

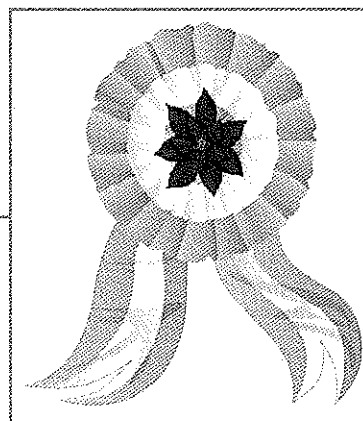
# A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

Año 15 – Nº 27

## Estado y Administración Pública en un país federal

SEGUNDA PARTE



*POLÍTICA Y GESTIÓN DE  
ESTADOS PROVINCIALES*  
*Jorge Capitanich, José Luis Gioja y Hermes Binner*

*COPARTICIPACIÓN FEDERAL:  
ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS*  
*Marina Riofrío*

*CONSIDERACIONES SOBRE  
LA COPARTICIPACIÓN*  
*Silvia Vázquez*

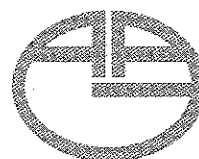
*FINANZAS PROVINCIALES EN LA  
POSTCONVERTIBILIDAD*  
*Roxana Rubins, Horacio Cao,  
Gustavo Martinovich y Jorge Kukulak*

*EL PROGRAMA DE SERVICIOS  
AGRÍCOLAS PROVINCIALES*  
*Jorge Neme*

*DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO EN LAS  
PROVINCIAS ARGENTINAS*  
*Carlos Gervasoni*

*LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LA  
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO*  
*Omar Autón*

*Y CONGRESO ARGENTINO DE*



ASOCIACIÓN DE  
ADMINISTRADORES

## DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Carlos Gervasoni (\*)

En buena medida, la agenda de la ciencia política en Argentina y Latinoamérica estuvo dominada por temas nacionales durante la tercera ola de democratización. Por motivos comprensibles, las transiciones a la democracia en muchos países de la región y el mundo, la configuración de los sistemas nacionales de partidos, las elecciones para cargos nacionales y otros temas de nivel nacional se presentaron como los más urgentes e interesantes. Sin embargo, en los últimos años se comenzó a *mirar hacia abajo*; es decir, hacia las unidades subnacionales en las que transcurre buena parte de la actividad política, especialmente en países federales como Argentina.

Independientemente de estos desarrollos académicos, el periodismo y la opinión pública de nuestro país comenzaron desde finales de los '80 a ocuparse de los a veces llamados *feudos provinciales* (Morandini 1991; Zicolillo y Montenegro 1991; Wiñazki 1995). El ejemplo más claro fue el gran interés que generó en todo el país la Catamarca de los Saadi durante el caso María Soledad Morales, pero la atención fue dirigida también hacia otros regímenes que parecían operar en forma dudosamente democrática. Aunque aquellas provincias en las que un caudillo o familia dominaban la política local –Catamarca, La Rioja, San Luis, Santiago del Estero– fueron objeto de mayor cobertura periodística, no era difícil encontrar similitudes en otros distritos con alguna alternancia de nombres en el poder durante los primeros años de la democracia. De a poco se evidenció que en lugares como Formosa o Santa Cruz no sólo un partido

---

(\*) Politólogo. Profesor con Dedicación Especial en la Universidad Católica Argentina, y profesor en las universidades Torcuato Di Tella, CEMA y San Andrés. Master en Ciencia Política y en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Stanford y candidato doctoral en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Agradece a María Marta Maroto por su colaboración en la redacción de este artículo.

prácticamente monopolizaba el poder provincial, sino que en algún momento surgía de él un líder con tendencia a perpetuarse en la gobernación. No tardaron en proliferar trabajos periodísticos y académicos que destacaban los déficits democráticos de estas provincias (Curiotto y Rodríguez 1994; Trocello 1997; Wiñazki 2002; Chavez 2003; Aostri 2004; Dandan, Heguy y Rodríguez 2004; Gervasoni 2005; Gibson 2005; Dargoltz, Gerez y Cao 2006; Samper 2006).

