

DEMOCRACIA, AUTORITARISMO E HIBRIDEZ EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS: LA MEDICIÓN Y CAUSAS DE LOS REGÍMENES SUBNACIONALES*

Carlos Gervasoni

Carlos Gervasoni es profesor asistente del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Máster en Ciencia Política y Máster en Estudios Latinoamericanos (Stanford University) y Doctor en Ciencia Política (University of Notre Dame). Se especializa en regímenes políticos, política subnacional, opinión pública y métodos de investigación social. Sus artículos han aparecido en América Latina Hoy, Comparative Political Studies, Democratization, Journal of Politics in Latin America y World Politics.

América Latina fue parte central de la tercera ola de democratización. En 1977 dieciséis de los diecinueve países de la región eran autoritarios. Veinte años más tarde todos (menos Cuba) eran básicamente democráticos. Esta fascinante transformación, seguida de la aún más súbita transición democrática en la Europa comunista, concentró la atención de la ciencia política latinoamericana y mundial en los regímenes políticos *nacionales*. Poco parecía importar lo que ocurría en esta provincia o aquella región cuando en las capitales los dictadores entregaban el poder a gobiernos civiles electos.

* Este artículo resume un proyecto de investigación cuyos resultados han sido parcialmente publicados en Gervasoni 2009a, 2009b y, especialmente, 2010a y 2010b. Quisiera en particular agradecer a Michael Coppedge, Frances Hagopian y Scott Mainwaring, de la Universidad de Notre Dame, por el gran apoyo que dieron al proyecto, y a María Marta Maroto por su excelente trabajo como asistente de investigación.

La rutinización de la democracia a nivel nacional, sin embargo, eventualmente visibilizó una realidad subnacional que merecía atención. Los *caciquismos caudillismos* y *coronelismos* que pueblan los manuales de historia latinoamericana parecían sobrevivir en el nuevo contexto, lo cual atrajo la atención de periodistas y académicos.¹ Al mismo tiempo, el libre funcionamiento del federalismo en algunos países y la creciente descentralización en casi todos hicieron evidente la importancia política y económica de las unidades subnacionales, a menudo a cargo de políticas públicas claves tales como la educación básica. En consonancia con estos procesos la ciencia política mundial, con un muy importante aporte latinoamericano, comenzó a “mirar hacia abajo”, es decir, hacia las provincias, estados, departamentos y municipios en los que transcurre buena parte de la actividad política.

Este giro subnacional fue muy abarcativo. Cubrió cuestiones tan diversas como las relaciones políticas y fiscales entre diferentes niveles de gobierno, las elecciones y los sistemas de partidos, el proceso de descentralización, las reformas económicas, los sistemas judiciales y, *last but not least*, la cuestión de la democracia (Fox 1994, Cornelius 1999; Snyder 1999; Chavez 2004; Gibson 2005).

Mi propio trabajo sobre regímenes subnacionales (Gervasoni 2010a, 2010b) es un intento de avanzar en esta dirección, comenzando primero por lo más básico, esto es, describiendo cuán democráticas u autoritarias son las provincias argentinas, y luego intentando explicar por qué algunas son menos democráticas que otras.

Uno podría legítimamente preguntarse: ¿se trata de una empresa intelectual relevante?, ¿vale la pena el esfuerzo de bucear en las sutilezas de los regímenes provinciales en un país que transitó de una sangrienta dictadura militar a un régimen razonablemente democrático? Mi respuesta afirmativa se basa en tres justificaciones. La primera es normativa, y argumenta que es éticamente inaceptable que los ciudadanos de un mismo país gocen en diferente medida de los derechos políticos que les garantiza la constitución dependiendo del lugar donde residen. Una auténtica democracia debe ser territorialmente homogénea (un objetivo no fácil de lograr aún en países desarrollados, como ilustra la experiencia del sur estadounidense).

En segundo lugar, debe advertirse que aunque los gobiernos subnacionales son menos autónomos que los nacionales, no necesariamente son menos importantes. En Argentina y muchos países de la región una gran (y creciente) proporción del gasto público, y por tanto de la acción estatal, es ejecutada por provincias y municipios. Los maestros, los médicos, los policías y los jueces, que tan críticamente inciden en la vida de los ciudadanos, son fundamentalmente empleados provinciales. Casi dos tercios de los funcionarios públicos argentinos pertenecen a las provincias, cifra que crece hasta alrededor del 80% si se considera a los empleados municipales.

En tercer y último lugar ocurre que la debilidad de la democracia en las provincias afecta también al régimen nacional por varias vías (Fox 1994). Una es la influencia que los líderes de provincias dudosamente democráticas tienen en el escenario nacional, no sólo como gobernadores, senadores o ministros (considérese por ejemplo el prototípico caso del brasileño Antonio Carlos Magalhaes), sino —con una frecuencia llamativa— como presidentes de la República. La política argentina ha estado en buena medida dominada por dos jefes de Estado desde el regreso de la democracia en 1983, los justicialistas Carlos Menem (1989-1999) y Néstor Kirchner (que gobernó, como presidente o consorte presidencial, durante el período 2003-2010), ambos ex gobernadores de provincias demográficamente minúsculas (La Rioja y Santa Cruz, respectivamente). Hay muchos motivos para pensar que este improbable dominio está relacionado con el hecho de que son dos de las menos democráticas del país,² y también muchos para creer que las notorias prácticas antidemocráticas que caracterizaron a ambos presidentes fueron en buena medida “importaciones” de sus gestiones provinciales.

Regímenes Subnacionales: ¿Autoritarios o Híbridos?

Algunos de los trabajos que instalaron el tema en la agenda académica tendieron a usar el concepto de “autoritarismo subnacional” (Fox 1994, Cornelius 1999, Snyder 1999, Gibson 2005). La ventaja de esta elección de palabras era que comunicaba con claridad, brevedad e intensidad el objeto de estudio. Esto es, el problema que abordaban no era la existencia de gobiernos locales personalistas, nepotistas o clientelistas, sino *el tipo de régimen político subnacional*, es decir, la medida en que provincias y departamentos eran democráticos (o no). La clarificación conceptual era importante, porque casi toda la literatura periodística y buena parte de la académica diagnosticaban las patologías subnacionales latinoamericanas como un amorfo síndrome que, además de autoritarismo, incluía personalismo, nepotismo y clientelismo (todos compatibles tanto con la democracia como con el autoritarismo, porque ninguno es una característica definitoria del tipo de régimen).

