.
- Hopkin, J. y Bradbury, J. (2006). "British State-wide parties and Multi-level Politics". *The Journal of Federalism*, Vol. 36, No. 1, 135–152.
- Iglesias, M.A. (2003). *La Memoria Recuperada: Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas*. Tomo I y II. Madrid: Santillana Editores.
- Jaccard, J. (2001). *Interaction Effects in Logistic Regression (Quantitative Applications in the Social Sciences)*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Jordana, J. (2001). "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional". Proyecto conjunto INDES – UNION EUROPEA. Series Documentos de Trabajo I-22 UE. Washington, D.C.
- Jordana, J. (2002). "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia". Proyecto conjunto INDES – UNION EUROPEA. Documento de Trabajo. Washington, D.C.
- Jaén, E. (1995). *Los Hijos del César. Poder y ambiciones de los barones socialistas*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- Janda, K. (1980). *Political Parties: A Cross-National Survey*. New York: Free Press.
- Katz, R.S. (1980). *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Katz, R. S. y Mair, P. (1994). *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: SAGE Publications.
- Katz, R.S. y Wessels, B. (eds.) (1999). *The European Parliament, the national parliaments, and European integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Keating, M. y John L., (eds.) (1997). *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
- King, G., Keohane, R. y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kitschelt, H. (1989), "The Internal Politics of Parties: The Law of curvilinear disparity Revisited", *Political Studies*, Vol. 37, No. 3, pp.400-421.
- Kitschelt, H. (1994). *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kramer, L. (1994). *Understanding Federalism*. *Vanderbilt Law Review*, 1485-1561.
- Kramer, L. (2000). "Putting politics back into the safeguards of federalism". *Columbia Law Review*, 100 (1), 215-293.
- Lago Peñas, I. y Lago Peñas, S. (2006). "The composition of public spending and the nationalization of party systems in western Europe". Colección de Papeles de Trabajo, 8/06, Instituto de Estudios Fiscales, <http://www.minhac.es/ief/principal.htm>.
- Lehmbruch, G. (1978). "Party and Federation in Germany: A Developmental Dilemma". *Government and Opposition*, Vol.13, No. 2.
- Levi, M. (1996). *A State of Trust*. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre.
- Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. California Series on Social Choice and Political Economy: University of California Press.
- Liphjart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lipset S.M. y Rokkan, S. (1967). *Party systems and Voter Alignment*. Free Press.
- Lopez Alba, G. (2002). *El Relevo: Crónica Viva del Camino Hacia el II Suresnes del PSOE*. España: Ed. Taurus.
- López Nieto, L. (1988). *Alianza Popular: Estructura y Evolución Electoral de un Partido Conservador (1976-1982)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Loughlin, J., (ed.) (2001). *Subnational Democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Lupia, A. y McCubbins, M. (1998). *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?*. Chicago: University of Chicago Press.

Lujambio, A. (1995). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Mainwaring, S. (1991). "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective". *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1, 21-43.

Maíz, R., Beramendi, P. y Grau i Creus, M. (2002), "La Federalización del Estado de las Autonomías: Evolución y Déficit Institucionales" en Subirats, J. y Gallego, R. (coord.), *Veinte años de autonomías en España: Leyes, Políticas Públicas, Instituciones y Opinión Pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Maravall, J.M. (2003). "The Rule of Law as a Political Weapon" en Maravall, J. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mayhew, D. (1974). *The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

Méndez, L.M. (2000). "La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)", *Colección Monografías*, No. 178. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Méndez, L.M. (2004). "Federalismo y Partidos Políticos: Los Casos de Canadá y España". Working Paper No. 232. Institut de Ciències Politiques i Socials.

Méndez, L.M. y Orte, A. (2005). "La organización de partidos en sistemas multinivel: el caso del PSOE", Trabajo presentado en el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración, 21-24 de septiembre de 2005, Madrid.

Mayntz, R. y Sharpf, F.W. (1975). *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Elsevier: Amsterdam, Oxford, New York.