La existencia de provincias con rasgos autoritarios dentro de un régimen nacional democrático no es una particularidad exclusiva de Argentina. La democratización de la tercera ola se caracterizó por la persistencia de regímenes subnacionales escasamente democráticos en países como Brasil, México y Rusia. Aún en Estados Unidos, una de las democracias más antiguas y estables del mundo, los estados del sur fueron racialmente excluyentes y políticamente hegemónicos hasta, por lo menos, la década de 1960. La coexistencia de democracias nacionales con *autoritarismos subnacionales* es más frecuente de lo que podría esperarse.

Este artículo presenta resultados parciales de un proyecto de investigación destinado a medir el nivel de democracia en las provincias argentinas.<sup>1</sup> La hipótesis que se pone a prueba sostiene que en nuestro país conviven provincias indudablemente democráticas con otras que poseen elementos autoritarios muy marcados. Aunque buena parte de la literatura conceptualiza a las últimas como *autoritarismos subnacionales* (Fox 1994, Cornelius 1999, Snyder 1999, Gibson 2005), el artículo postula que en Argentina existen *regímenes híbridos subnacionales*; es decir, sistemas políticos que combinan instituciones formalmente democráticas y algunas prácticas sustantivamente democráticas con usos claramente autoritarios. Todas nuestras provincias eligen a sus gobernantes mediante el voto universal y secreto y sin niveles elevados de fraude. Todas tienen partidos opositores y alguna representación de ellos en las legislaturas provinciales. 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 distan de ser autoritarismos en el sentido más duro de la palabra que las asimilaría a la España franquista –el caso que llevo a Juan Linz a acuñar el concepto de régimen autoritario– ni a otros autoritarismos prototípicos como las dictaduras de partido único de Cuba o de Corea del Norte, las teocracias de Medio Oriente o las dictaduras militares que dominaban a América Latina hasta los '80. Se

(1) El proyecto es parte de la tesis doctoral del autor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame y ha recibido apoyo económico y/o institucional de las siguientes instituciones: National Science Foundation (EUA), el Kellogg Institute, el Department of Political Science de la Universidad of Notre Dame y el Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina.

trata, en cambio, de regímenes muy similares a los que a nivel nacional se denominan *democracias liberales* (Zakaria 1997), *autoritarismos competitivos* (Levitsky y Way 2002) o *autoritarismos electorales* (Schedler 2006). Es decir, regímenes con instituciones democráticas que no son simples fachadas, pero con realidades autoritarias que limitan (y son limitadas por) esas instituciones. Más allá de la conceptualización que se adopte para describir los regímenes políticos de estas provincias, resulta claro que –según donde residan– hay ciudadanos argentinos que disfrutan de más libertades y derechos políticos que otros.

#### DEMOCRACIA SUBNACIONAL: CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

Aunque la democracia ha sido entendida de muchas maneras, para este trabajo adopto una conceptualización acorde con el uso habitual que la palabra tiene tanto en el debate público como en el politológico. La democracia es, en primer lugar, un régimen político; es decir, un sistema de reglas que organizan la forma en la que se accede al poder y el modo en que se lo ejerce. Las formas legítimas de acceder y ejercer el poder son, entonces, las dimensiones que definen a todo régimen político. El acceso democrático al poder se realiza mediante elecciones multipartidarias libres, justas y con voto universal. El ejercicio democrático del poder implica que éste está limitado por dispositivos institucionales como la división de poderes y que, en parte como consecuencia de ello, los gobernantes respetan los derechos liberales clásicos como el derecho a trabajar, a ejercer libremente el culto, a expresarse sin censura y a peticionar a las autoridades.