El problema del concepto de “autoritarismo subnacional” es que resulta *demasiado* intenso. El autoritarismo en estado puro implica un régimen no electoral (o con elecciones no competitivas), con importantes restricciones a la libertades civiles y políticas, y sin limitaciones significativas sobre el poder de los gobernantes. Sin embargo, todas las provincias argentinas seleccionan a sus gobernantes vía elecciones con voto universal y sin niveles elevados de fraude. En todas hay partidos opositores y alguna representación de ellos en las legislaturas. Existen siempre tres poderes formalmente independientes y niveles no triviales de libertad de expresión. En otras palabras, San Luis o Santa Cruz son

—según se documenta más adelante— seguramente menos democráticas que Mendoza o Córdoba, pero ciertamente distan de ser autoritarismos en sentido estricto. No pueden asimilarse a la España franquista (el caso en el que se inspiró Juan Linz para acuñar el concepto de “régimen autoritario”), ni a las dictaduras militares latinoamericanas, los sistemas comunistas de partido único o las teocracias de Medio Oriente. Se trata, en cambio, de regímenes similares a los que a nivel nacional han sido llamados “democracias iliberales” (Zakaria 1997), “autoritarismos competitivos” (Levitsky y Way 2002) o “autoritarismos electorales” (Schedler 2006). Es decir, regímenes con instituciones democráticas que no son simplemente una fachada, pero con realidades autoritarias que limitan (y son limitadas por) esas instituciones. Lo que existe en Argentina, Brasil o México (y también en otras democracias del mundo) son regímenes subnacionales “híbridos” (Karl 1995) en los que conviven dosis significativas tanto de democracia como de autoritarismo (Gervasoni 2010a, 2010b).

La democracia liberal es un tipo de régimen político con un elemento estrictamente democrático (la selección de los gobernantes mediante elecciones multipartidarias, libres, justas e inclusivas) y un elemento liberal (el respeto de derechos individuales y la limitación del gobierno mediante dispositivos institucionales tales como la división de poderes).³ Los regímenes híbridos provinciales quedan a mitad de camino en ambos frentes: tienen por un lado elecciones multipartidarias con voto universal, pero los candidatos oficialistas superan masivamente a los opositores en términos de recursos de campaña y cobertura mediática; de la misma forma, son generalmente liberales en lo que hace al derecho a la vida y la libertad física de los opositores, pero al mismo tiempo los hostigan con medidas represivas “blandas” (además de subordinar groseramente a los formalmente independientes poderes legislativo y judicial).

La ausencia de “autoritarismos subnacionales” en sentido estricto no debería sorprender. De la misma forma en que la legitimidad contemporánea de la democracia impone costos materiales y simbólicos a las naciones abiertamente autocráticas, los gobernantes provinciales enfrentan enormes dificultades para construir autoritarismos puros cuando la libertad política prevalece a nivel nacional. La Constitución argentina establece una arquitectura institucional democrática para todas las provincias, y prevé un mecanismo correctivo: “[e]l Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno...” (Art. 6). La ejecución a nivel subnacional de actos alevosamente autoritarios —abolir las elecciones, cerrar la legislatura, encarcelar opositores— desencadenaría una secuencia política que casi seguramente conduciría a la caída del gobernante en cuestión: los medios nacionales se interesarían por tales hechos, la opinión pública nacional se indignaría, los partidos políticos perjudicados actuarían a través de sus representantes en el congreso nacional, y las autoridades

federales se verían compelidas a intervenir. En tal contexto, los líderes provinciales con proyectos hegemónicos a menudo hacen concesiones democráticas para maximizar sus chances de supervivencia política.

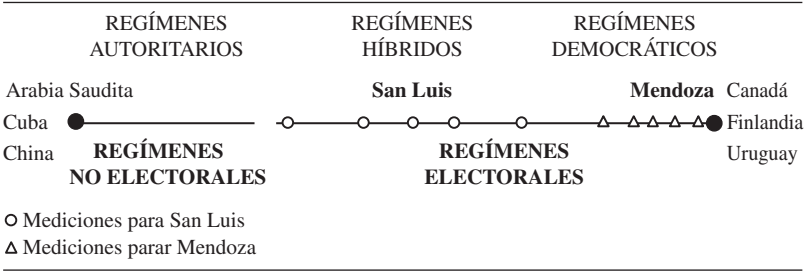
Los mecanismos punitivos mencionados en el párrafo anterior no se activan frente a prácticas autoritarias sutiles y furtivas, y por tanto difíciles de observar. Un gobernante provincial de vocación autoritaria y recursos suficientes puede alterar las reglas electorales para obtener supermayorías legislativas (Calvo y Micozzi 2005), comprar la simpatía de los medios de comunicación locales, o inspeccionar sólo a las empresas que financien candidatos opositores. Es muy probable que, actuando de esta forma, las autoridades provinciales logren evitar la nacionalización de los conflictos provinciales (Gibson 2005), ubicándose así a prudente distancia tanto del riesgo de una derrota electoral como del de una intervención federal. El contexto democrático nacional, entonces, prácticamente imposibilita el *autoritarismo subnacional*, al tiempo que deja lugar para *regímenes provinciales híbridos*.

Nótese que evaluar el nivel de democracia subnacional en este contexto de hibridez supone dos importantes problemas de medición. El primero es que, en promedio, las diferencias entre regímenes provinciales no son tan marcadas como las existentes entre regímenes nacionales, lo cual inevitablemente aumenta el tamaño relativo del error de medición (o, en otros términos, se deteriora la razón entre “señal” y “ruido”). El segundo problema es que la naturaleza encubierta de los elementos autoritarios hace más difícil detectarlos y medirlos, con el consecuente aumento en el tamaño absoluto del error de medición. Si a estos dos problemas le sumamos el de la escasa cantidad y baja calidad de las fuentes secundarias disponibles para las provincias (y especialmente para las más pequeñas y menos desarrolladas), resulta claro que el contexto de medición es particularmente problemático.