Mitin, D. (2003). "Deconstructing Conflict: The rationality of the Center- Periphery Confrontation in the Context of Russian Post-Communist Democratization". *Studies in Post-Communism* (4), 1-39.

Mohr, L. (1973). "The Concept of Organizational Goal". *American Political Science Review*, Vol. 67, No. 2., 470-481

Montero, J.R. y Font, J. (1991). "El voto dual: lealtad y transferencia de votos en las elecciones Autonómicas" in Equip de Sociologia Electoral *Électorat Catalá a las Elecciones Autonómicas de 1988: Opinions, Actituts i Comportaments*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Montero, A.P. (2001). "After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain and Mexico". *The Journal of Federalism*, 31:4 (Fall 2001).

- Morgenstern, S. y Swindle, S.M. (2005). "Are Politics Local? An Analysis of Voting Patterns in 23 Democracies". *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No.2., 143-170.
- Morata, F. (2001). "El Estado de las Autonomías: Veinte Años de Rodaje" en Alcántara, M. y Martínez, A., (eds.), *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch
- Müller, W.C. (2000). "Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work". *European Journal of Political Research*, 37:309 - 333.
- Muñoz, J., Boso, A. y Pallarés, F. (2005). "Nationalization of Party Systems: The Spanish Case" (1979-2004). Manuscript.
- Nice, D. y Fredricksen, P. (1995), *The Politics of Intergovernmental Relations*. Chicago: Nelson Hall.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- O'Neill, K. (2003). "Decentralization as an electoral strategy". *Comparative Political Studies*, Vol. 36 No. 09.
- Ostrom, V. (1985), "Multiorganizational arrangements in the Governance of Unitary and Federal Political Systems", en Hanf, K.I. y Toonen, Theo A.J. (eds.) *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Page, E. y Goldsmith, M. J. (1987). *Central and local government relations. A comparative analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Pallarés, F., y Keating, M. (2003). "Multi-level Electoral Competition. Regional Elections and Party Systems in Spain". *European Urban and Regional Studies*, 10(3): 239-255.
- Panebianco, A. (1982). *Modelos de partido: Organización y poder en los partidos políticos*. España: Alianza Editorial.
- Pennock, R. (1959). "Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration". *Behavioral Science*, 4, 179-191.
- Peters, G.B. (1998). "Managing Horizontal Governments. The politics of Coordination". Research Paper No. 21. Canadian Centre for Management Development.
- Peters, G. B. y Pierre, J. (2001). "Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance". *Policy and Politics*, Vol. 29, No. 2, 131-5.

- Pierson, P. (1995). "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy". *Governance*, 8 (4), 449-478.
- Popkin, S. (1994), *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: Chicago University Press.
- Przeworski, A. y Wallerstein, M. (1982). "The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies". *American Political Science Review*, 76 (2), 215-238.
- Rae, D. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Reníu, J.M. (2004). Datos y Working Papers para el estudio de las coaliciones políticas en España <http://www.ub.es/grepa/Datosydocs.htm>.
- Renzsch, W. (2001). "Bifurcated Parties and Integrated Parties in Parliamentary Federations: The Canadian and German Cases". Working Paper. IIGR, Queen's University.
- Rohdes, R.A.W. (1981 [1999]). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Ashgate.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. London: Sage.
- Rhodes, R.A.W y Wright, V. (eds.) (1987). *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*. London: Frank Cass.
- Richards, D. (2001). "Coordination and Shared Mental Models". *American Journal of Political Science* , 45 (2), 259-276.
- Riker, W. y Schaps, R. (1957), "Disharmony in Federal Government". *Behavioral Science*, 2, 276-290.
- Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- Riker, W. (1975). "Federalism" in Polsby, N. (ed.) *Handbook of Political Science* (V 5). Mass: Addison-Wesley.
- Riker, W. (1980). "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions". *American Political Science Review* , 74 (2), 432-446.
- Riker, W. (1987). *The Development of American Federalism*. Kluwer Academic.
- Ríos, A. y Cejudo, G.M. (2009). "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México". *Documentos de Trabajo, SDPA 225*. México: CIDE.
- Rodríguez, V. (1997). *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Westview Press.