Las formas de acceso al poder no democráticas incluyen, desde ya, a los golpes y las revoluciones, a las sucesiones hereditarias, a la selección por parte de la elite gobernante, etc.; pero también a las elecciones no competitivas u, obviamente, fraudulentas en las que el resultado está predeterminado. Los regímenes híbridos, como tales, contienen un elemento de acceso al poder democrático –elecciones multipartidarias con voto universal y sin fraude masivo– pero también elementos no democráticos como un

*Aunque la democracia ha sido entendida de muchas maneras, para este trabajo adopto una conceptualización acorde con el uso habitual que la palabra tiene tanto en el debate público como en el politológico.*

acceso mucho mayor a los medios por parte de los candidatos oficialistas, enormes diferencias en los recursos de campaña, etc. En cuanto al ejercicio del poder, los regímenes híbridos también combinan aspectos democráticos —generalmente se respeta a los dirigentes opositores los derechos a la vida, a la libertad física y a entrar y salir del territorio, cosa que no ocurre en los autoritarismos más abiertos— con aspectos autoritarios como la clara subordinación del Legislativo y el Judicial al Ejecutivo y la aplicación de medidas represivas sutiles y *blandas* contra la oposición. La tabla 1 muestra ambas dimensiones de los regímenes políticos categorizadas en tres niveles. Las esquinas superior izquierda e inferior derecha representan los dos tipos de régimen puros (democracias liberales y autoritarismos), mientras que las otras dos esquinas corresponden a regímenes mixtos (democracias iliberales y autocracias liberales) en los que valores altos en una dimensión van acompañados por valores bajos en la otra. La celda central contiene a los regímenes prototípicamente híbridos, los cuales combinan elementos democráticos y autoritarios en ambas dimensiones. La sospecha es que una cantidad no menor de provincias argentinas se ubica aproximadamente en este sector de la tabla.

**Tabla 1. Las Dos Dimensiones de la Democracia y los Tipos de Régimen Político**

		REGLAS PARA EJERCER EL PODER		
		GOBIERNO LIMITADO	GOBIERNO SEMI-LIMITADO	GOBIERNO ABSOLUTO
REGLAS PARA ACCEDER AL PODER	Elecciones competitivas	Democracias liberales (varias provincias)		Democracias iliberales (ninguna provincia)
	Elecciones poco competitivas		Regímenes híbridos (varias provincias)	
	Otras (designación, sucesión hereditaria, elecciones no competitivas)	Autocracias liberales (provincias intervenidas)		Autoritarismo (ninguna provincia)

Pero, ¿cómo medir el grado en que cada provincia es democrática o autoritaria? Los estereotipos parecen indicar que la democracia florece en distritos como Mendoza, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), mientras que el autoritarismo predomina en otros como Formosa, San Luis y Santa Cruz o, previamente, en la Catamarca de los Saadi y la Santiago del Estero juarista. Sin embargo, es necesario ir más allá de los estereotipos y recurrir a formas rigurosas para medir la naturaleza de nuestros regímenes subnacionales. Tradicionalmente, la ciencia política recurrió a dos tipos de operacionalizaciones de los regímenes nacionales. La primera puede ser llamada *objetiva* y básicamente apela a indicadores institucionales o electorales —como lo son la existencia o no de elecciones periódicas para los principales cargos de gobierno o de alternancia efectiva en el poder a través del voto ciudadano— que pueden ser fácilmente observados sin necesidad de que el investigador ponga en juego sus evaluaciones (necesariamente) subjetivas. Así, por ejemplo, Vanhanen (2000) propone como uno de sus indicadores al porcentaje de los votos obtenidos por el total de los partidos derrotados en una elección. Cuando éstos obtienen porcentajes pequeños, estamos frente a situaciones de gran predominio electoral de un partido o coalición, lo que a menudo indica restricciones a la competencia. Este indicador, aunque controvertido y no totalmente válido, captura una intuición muy razonable: en los países que generalmente consideramos democráticos, los ganadores tienden a imponerse con cifras modestas, casi nunca superiores al 60% del total de votos y a menudo muy inferiores. En cambio, allí donde las elecciones son fraudulentas y/o la competencia partidaria está restringida por el control que el oficialismo tiene de recursos mediáticos, económicos y estatales, no es raro que los partidos derrotados obtengan menos del 30% del total de votos. Un segundo grupo de indicadores de este tipo que ha sido mejor recibido por la disciplina es el propuesto por Alvarez, Cheibub, Limongi y Przeworski (1996). Estos autores postulan una concepción dicotómica de la democracia y sostienen que para que ella exista deben darse cuatro condiciones:

- Que el Poder Ejecutivo sea directa o indirectamente elegido.
- Que el Poder Legislativo sea directa o indirectamente elegido.