La Figura 1 representa estas dificultades gráficamente. La línea horizontal refleja el rango total de variación, desde el extremo más democrático al más autoritario (con tres países ilustrando cada polo). La discontinuidad en la línea representa el “salto” entre los regímenes no electorales (o con elecciones no competitivas) y los regímenes electorales. Dos provincias, una democrática (Mendoza) y otra híbrida (San Luis), aparecen en sus correspondientes posiciones. Es claro que la distancia que las separa es bastante menor a la existente entre Arabia Saudita y Canadá. Los círculos y triángulos representan los puntajes de varios indicadores para San Luis y Mendoza, respectivamente. Ambos conjuntos de puntajes observan considerable dispersión (debido al error de medición), pero ésta es mayor en el caso de San Luis porque su naturaleza híbrida hace que la medición sea especialmente imprecisa. Nótese que el círculo más democrático no está muy alejado del triángulo menos democrático. Se corre el riesgo entonces de desestimar la significativa (pero no enorme) diferencia entre las dos provincias, mientras que ese

riesgo es prácticamente nulo cuando se mide la diferencia entre Cuba y Finlandia.

FIGURA 1 — UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA VARIACIÓN Y MEDICIÓN DE REGÍMENES NACIONALES Y SUBNACIONALES



El puntaje de un único indicador puede ser suficiente para estimar con bastante precisión la distancia entre China y Uruguay, pero la elección aleatoria de un par triángulo-círculo puede resultar en una gran sobrestimación o subestimación de las reales diferencias entre los regímenes de Mendoza y San Luis. Para compensar los problemas resumidos por la Figura 1, la evaluación del grado de democracia provincial debe ser especialmente rigurosa.

Estrategias para la Medición del Nivel de Democracia Subnacional

¿Cómo puede medirse el grado en que cada provincia es democrática o autoritaria? Los observadores de la política provincial argentina coinciden, por ejemplo, en que Santa Fe es considerablemente más democrática que Santa Cruz, pero no siempre es claro qué criterios de medición usan ni cuál es la posición relativa de otras provincias menos estereotípicas. Es necesario recurrir a formas rigurosas de medición que, además, permitan obtener estimaciones para los 24 distritos.⁴ Dadas las dificultades de medición ya mencionadas, en mi investigación he aplicado a las provincias argentinas las dos estrategias utilizadas por la ciencia política para medir el tipo de régimen, la objetiva y la subjetiva.

La tradición objetiva recurre a indicadores institucionales o electorales que pueden ser fácilmente observados y que prácticamente no requieren interpretación por parte del investigador. Una de las medidas propuesta por Vanhanen (2000), por ejemplo, es el porcentaje de los votos obtenidos por los partidos derrotados en una elección. Cuando éstos obtienen proporciones pequeñas, estamos frente a situaciones de

gran predominio electoral de un partido o coalición, lo que a menudo refleja restricciones a la competencia. Este indicador, aunque de imperfecta validez, captura una intuición muy razonable: en los países generalmente considerados democráticos los ganadores casi nunca superan el 60% del total de votos, y en general obtienen porcentajes muy inferiores. En cambio, allí donde las elecciones son fraudulentas y/o la competencia partidaria está restringida, no es raro que los oficialismos logren mantenerse en el poder con cifras superiores (y a veces muy superiores) al 60%.

Un influyente índice objetivo es el propuesto por Alvarez, Cheibub, Limongi y Przeworski (1996). Estos autores conceptualizan a los regímenes políticos en forma dicotómica (democráticos o no), y sostienen que para que lo sean deben cumplir cuatro condiciones: 1) que el poder ejecutivo sea elegido, 2) que el poder legislativo sea elegido, 3) que existan dos o más partidos que compitan en las elecciones y, 4) que el partido gobernante haya perdido por lo menos una elección desde el establecimiento del régimen.⁵ Las tres primeras reglas descartan a los regímenes abiertamente autoritarios, es decir, aquéllos sin elecciones multipartidarias. La cuarta regla está diseñada para filtrar a regímenes “priistas”, es decir, aquellos en los cuales hay elecciones formalmente competitivas pero ninguna chance de que el oficialismo sea derrotado.

¿Qué ocurre si aplicamos este índice a las provincias argentinas? Es tan interesante como sospechoso constatar que aunque todas se ajustan a las tres primeras reglas, hay ocho que han sido gobernadas por el mismo partido durante siete períodos consecutivos (esto es, 28 años ininterrumpidos desde 1983 hasta 2011): Formosa (Partido Justicialista, o PJ), Jujuy (PJ), La Pampa (PJ), La Rioja (PJ), Neuquén (Movimiento Popular Neuquino), Río Negro (Unión Cívica Radical), San Luis (PJ) y Santa Cruz (PJ). A esta lista deberían agregarse tres distritos donde sí hubo rotación, pero sólo a partir de una intervención federal: Catamarca, Corrientes y Santiago del Estero. Es decir, 11 de las 24 provincias (46%) nunca vieron al oficialismo perder elecciones para gobernador en más de un cuarto de siglo.⁶ Para decirlo simplemente: o las autoridades de estos distritos gobiernan mejor que sus contrapartes en los Estados Unidos (donde entre 1983 y 2010 hubo rotación electoral en 49 de los 50 estados), o hay en algunas provincias de Argentina restricciones a la competencia democrática que hacen prácticamente imposible desalojar electoralmente a un partido del poder.

La tradición objetiva ha sido la más frecuentemente aplicada a nivel subnacional, en buena medida debido a que los datos necesarios suelen ser de relativamente fácil acceso. Existen índices de este tipo para varios países federales, por ejemplo Argentina (Gervasoni 2010a; Giraudy 2010), Brasil (Borges 2007), Estados Unidos (Hill 1994; Goldberg, Wibbels, y Mvukiyehe 2008), India (Beer y Mitchell 2006), y México (Hernández Valdez 2000; Giraudy 2010).