- Rodriguez, V. y Ward, P. (1999). "New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico". *Journal of Latin American Studies*, 31(3), 673-710.
- Rodden, J. (2001). "Creating a More Perfect Union: Electoral Incentives and Reform of Federal Systems". Working Paper (Draft). <http://web.mit.edu/jrodde/www/papers.html>
- Rohde, D.W. (1979). "Risk-bearing and Progressive Ambition: The Case of Members of the United States House of Representatives". *American Journal of Political Science*, 23, 1-26.
- Roller, E. y Von Houten, P. (2002). "National Parties and Regional Party Systems in Europe. A Framework and an Application to the PSC-PSOE in Catalonia", Prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association. Boston.
- Roller, E. y Von Houten, P. (2003). "A National Party in a Regional Party System: The PSC-PSOE in Catalonia". *Regional and Federal Studies*, 3, 13, 1-21.
- Sartori, G. (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Scharpf, F.W. (1988). "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration". *Public Administration*. Vol. 66, 239-278.
- Scharpf, F.W. (ed.) (1993). *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scharpf, F.W. (1997). "Introduction: The problem-solving capacity of multi-level governance". *Journal of European Public Policy*, 4 (4), 520-538.
- Schedler, A. (1999). "Conceptualizing Accountability" in Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M.F. (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Schelling, T. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shepsle, K., y Weingast, B. (1995). *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Schlesinger, J.A. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand Macnally.
- Schlesinger, J.A. (1975). "The Primary Goals of Political Parties: A Clarification of Positive Theory". *American Political Science Review*, 69, 840-49.

- Schlesinger, J.A. (1984). "On the Theory of Party Organization". *Journal of Politics* 46: 369-400.
- Schlesinger, J.A. (1991). *Political Parties and the Winning of Office*. Chicago: University of Chicago Press.
- Simon, H.A. (1957). "A Behavioral Model of Rational Choice" in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.
- Smiley, D.V. (1987). *The Federal Condition in Canada*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson Ltd.
- Smith, B.C. (1985). *Decentralization: the territorial Dimension of the State*. Reader in Public Administration, University of Bath, George Allen & Unwin: London.
- Stepan, A.C. (1999). "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model". *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 4, 19-34
- Stokes, S.C., Przeworski, A. y Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoner-Weiss, K. (1997). *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Strom, K. (1990). "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties". *American Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 2, 565-598.
- Strom, K. y Müller, W. (1999). *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Subirats, J. y Gallego, R. (2002). *Veinte Años de Autonomías en España. Leyes, Políticas Públicas, Instituciones y Opinión Pública*. Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid.
- Thorlakson, L. (2001). "Political competition in federal states: measuring and explaining party system congruence", Paper presented at the conference Multi-Level Electoral Competition: Devolution in Comparative Context, Birmingham, 21 and 22 September.
- Thorlakson, L. (2001). *Federalism and Party Organisational Adaptation: A Cross-national comparison*. Paper prepared for the workshop Causes and Consequences of Organisational Innovation in European Political Parties. Grenoble, France: ECPR Joint Sessions.
- Thorlakson, L. (2005). "Federalism and the European Party System". *Journal of European Public Policy*, No. 12, 468-487.

Tsebelis, G. (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, 25, 289-326.

Truman, D.B. (1967). "Federalism and the Party System" en Chambers, W.N. *The American Party Systems*. New York: Oxford University Press.

Vallés, J.M. (2000). *Curso de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

Van Biezen, I. (2000). "On the Internal Balance of Party Power: Party Organizations in New Democracies". *Party Politics*, 6, 4, 395-417.