*Tradicionalmente, la ciencia política recurrió a dos tipos de operacionalizaciones de los regímenes nacionales. La primera puede ser llamada objetiva básicamente apela a indicadores institucionales o electorales —como lo son la existencia o no de elecciones periódicas para los principales cargos de gobierno o de alternancia efectiva en el poder a través del voto ciudadano— que pueden ser fácilmente observados sin necesidad de que el investigador ponga en juego sus evaluaciones necesariamente subjetivas.*

- Que existan dos o más partidos que compiten en las elecciones.
- Que el partido gobernante haya perdido, por lo menos, una elección desde el establecimiento del régimen.<sup>2</sup>

Las tres primeras reglas descartan a los regímenes abiertamente autoritarios, es decir, a aquéllos que carecen de elecciones y/o de un sistema competitivo de partidos. La cuarta regla esta diseñada para filtrar a regímenes formalmente democráticos pero sustantivamente autoritarios, en los cuales puede haber partidos y elecciones pero no chances de derrotar al oficialismo, tal como ocurrió –al menos hasta 1988– con el régimen político mexicano bajo la hegemonía del PRI... Nótese que todas nuestras provincias se ajustan a las tres primeras reglas, pero varias no se acomodan a la cuarta. Esta regla se inspira en el hecho de que es difícil encontrar en los países indiscutiblemente democráticos partidos que hayan sobrevivido en el poder más allá de dos o tres mandatos. Generalmente, la constante reelección del mismo partido indica la ausencia de una auténtica competencia democrática. Desde este punto de vista es muy interesante y –a la vez– sospechoso constatar que en Argentina hay ocho provincias gobernadas por el mismo partido durante 7 períodos consecutivos; esto es, entre los 28 años transcurridos desde 1983 hasta 2011: Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz, todas por el Partido Justicialista; Neuquén por el Movimiento Popular Neuquino y Río Negro por la Unión Cívica Radical.

Una segunda estrategia operacional para medir el grado de democracia es la *subjetiva o basada en la percepción*. Al aplicarla, el investigador recurre a fuentes bibliográficas y/o a expertos locales para evaluar en una escala cualitativa la situación de cierto aspecto de la democracia en determinado estado, obteniéndose luego un promedio de todos los aspectos considerados. El popular índice de Freedom House, por ejemplo, lista una cantidad de derechos políticos y libertades civiles y los evalúa anualmente en todos los países del mundo. Esta estrategia asume que si las fuentes consultadas para realizar tales evaluaciones son razonablemente fidedignas y los investigadores que asignan los puntajes son rigurosos, las mediciones resultantes serán de buena calidad.

Ninguna de las estrategias descriptas es perfecta, ya que no hay medición que lo sea. Las estrategias objetivas –cuya principal ventaja es no depender de fuentes o codificadores que pueden cometer errores– corren el riesgo de clasificar incorrectamente como autoritarismos a democracias en las que existen partidos oficialistas muy exitosos. Las estrategias subjetivas tienen, en principio, mayor validez en tanto captan más fielmente lo que se desea medir; pero dependen de

(<sup>2</sup>)Esta es una versión simplificada de las reglas. Para mayores detalles consultar la fuente original.

información proveniente de expertos o de fuentes secundarias que pueden ser erróneas o sesgadas. Un principio general de la medición es que la agregación de diversos indicadores razonablemente válidos permite obtener estimaciones de mejor calidad que las surgidas de cada uno de ellos individualmente. Aplicando tal principio, en la sección siguiente evaluamos la democracia en las provincias argentinas utilizando tres indicadores objetivos y tres subjetivos.