Una segunda estrategia para medir el grado de democracia es subjetiva.⁷ En este caso el investigador recurre a fuentes bibliográficas, diarios y/o expertos locales para evaluar sobre una escala predefinida la situación de cierto aspecto de la democracia en cierto Estado, obteniéndose luego un puntaje agregado. Esta estrategia es la más común a nivel nacional, y es la que siguen índices establecidos tales como los de Freedom House,⁸ Polity IV,⁹ Coppedge y Reinecke (1991) y, para América Latina, Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2007). Sin embargo, ha sido raramente utilizada a nivel subnacional debido a sus mayores requerimientos informativos. La medición que se presenta a continuación, llevada a cabo en las 24 provincias argentinas, es la primera de este tipo realizada en América Latina.¹⁰

La Encuesta de Expertos en Política Provincial

Diversas ciencias han recurrido a la medición de fenómenos complejos a través del juicio de expertos. Esta estrategia es usada, por ejemplo, por la medicina para diagnosticar patologías físicas, por la psicología para evaluar estados mentales, y por la ciencia política para mensurar variables tan diversas como las posiciones ideológicas de partidos y presidentes (para América Latina ver por ejemplo Coppedge 1998 y Wiesehomeier y Benoit 2009) o el poder de las legislaturas nacionales (Fish y Kroenig 2009). Para el caso de la democracia, Bowman, Lehoucq, y Mahoney (2005) argumentan convincentemente en favor de medidas basadas en el juicio de expertos con gran conocimiento de los países a ser codificados.

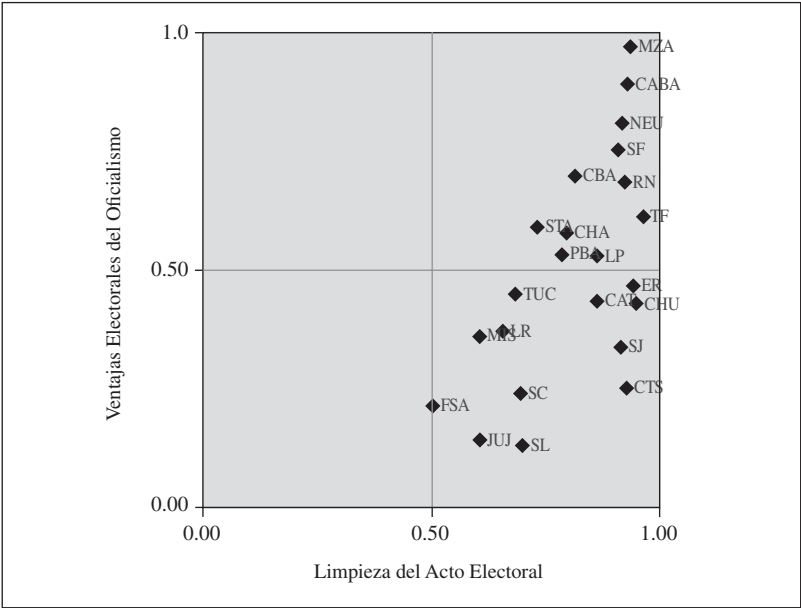
Durante el año 2008 llevé adelante la Encuesta de Expertos en Política Provincial (EEPP),¹¹ la cual tuvo como objeto medir diversos aspectos de los regímenes provinciales argentinos. Para ello se realizó un detallado proceso de operacionalización que resultó en dos dimensiones, 5 subdimensiones, 13 componentes y 22 subcomponentes, los cuales fueron medidos por los más de 100 ítems cerrados que integraron el cuestionario (mayormente referidos al período gubernamental 2003-2007).¹² Se encuestaron en forma personal 155 expertos —cientistas sociales y periodistas políticos locales con gran conocimiento del sistema político provincial— en las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (entre 4 y 12 expertos por distrito; media=6,46). La entrevista media duró 79 minutos (para más detalles metodológicos, ver Gervasoni 2010b).

El cuestionario incluyó preguntas sobre aspectos tan diversos como la limpieza del proceso electoral, el funcionamiento de la división de poderes, el estado de las libertades de expresión y prensa, y la prevalencia de actos de discriminación o brutalidad estatal. El puntaje de cada provincia en cada ítem es el promedio simple de la opinión de todos los expertos consultados. Dada la gran cantidad de ítems relevados, y

la deliberada superposición temática entre varios de ellos, se llevó a cabo una estrategia estadística de reducción de datos que resultó en la identificación de varias dimensiones, las cuales a su vez se plasmaron en índices (o conjuntos de ítems altamente correlacionados entre sí). Estos índices, además de simplificar el análisis, contribuyen a la reducción del error de medición, al mejorar notablemente la razón entre señal (cada índice la contiene tantas veces como ítems incluya) y ruido (que al ser aleatorio tiende a cancelarse a medida que se agregan ítems).

La Figura 2 presenta los resultados correspondientes a dos de las dimensiones identificadas: la “limpieza del acto electoral” (que resume ítems tales como el efectivo derecho universal al sufragio y la presencia de irregularidades en el conteo de votos), y la “ventaja electoral del oficialismo” (que reúne varias preguntas sobre las asimetrías entre candidatos oficialistas y opositores en términos de fondos de campaña y de cobertura por parte de los medios provinciales). Los valores más altos (hacia arriba y la derecha del gráfico) corresponden a situaciones más democráticas.

FIGURA 2 — LIMPIEZA ELECTORAL Y VENTAJA ELECTORAL DEL OFICIALISMO EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (2003-2007)



Fuente: Encuesta de expertos en política provincial.

Nótese, en primer lugar, que todas las observaciones se ubican en la mitad derecha del gráfico, indicando que las formas tradicionales de fraude no prevalecen en las elecciones provinciales argentinas (aunque no parecen estar erradicadas de lugares como Formosa, Jujuy y Misiones). La situación es bien distinta en lo que hace a la ventaja electoral del oficialismo: en esta dimensión las provincias ocupan casi todo el espectro, desde situaciones de competencia equitativa hasta distritos en los que los candidatos oficialistas superan abrumadoramente a los opositores en términos de recursos de campaña y cobertura por parte de los medios de comunicación locales.