Van Biezen, I. and Hopkin, J. (2004). "Party Organization in Multi-level contexts". Manuscript. <http://personal.lse.ac.uk/hopkin/apsa2004ivbjh.pdf>

Van Biezen, I. (2005). "On the Theory and Practice of Party Formation and Adaptation in New Democracies". *European Journal of Political Research*, 44, 147-174.

Von Houten, P. (1999). "The Politics of Fiscal Autonomy Demands. Regional Assertiveness and Intergovernmental Financial Relations in Belgium and Germany", Paper prepared for the CASPIC MacArthur Scholars' Conference "Rescaling the State". Wilder House, Chicago, May 1-2, 1999.

Von Houten, P. (2000). *Regional Assertiveness in Western Europe*. Ph.D. unpublished dissertation, The University of Chicago.

Von Houten, P. (2001). "Regional Assertiveness in Western Europe. A Statistical Exploration". Presented at the Workshop on Centre and Peripheries in a Changing World, ECPR Workshops, Grenoble.

Van Houten, P. (2003), "The Political Stability of Decentralization. The Role of Party Competition in Catalonia and Flanders". Preparatory Symposium for the Second International Conference on Regional Autonomy of Ethnic Minorities, Uppsala, 12-15 June 2003.

Van Houten, P. (2003). "Territorial Aspects of West European Party Politics: National Parties in Regional Party Systems". Manuscript.

Viver Pi i Sunyer, C. (1990). "Conflicto de Competencias entre el Estado y la Generalitat de Cataluña". *Autonomías: Revista catalana de derecho público*, 12, 43-50.

Weber, M. (1994). *El político y el científico* (Primera ed.). (J. C. Martínez, Trad.) Coyoacán, México: Ediciones Coyoacán.

Wheare, K.C. (1964). *Federal Government* (4th ed.). New York: Oxford University Press

Wildavsky, A. (1961). "Party discipline under Federalism: Implications of the Australian Experience". *Social Research*, 28:4.

Wright, D.S. (1978). *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wright, D.S. (1975). "Intergovernmental Relations and Policy Choice". *The Journal of Federalism*, 5, 1-24.

Watts, R.L. (1999). *Comparing Federal Systems*. Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

Zimmerman, J. F. (2001). "National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century". *The Journal of Federalism*, 31,2, 15-30.

Fuentes de Datos

Elecciones Generales. España. Datos electorales disponibles en www.eleweb.net.

Lista de conflictos intergubernamentales. Recursos presentados ante el Tribunal Constitucional (1980-2004). Base de datos "MAP- Lexter". Ministerio de Administraciones Públicas.

Documentos oficiales

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (2007), "Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales".

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2007), Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, www.shcp.gob.mx.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (1997), Diagnóstico de las finanzas públicas de las entidades federativas, Mimeo.

Documentos de los Partidos

a) Partido Popular

PP , "1er Congreso del Partido Popular. Programa"

PP (1993), "Ahora: Programa de Gobierno para Todos".

PP (2004), "Programa de Gobierno. Elecciones Generales 2004".

b) Partido Socialista Obrero Español

PSOE (1977), "XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español" (edición a cargo de Alfonso Guerra).

PSOE (1980), "III Informe al Comité Federal del Partido Socialista Obrero Español sobre Funcionamiento y Trabajo del Grupo Parlamentario Socialista".

PSOE (1980), "IV Informe al Comité Federal del Partido Socialista Obrero Español sobre Funcionamiento y Trabajo del Grupo Parlamentario Socialista".

PSOE (1988), "XXXI Congreso PSOE. Resoluciones", Madrid: Partido Socialista Obrero Español.

PSOE, (1990) "Estatutos Federales", Elaborados y aprobados en el transcurso del XXXII Congreso Federal del PSOE. Madrid, 9-11 noviembre 1990

PSOE (1996), "Programa Electoral. Elecciones Generales 1996".

Software

"Clarify" Software (<http://gking.harvard.edu/clarify/docs/clarify.html>)