## UN ÍNDICE DE DEMOCRACIA PROVINCIAL

Mi propuesta para medir el índice de democracia provincial se compone de seis indicadores:

1. *Rotación partidaria en el ejecutivo*: Se asigna un 0 si desde 1983 a la fecha no ha habido rotación partidaria en el control de la gobernación; un 1 si la ha habido sólo después de una intervención federal (es decir, no por la vía de la derrota electoral del partido gobernante); un 2 si ha habido por lo menos una rotación electoral, y un 3 cuando hubo más de una rotación. Siguiendo a Alvarez et al. (1996), considero que la presencia de un partido oficialista que no es derrotado electoralmente a lo largo de más de un cuarto de siglo evidencia una situación subyacente de escasa competencia democrática.

2. *Supermayoría electoral*: Tomando como referencia las dos últimas elecciones de gobernador que mayoritariamente se realizaron entre 2003 y 2007, se asigna un 4 a las provincias en las que el oficialismo nunca superó el 60% de los votos, y se resta un punto por cada elección en la que superó el 60%; en caso de haberse impuesto por más del 70%, se sustraen dos puntos por cada elección en que ello haya ocurrido y tres puntos por cada elección en la que logró más del 80% de los sufragios. Las supermayorías electorales son extremadamente raras en los países indiscutiblemente democráticos, y –por tanto– también evidencian restricciones en la competencia democrática.

3. *Regla de reelección*: Teniendo en cuenta que todas las provincias prohibían la reelección del gobernador

*Un principio general de la medición es que la agregación de diversos indicadores razonablemente válidos permite obtener estimaciones de mejor calidad que las surgidas de cada uno de ellos individualmente.*

hasta 1983, este indicador asume que sólo en aquellas en las que el Ejecutivo concentraba mucho poder se pudo reformar la Constitución para introducir la reelección indefinida del gobernador. En consecuencia, se asigna un 2 a las provincias sin reelección consecutiva o con sólo una reelección, un 1 a aquéllas que admiten más de una reelección consecutiva y un 0 a las que cuentan con reelección ilimitada.

4. *Nivel de democracia actual:* Es evaluado por expertos en la política de cada provincia.<sup>3</sup> Los expertos calificaron a su provincia durante la actual administración en una escala que varía de 0 (*nada democrática*) a 4 (*muy democrática*). El puntaje de cada la provincia surge de promediar las calificaciones asignadas por los consultados.

5. *Nivel de democracia del período anterior:* Se lo evalúa del mismo modo que al indicador anterior y corresponde al período de gobierno que en la mayoría de las provincias se ejerció entre 2003 y 2007.

6. *Ranking de democracia actual:* Es evaluado por todos los expertos consultados, independientemente de la provincia en que se especializan. Cada experto debió nombrar a las tres provincias más democráticas y a las tres provincias menos democráticas del país. Se asigna 0 puntos a las provincias cuyo número de menciones netas (democráticas - autoritarias) fue de -20 o inferior, 1 punto a las que tuvieron entre -10 o -19 menciones netas, 2 puntos a las que obtuvieron entre -9 y +9 menciones netas, 3 a las que recibieron entre +10 y +19 menciones netas, y 4 a las que registraron más de +20 menciones netas.

Los indicadores 4 a 6 surgen de la primera Encuesta de Expertos en Política Provincial que diseñé y dirigí con la colaboración de un equipo de asistentes-entrevistadores<sup>4</sup> entre abril y julio de 2008. Se encuestaron en forma personal a 124 expertos en las 23 provincias y en la CABA (4 a 8 expertos por distrito, con un promedio de 5.2 por provincia). Los consultados son científicos sociales o periodistas políticos locales con gran conocimiento sobre el funcionamiento del sistema político provincial.<sup>5</sup> Así, el nivel de democracia actual (indicador 4) y el nivel de democracia anterior (indicador 5) corresponden a la calificación que los expertos asignaron a sus propias provincias para el actual período de gobierno y para el que lo antecedió. A los fines de estandarizar el instrumento de medición, se les pidió a los expertos que

(3) Más adelante se explicarán los detalles de la Encuesta de Expertos en Política Provincial de la que derivan estos datos.