En otras palabras, hay en la Argentina provincias razonablemente democráticas, donde las elecciones son auténticamente competitivas y representan una amenaza real para los oficialismos (por ejemplo, la CABA y Mendoza), pero también existen otras en las que, además de un nivel moderado de irregularidades electorales “clásicas” (padrones sesgados, fraude en el conteo de votos), hay importantísimas diferencias entre oficialismo y oposición en términos de los recursos de campaña básicos. Las provincias ubicadas en el sector inferior del gráfico (que además tienden a estar más hacia la izquierda) son entonces las menos democráticas en términos de la dimensión estrictamente electoral de la democracia. Se trata de Formosa, Jujuy, San Luis y Santa Cruz (esta última gobernada durante 12 años por el ex presidente Kirchner). No sorprende que todas sean parte del grupo de 11 provincias que no han experimentado rotación electoral desde 1983.

Cuando todas las dimensiones identificadas por la EEPP son tenidas en cuenta y combinadas con indicadores objetivos como los reseñados más arriba, el panorama que emerge es el de tres tipos de regímenes provinciales. Existe, en primer lugar, un grupo de provincias que “aprueba” en todos o casi todos los criterios objetivos y subjetivos. Estos distritos básicamente democráticos incluyen a los mayores del país: la provincia de Buenos Aires, la CABA, Córdoba, Mendoza, y Santa Fe. En el otro extremo aparece un grupo de provincias que acumula concluyente evidencia “incriminatoria”: se trata de Formosa, Jujuy, La Rioja, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero. Los expertos les asignan puntajes bajos o intermedios en casi todas las dimensiones y la evidencia objetiva muestra que los oficialismos (siempre justicialistas)¹³ han ganado todas las elecciones para gobernador desde 1983 y lo han hecho a menudo con sorprendentes mayorías electorales. La cláusula de reelección indefinida del gobernador, prácticamente inexistente en las constituciones de las demás provincias, ha sido la norma en cuatro de estas seis.

El tercer grupo de provincias ocupa una posición intermedia, sea porque en general obtienen valores ni muy bajos ni muy altos, o porque su desempeño es bueno en algunos indicadores y pobre en otros. En Salta, por ejemplo, ha habido varias rotaciones electorales desde 1983, pero las evaluaciones de los expertos tienden a colocarla en una posición poco

democrática. Lo contrario ocurre con Río Negro o Corrientes: algunos indicadores objetivos son incriminatorios (nunca el oficialismo perdió elecciones), al tiempo que los índices de la EEPP las ubican algo por arriba del promedio nacional.

Una Explicación Rentística: De cómo el Federalismo Fiscal Argentino genera “Emiratos Petroleros” Subnacionales

Frente a la pregunta por las causas de la democracia, los instintos teóricos de la Ciencia Política tienden a dirigir la atención hacia la estructura económica. Una larga y productiva literatura inaugurada por Lipset (1959) ha propuesto la hipótesis de que el desarrollo conduce (por canales causales muy diversos) a la democracia. Una aplicación de este tipo de enfoque a la Argentina subnacional, es el trabajo de Chávez (2004) sobre el *rule of law* en Mendoza y San Luis: La causa última de las diferencias entre estas provincias estaría en la mayor complejidad económica de la primera. Una inspección superficial de las provincias argentinas muestra que las habitualmente consideradas más avanzadas están entre las más democráticas (un fenómeno que reproduce la regularidad nacional de que todos los países desarrollados son democráticos). Sin embargo, no debe perderse de vista que entre las híbridas hay algunas muy prósperas. Santa Cruz, por ejemplo, es uno de los tres distritos con mayor ingreso per cápita y mejores indicadores sociales del país, y San Luis está en la actualidad por encima del promedio nacional. Ambas son, sin embargo, claramente menos democráticas que la muy pobre Chaco. Esta evidencia no es concluyente, pero en el menor de los casos sugiere la existencia de explicaciones complementarias.

Varios autores han enfatizado la importancia causal de la relación entre los oficialismos subnacionales y el nacional (Fox 1994; Snyder 1999; Gibson 2005), y existe evidencia estadística de que la pertenencia del gobernador al partido del Presidente (especialmente si éste es popular) contribuye al establecimiento de regímenes menos democráticos (Gervasoni 2010a). Así, el claro dominio del justicialismo en las provincias menos democráticas se debería en parte a los fracasos políticos de la UCR a nivel nacional desde 1983 (los dramáticos finales de los gobiernos de Alfonsín y De la Rúa) y a los relativos éxitos nacionales del PJ. La ausencia o fragilidad de una cobertura nacional habrían debilitado los intentos de hegemonía política de líderes provinciales no peronistas, al tiempo que la “marca” y la protección nacional del Justicialismo habrían contribuido a reforzar los regímenes subnacionales híbridos de ese origen.

Quisiera, sin embargo, enfatizar un factor que, por lo menos en Argentina, parece tener mayor poder explicativo que los anteriores: la existencia de *estados subnacionales rentísticos*, cuyas rentas provienen no de la explotación de recursos naturales sino del extraño federalismo

fiscal argentino. La literatura sobre *rentier states* y democracia se originó en el Medio Oriente (Mahdavy 1970), inspirada en la prevalencia del autoritarismo en los países ricos en petróleo. Más tarde la Ciencia Política elaboró teóricamente y apoyó empíricamente la plausibilidad de tal conexión causal (Ross 2001). En pocas palabras, la idea es que allí donde el Estado cuenta con acceso a generosos recursos fiscales que no provienen de los impuestos sino de la apropiación de una renta extraordinaria de recursos naturales (especialmente hidrocarburos y minerales), los gobernantes logran fácilmente subyugar a la sociedad. Se trata en alguna medida de una aplicación invertida de la idea de “*no taxation without representation*”: aquellos pueblos que en vez de sostener al Estado con sus impuestos dependen para su bienestar de las rentas que éste distribuye (en forma de salarios, subsidios, contratos, publicidad oficial, etc.) tienen menos incentivos y capacidad para demandar derechos democráticos o apoyar movimientos opositores.