(4) Un excelente equipo de investigación integrado por Andrea Cavalli, Adrián Lucardi, María Marta Maroto, y María Eugenia Wolcuff.

(5) Para más detalles acerca del diseño y los resultados de la encuesta, ver Gervasoni 2008.

evaluaran a sus provincias según la siguiente definición: *Definimos democracia como un régimen político en el que*

- *los poderes ejecutivo y legislativo son elegidos en elecciones libres, justas y con voto universal;*
- *hay pesos y contrapesos efectivos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial;*
- *se respetan los derechos constitucionales básicos, tales como la libertad de expresión.*

Utilizando la misma definición, los 124 expertos indicaron cuales eran en su opinión las provincias más y menos democráticas del país, lo cual permitió generar el indicador 6, cuya ventaja es que se basa en una gran cantidad de opiniones, al costo de que ellas provengan de expertos que no siempre conocen detalladamente la política de todos los distritos.

Nótese que los indicadores tienen diversos horizontes temporales, desde los que consideran la totalidad del actual período democrático (indicador 1) a los que sólo evalúan la situación actual de la provincia (indicadores 4 y 6).

*Utilizando la misma definición, los 124 expertos indicaron cuales eran en su opinión las provincias más y menos democráticas del país, lo cual permitió generar el indicador 6, cuya ventaja es que se basa en una gran cantidad de opiniones, al costo de que ellas provengan de expertos que no siempre conocen detalladamente la política de todos los distritos.*

**Tabla 2. Indicadores objetivos y subjetivos de democracia provincial**

DISTRITO	INDICADORES OBJETIVOS			INDICADORES SUBJETIVOS			ÍNDICE DE DEMOCRACIA
	Rotación ejecutivo	Supermayoría	Reelección	Democracia actual	Democracia anterior	Ranking democracia	
CABA	3	4	2	4	4	4	21
Mendoza	3	4	2	3.5	3.5	4	20
Santa Fe	2	4	2	4	3.2	4	19.2
Entre Ríos	3	4	2	3	3	3	18
Córdoba	2	4	2	3	2.75	4	17.75
Buenos Aires	2	4	2	2.8	2.8	3	16.6
Tierra del Fuego	3	4	2	2.86	2	2	15.86
Chaco	3	4	2	2.83	1.75	2	15.58
San Juan	3	3	2	2.75	2.75	2	15.5
Corrientes	1	3	2	2.2	3	2	13.2
Río Negro	0	4	2	2.6	2.6	2	13.2
Chubut	3	2	2	2.08	2.08	2	13.16

DISTRITO	INDICADORES OBJETIVOS			INDICADORES SUBJETIVOS			ÍNDICE DE DEMOCRACIA
	Rotación ejecutivo	Supermayoría	Reelección	Democracia actual	Democracia anterior	Ranking democracia	
La Pampa	0	4	2	2.3	2.2	2	12.5
Tucumán	3	2	2	1.8	2.2	1	12
Misiones	2	4	2	2.4	1.5	0	11.9
Salta	3	4	1	2	1.17	0	11.17
Catamarca	1	4	0	1.86	2	2	10.86
Neuquén	0	4	2	2.5	2	0	10.5
Sgo. del Estero	1	3	2	2.4	0.7	1	10.1
Jujuy	0	4	2	1.5	1.5	1	10
La Rioja	0	4	0	1.4	1.4	0	6.8
Santa Cruz	0	2	0	2	1	0	5
Formosa	0	0	0	2	2	0	4
San Luis	0	2	0	1	1	0	0

Fuente: E: Elaboración propia en base a datos oficiales y Encuesta de Expertos en Política Provincial.