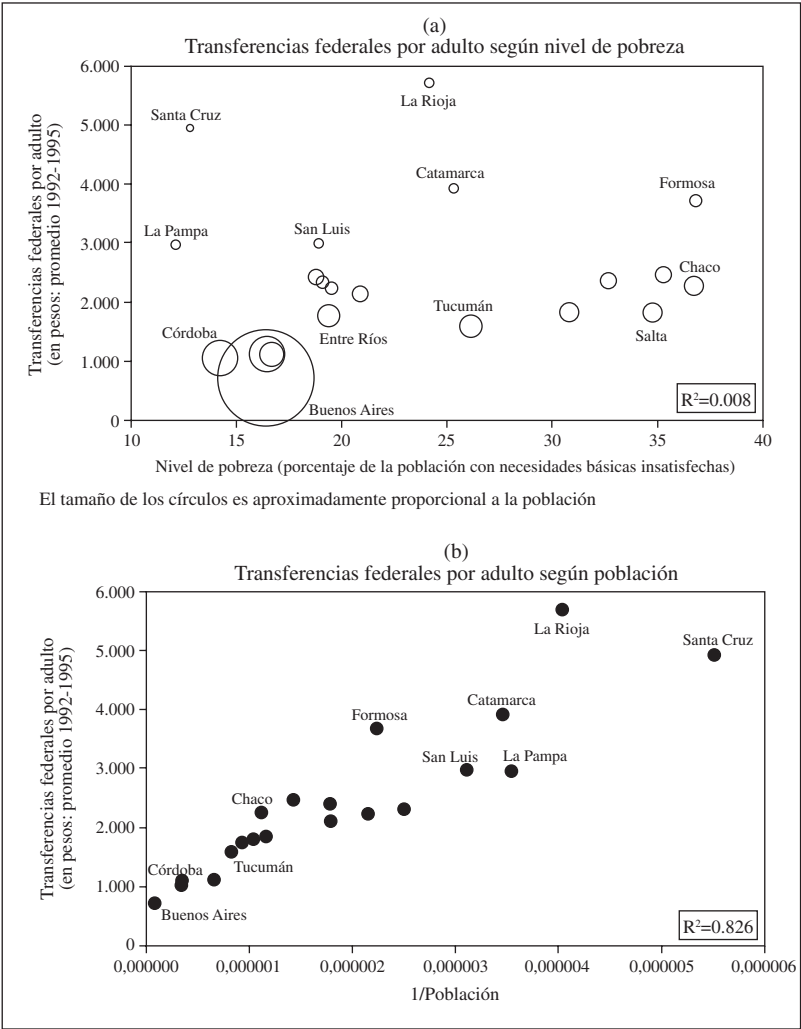
La idea de que la democracia no convive fácilmente con un Estado económicamente dominante se apoya no sólo en la contundente evidencia proveniente de los regímenes comunistas, sino también en una importante tradición teórica que parte del clásico *Camino de Servidumbre* (Hayek 1944) y aparece en buena parte de la literatura politológica sobre la democracia (Dahl 1971; Sartori 1987; Diamond, Linz y Lipset 1995). De la misma forma, a nivel subnacional McMann (2006) encuentra un vínculo causal entre la “autonomía económica” de los ciudadanos y el nivel de democracia en las regiones de Rusia y Kirguistán. Con matices, los autores mencionados coinciden en que allí donde el gobierno posee, además del poder político, el control sobre los recursos económicos, es improbable que acepte limitaciones a su poder tales como elecciones libres y parlamentos independientes.

En la Argentina hay provincias rentísticas. No necesariamente porque disfruten de rentas petroleras (algunas como Neuquén y Santa Cruz las tienen) sino porque son beneficiadas por el muy desigual sistema de reparto establecido por las instituciones del federalismo fiscal. Aunque las provincias ejecutan buena parte del gasto público, la recaudación tributaria es mayoritariamente nacional. El “desequilibrio fiscal vertical” resultante es cubierto mediante transferencias federales. La Figura 3 muestra el nivel de transferencias anuales por adulto hacia cada provincia.¹⁴ En el gráfico superior se manifiestan, en primer lugar, enormes asimetrías interprovinciales (La Rioja y Santa Cruz, por ejemplo, reciben aproximadamente siete veces más dinero por adulto que la provincia de Buenos Aires) y, en segundo lugar, una significativa inequidad: nótese que aunque Santa Cruz tiene un nivel bajísimo de pobreza, recibe muchos más recursos que las muy necesitadas Chaco o Salta. Extrañamente, la correlación entre nivel de pobreza y transferencias federales es nula. Ahora bien, si el federalismo fiscal argentino no distribuye los recursos en forma uniforme (asignando a todas el mismo nivel de transferencias

per cápita) ni en función del nivel de desarrollo relativo (asignando más recursos a las más pobres), ¿qué criterio usa?

La respuesta está en el gráfico inferior de la Figura 3: allí el eje X representa la inversa de la población. Es notable como esta función curvilínea del tamaño demográfico explica largamente (en un 82,6%, según muestra el R-cuadrado) las transferencias por adulto. En otras palabras, el sistema beneficia fuertemente a las provincias demográficamente pequeñas a expensas de las grandes. Estos y otros datos no presentados aquí muestran que algunas provincias argentinas son auténticos *rentier*

FIGURA 3 — LOS DETERMINANTES DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES A LAS PROVINCIAS



states: recaudan escasos impuestos propios pero reciben grandes sumas del gobierno federal, muy superiores a las que obtendrían si hicieran un gran esfuerzo recaudatorio propio.¹⁵ Estos distritos gozan entonces de generosas “rentas del federalismo fiscal” que financian casi enteramente su muy elevado gasto público per cápita. Estas “provincias fiscales” (Cao, Francés y Vaca 1997, 1992), cuyos sectores públicos emplean una injustificablemente alta proporción de la población (por ejemplo, Catamarca, Formosa, La Rioja, y Santa Cruz), incluyen a buena parte de las menos democráticas del país.

En otro trabajo (Gervasoni 2010a) presento evidencia que muestra una clara conexión entre rentas del federalismo fiscal y democracia subnacional. Un análisis estadístico para el período 1983-2003 indica que la correlación negativa entre ambas variables es, aun después de controlar por el nivel de desarrollo y otros factores, intensa, significativa y robusta. La evidencia cualitativa, en la forma de declaraciones de académicos y periodistas entrevistados en las provincias, es muy consistente con la idea de autonomía económica. Consultado acerca de cuán libres son los habitantes de la provincia para participar en demostraciones opositoras, un experto en la política de la (rentística e híbrida) provincia de La Rioja respondió: “La gente tiene miedo porque el 80% de la población económicamente activa depende del Estado de una forma u otra”. Respuestas como esta fueron frecuentes en las “provincias fiscales”, pero no en las demás.

Habiendo enfatizado una explicación estructural, no quisiera presentar un cuadro excesivamente determinístico. Los politólogos solemos pensar la realidad en términos de factores contextuales que no pueden ser modificados por la acción humana en el corto plazo (estructura), pero también de acciones llevadas a cabo por individuos (con diferentes preferencias, ideas y capacidades) para alcanzar sus objetivos (agencia). Las condiciones estructurales desfavorables a la democracia existieron, por ejemplo, continuamente desde 1983 en Formosa y Santa Cruz, pero no parecen haber sido enteramente explotadas hasta las administraciones de Gildo Insfrán y Néstor Kirchner, respectivamente. De la misma forma, San Luis y La Pampa son beneficiadas por rentas fiscales en similar medida, y no se diferencian significativamente en aspectos tales como tamaño, nivel de desarrollo, y partido predominante. Es plausible que el menor nivel de democracia en San Luis se explique en parte por las preferencias y estrategias que han diferenciado a los jefes locales (los hermanos Adolfo y Alberto Rodríguez Saá) de sus contrapartes Pampeanas.

Los factores estructurales parecen haber sido lo suficientemente determinantes como para prevenir la aparición de regímenes híbridos en las provincias que reciben relativamente escasos recursos fiscales federales. En condiciones de rentismo fiscal, en cambio, la existencia (o no) de tales regímenes parece depender en buena medida de factores de agencia.

Conclusión: La Importancia del Financiamiento de las Unidades Subnacionales

Las rentas, entendidas como ingresos (generalmente elevados) percibidos a cambio de un pequeño o nulo esfuerzo productivo, no gozan de buena prensa. Las teorías del *rentier state* y la “maldición de los recursos” postulan un efecto negativo de la riqueza natural sobre la democracia y el desarrollo económico, respectivamente. La literatura sobre *rent-seeking* documenta el peso muerto que para la economía representan las regulaciones que incentivan a las empresas a procurar rentas improductivas vía lobby en lugar de generar beneficios legítimos vía inversión productiva.

Es posible que las rentas del federalismo fiscal también sean (políticamente) perniciosas para las unidades subnacionales que teóricamente benefician. Los grandes desequilibrios fiscales verticales y generosos subsidios federales que caracterizan las finanzas públicas de muchas provincias argentinas contribuyen decisivamente al establecimiento de regímenes subnacionales poco democráticos. Aunque la llamada “correspondencia fiscal” (cada distrito financia sus gastos a través de los recursos que recauda) puede no ser deseable ni practicable en un país con provincias tan heterogéneas en tamaño y nivel de desarrollo, quizás el actual extremo de desequilibrio vertical sea también contraproducente. Como se documentó anteriormente, el federalismo fiscal argentino no privilegia la redistribución progresiva del ingreso entre provincias. Es posible que además conspire contra la salud fiscal y macroeconómica del país (Rodden y Wibbels 2002), y sin duda genera incentivos de *rent-seeking* político (esto es, hace más racional para muchos gobernadores dirigir sus esfuerzos a conseguir mayores transferencias desde Buenos Aires que a implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo económico local). Si, además, contribuye decisivamente a debilitar la democracia en varias provincias, nos encontramos ante una institución con múltiples efectos perversos.

La evidencia argentina nos invita a preguntarnos si detrás de los bajos niveles de democracia en muchas provincias, regiones y municipios de Latinoamérica (y el mundo) no hay situaciones de rentismo como las aquí descritas. Las diferencias entre regímenes políticos subnacionales más y menos democráticos se originan seguramente en diversas causas, pero la organización de las relaciones fiscales intergubernamentales puede ser un factor explicativo decisivo. Los hallazgos aquí presentados y los de investigaciones similares que se realicen en otros países pueden contribuir significativamente al “diseño de instituciones fiscales federales que maximicen conjuntamente la estabilidad macroeconómica, la equidad regional, y la democracia subnacional” (Gervasoni 2010a, 332).

Referencias

- Alvarez, Michael, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski. 1996. "Classifying Political Regimes". *Studies in Comparative International Development* 31(2).
- Beer, C. & Mitchell, N. (2006). "Comparing Nations and States. Human Rights and Democracy in India". *Comparative Political Studies* 39(8).
- Borges, André. 2007. "Rethinking State Politics. The Withering of State Dominant Machines in Brazil". *Brazilian Political Science Review* 1(2).
- Bowman, Kirk, Fabrice Lehoucq y James Mahoney. 2005. "Measuring Political Democracy. Case Expertise, Data Adequacy, and Central America". *Comparative Political Studies* 38(8).
- Calvo, Ernesto y Juan P. Micozzi. 2005. "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races". *Journal of Politics* 67(4).
- Cao, Horacio, Mónica Francés y Angel Vaca. 1997. "Empleo Público en las Provincias Rezagadas". *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 8.
- Chavez, Rebecca Bill. 2004. *The Rule of Law in Nascent Democracies. Judicial Politics in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- Coppedge, Michael. 1998. "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems". *Party Politics* 4(4).
- Coppedge, Michael y Wolfgang Reinicke. 1991. "Measuring Polyarchy". In Inkeles, Alex, ed., *On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Cornelius, Wayne. 1999. "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System". In *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, ed. W. Cornelius, T. Eisenstadt y J. Hindley. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies. University of California, San Diego.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dargoltz, Raúl, Oscar Gerez y Horacio Cao. 2006. *El Nuevo Santiagueñazo. Cambio Político y Régimen Caudillista*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Diamond, Larry, Juan Linz y Seymour Martin Lipset. 1995. "Introduction: What makes for Democracy?" In Diamond, Larry, Juan Linz y Seymour Martin Lipset, eds., *Politics in Developing Countries*. Second Edition. Boulder: Lynne Rienner.
- Fish, M. Steven y Matthew Kroenig. 2009. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fox, Jonathan. 1994. "Latin America's Emerging Local Politics". *Journal of Democracy* 5(2).
- Gervasoni, Carlos. 2009a. "¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Causal". En *Boletín de Política Comparada* 2(1).
- Gervasoni, Carlos. 2009b. "Democracia y Autoritarismo en las Provincias Argentinas". *Revista Aportes (para el Estado y la Administración Gubernamental)* Año 15-Nº 27.