Nota: las celdas en gris representan los valores más bajos de cada indicador.

Los resultados de cada uno de los indicadores, y un simple índice de democracia sumatorio<sup>6</sup> son presentados en la tabla 2. Las provincias se listan en el orden en que decrece su índice de democracia. En gris se indican los puntajes más bajos en cada uno de los indicadores. Existe un grupo de provincias con alto puntaje y ninguna celda gris. En estos casos toda la evidencia disponible señala consistentemente que se trata de distritos claramente democráticos, en los cuales existe competencia real por el poder, condiciones razonablemente justas para la actividad de la oposición y limitaciones no triviales al poder del Ejecutivo. Este grupo incluye algunos distritos tradicionalmente considerados altamente democráticos -Capital Federal, Mendoza y Córdoba-, pero también a otros que a menudo son percibidos como menos democráticos por su escaso nivel de alternancia en el poder (Buenos Aires y Santa Fe) o que tienen un perfil relativamente bajo en el escenario político nacional (Entre Ríos y San Juan). Chaco y Tierra del Fuego también parecen pertenecer a este grupo de estados básicamente democráticos excepto por un indicador: la evaluación que

<sup>6</sup>Nótese que los seis componentes del índice tienen implícitamente diferentes ponderaciones dado que su rango de variación no es uniforme. El indicador "Supermayoría", por ejemplo, tienen un rango de 6 puntos (de -2 a 4), mientras que el indicador "Reelección" tiene un rango de sólo 2 puntos (de 0 a 2). Por razones de espacio no justifico en este artículo dichas ponderaciones. En cualquier caso, las posiciones relativas de las provincias no varían sustancialmente si se adoptan otras decisiones (razonables) de ponderación.

hacen los expertos sobre el grado de democracia en el período anterior (Nikisch 2003-2007 y Cocco 2005-2007, respectivamente).

El siguiente grupo de provincias tienen puntajes intermedios en el índice y generalmente algún indicador con puntaje muy bajo. Río Negro y La Pampa, por ejemplo, no han tenido nunca rotación en el poder desde 1983, pero en los demás indicadores su situación es entre intermedia y buena. Tucumán, Misiones y Salta tienden a ser evaluados como débilmente democráticos por los expertos, aunque los indicadores objetivos (1 a 3) muestran una situación más favorable. Corrientes y Chubut, en cambio, se encuentran en este grupo sin reprobar en ningún indicador, aunque sin sobresalir en alguno de ellos. Un escalón por debajo aparecen distritos como Catamarca, Neuquén y Jujuy que muestran debilidades tanto en ciertos indicadores objetivos como en algunos subjetivos. El caso de Santiago del Estero es muy peculiar, ya que la intervención federal de 2003 parece haber representado un quiebre importante, de forma tal que la *democracia anterior* (el gobierno de Nina Aragonés de Juárez) es muy pobremente evaluada, mientras que la actual (Gerardo Zamora) recibe una calificación intermedia. En este caso, es probable que el indicador 6 refleje cierta inercia del régimen juarista -consensualmente considerado muy poco democrático- en la percepción que los expertos tienen de la provincia. Por, tanto, la posición de Santiago del Estero parece reflejar un promedio entre una historia con mucho de autoritaria y un presente más democrático.

Las cuatro últimas provincias se diferencian claramente de los otros 20 distritos tanto por poseer un puntaje total significativamente más bajo, como por manifestar fuertes déficits democráticos en todos o casi todos los indicadores propuestos. En otras palabras, al margen del aspecto o indicador que se evalúe, La Rioja, Santa Cruz, Formosa y San Luis son provincias en las que las realidades autoritarias opacan indudablemente a las instituciones democráticas. Como las demás, estas provincias tienen elecciones, partidos opositores, legislaturas y poderes judiciales formalmente independientes, etc.; pero también tienen partidos gobernantes (en los cuatro casos, el Justicialista) que ganaron las siete