- Gervasoni, Carlos. 2010a. "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces". *World Politics* 62(2).
- Gervasoni, Carlos. 2010b. "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces". *Journal of Politics in Latin America* 2(2).
- Gibson, Edward. 2005. "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries". *World Politics* 58(1).
- Giraudy, Agustina. 2010. "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico". *Journal of Politics in Latin America* 2(2).
- Goldberg, Ellis, Erik Wibbels y Eric Mvukiyehe. 2008. Lessons from Strange Cases. Democracy, Development, and the Resource Curse in the U.S. States". *Comparative Political Studies* 41(4/5).
- Hayek, Friedrich. 1944. *The Road to Serfdom*. London: Routledge and Sons.
- Hernández Valdez, Alfonso. 2000. "Las Causas Estructurales de la Democracia Local en México, 1989-1998". *Política y Gobierno*, 7(1).
- Hill, Kim Q. 1994. *Democracy in the Fifty States*. Lincoln: University of Nebraska Press
- Karl, Terry. 1995. "The Hybrid Regimes of Central America". *Journal of Democracy* 6(3).
- Levitsky, Steven y Lucan Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism". *Journal of Democracy* 13(2).
- Lipset, Seymour M. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *American Political Science Review* 53(1).
- Mahdavy, Hussein. 1970. "The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran". In Cook, M.A. (ed.). *Studies in Economic History of the Middle East*. London: Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán. 2007. "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004". In Munck, Gerardo (ed.). *Regimes and Democracy in Latin America. Theory and Methods*. New York: Oxford University Press.
- McMann, Kelly. 2006. *Economic Autonomy and Democracy. Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan*. New York: Cambridge University Press.
- McMann, Kelly y Nikolai Petrov. 2000. "A Survey of Democracy in Russia's Regions". *Post-Soviet Geography and Economics* 41(3).
- Morandini, Norma. 1991. *Catamarca*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Ross, Michael. 2001. "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics* 53(3).
- Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Vol. I and II. Chatham: Chatham House Publishers.
- Schedler, Andreas. 2006. "The Logic of Electoral Authoritarianism". In *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, ed. A. Schedler. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Snyder, Richard. 1999. "After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico". En *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, eds. Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt, y Jane Hindley. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies. University of California, San Diego.

- Trocello, María Gloria. 1997. "Poder Político vs. Poder Judicial. San Luis: Un Ring Patrimonialista". En *Boletín SAAP* (Sociedad Argentina de Análisis Político) 3(5).
- Vanhnen, Tatu. 2000. "A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998". *Journal of Peace Research* 37(2).
- Wiesehomeier, Nina y Kenneth Benoit. 2009. "Presidents, Parties, and Policy Competition". *Journal of Politics* 71(4).
- Wiñazki, Miguel. 1995. *El Último Feudo. San Luis y el Caudillismo de los Rodríguez Saá*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs* 76(6).

NOTAS

1. El periodismo argentino comenzó desde principios de los 90 a ocuparse de los llamados "feudos" provinciales (por ejemplo Morandini 1991; Wiñazki 1995). Los estudios académicos despegaron algunos años más tarde (Trocello 1997; Chavez 2004; Gibson 2005; Dargoltz, Gerez y Cao 2006).
2. Los hermanos Rodríguez Saá, de la también pequeña y poco democrática San Luis, se postularon varias veces para la presidencia y uno de ellos fue brevemente Presidente durante la crisis de 2001.
3. Indudablemente existen otras definiciones de democracia. Utilizo aquí la conceptualización estándar de la ciencia política, basada en el clásico *Polyarchy* de Dahl (1971).
4. Me refiero a las 23 provincias en sentido estricto y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
5. Esta es una versión simplificada del índice. Para mayores detalles consultar la fuente original.
6. Alvarez et al. (1996) señalan que su índice –imperfecto como todos– erra en el sentido de codificar a democracias reales (en las que un partido gana legítimamente las elecciones repetidamente) como autoritarismos. Algo de esto parece ocurrir, por ejemplo, en el caso de Río Negro, que en varios indicadores alternativos aparece como razonablemente democrática.
7. La palabra "subjetivo" está cargada de connotaciones negativas, siendo a menudo asociada con opiniones interesadas o normativamente sesgadas. Aquí se la usa en un sentido más neutral, simplemente para indicar que la medición está basada en juicios informados de "sujetos" que tienen un conocimiento experto del objeto evaluado (Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán 2007, 124).
8. <http://www.freedomhouse.org>.
9. <http://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2009.pdf>.
10. Los únicos dos precedentes de medición subjetiva de la democracia subnacional que conozco fueron llevados a cabo por Kelly McMann y Nikolai Petrov (2000) en Rusia, y por McMann (2006) en Kirgistán.
11. La EEPP fue posible gracias al apoyo económico de la National Science Foundation de los Estados Unidos, y del Kellogg Institute y el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame. El equipo de investigación estuvo integrado por Andrea Cavalli, Adrián Lucardi, María Marta Maroto y María Eugenia Wolcöff.
12. El período cubierto fue algo diferente en seis provincias desfasadas respecto del cronograma electoral general por haber sido intervenidas o que tuvieron cambios en la titularidad del poder ejecutivo durante el período de análisis.

13. Con excepción del período post intervención de 2004 en Santiago del Estero.

14. Este gráfico proviene de Gervasoni 2010a. Se presentan datos para el período 1992-1995, pero los resultados son similares para otros períodos.

15. Pueden encontrarse detalles sobre el federalismo fiscal argentino en Gervasoni 2010a y en las fuentes allí citadas.