*El caso de Santiago del Estero es muy peculiar, ya que la intervención federal de 2003 parece haber representado un quiebre importante, de forma tal que la democracia anterior (el gobierno de Nina Aragonés de Juárez) es muy pobremente evaluada, mientras que la actual (Gerardo Zamora) recibe una calificación intermedia.*

elecciones para gobernador entre 1983 y 2007 y que a menudo lo hicieron con enormes mayorías electorales, reformaron sus constituciones para habilitar la reelección indefinida del gobernador y son evaluadas por los expertos locales y de otras provincias como escasamente democráticas. Quedan pocas dudas que estas cuatro provincias son, en el mejor de los casos, *híbridas*. Así como en los regímenes políticos nacionales las instituciones democráticas pueden convivir –y a menudo conviven– con prácticas autoritarias, también en nuestras provincias hay casos en que las *constituciones formales* de la democracia coexisten con las *constituciones reales* del autoritarismo. Probablemente, los motivos de tal hibridación sean los mismos en ambos niveles: en un mundo (o en un país) en el que la legitimidad de la democracia es casi indiscutida, el autoritarismo abierto paga importantes costos materiales y simbólicos. En tal contexto, los líderes con proyectos hegemónicos pueden decidir racionalmente hacer ciertas concesiones a la democracia para poner a salvo sus objetivos más caros: perpetuarse en el cargo y concentrar el poder en el Ejecutivo.

## Conclusiones

Los datos hasta aquí presentados y analizados permiten arribar a algunas conclusiones preliminares sobre la naturaleza de los regímenes subnacionales argentinos y sus causas:

1. Existe gran heterogeneidad en el grado de democracia provincial: el índice presentado en la tabla 2 documenta que existen distritos muy democráticos (CABA, Mendoza, Santa Fe y Entre Ríos); otros razonablemente democráticos (Buenos Aires, Tierra del Fuego, Chaco y San Juan); algunos que presentan dudas significativas sobre su nivel real de democracia (Salta, Catamarca y Neuquén) y otros con nivel de democracia indiscutiblemente bajo (La Rioja, Santa Cruz, Formosa y San Luis).
2. Los distritos de mayor magnitud demográfica y económica tienden a obtener puntajes altos en el índice de democracia; mientras que los más pequeños suelen aparecer en posiciones rezagadas.
3. El nivel de desarrollo no parece tan determinante, dado que algunas de las provincias menos democráticas presentan indicadores sociales y económicos que se ubican algo por encima del promedio nacional (San Luis) o muy por encima de él (Santa Cruz). Reforzando el punto, algunos distritos de bajo nivel de desarrollo relativo (Chaco o Corrientes) obtienen índices de democracia por encima del promedio.

Entonces, ¿cómo podemos explicar las diferencias entre provincias más y menos democráticas? Los politólogos solemos pensar la realidad en términos de estructura y agencia; es decir, en términos de factores contextuales como el sistema productivo o la

cultura política que la acción humana no puede modificar en el corto plazo y de realizaciones de las elites políticas para alcanzar sus objetivos. En mi opinión, el factor estructural que más contribuyó a crear las condiciones para la aparición de regímenes provinciales híbridos fue la existencia de un sistema de federalismo fiscal que beneficia notoriamente a ciertas provincias pequeñas, cuyos gobernantes disponen de generosas rentas fiscales federales –a veces, complementadas por igualmente generosas regalías petroleras– que les permiten sostener un gasto público per cápita muy elevado en comparación con el de otras provincias y –al mismo tiempo– prácticamente no cobrar impuestos provinciales. Estas *provincias fiscales*" (Cao, Francés y Vaca 1997, 92) que subsisten casi enteramente gracias al dinero enviado desde la Capital Federal y cuyos sectores públicos emplean a la mayoría de la población económicamente activa incluyen claramente a La Rioja, Formosa y Santa Cruz, tres de las cuatro menos democráticas en nuestro índice; y –en menor medida– a otras ubicadas en posiciones problemáticas, tales como Catamarca y San Luis. Las teorías fiscales y rentísticas sobre los regímenes políticos –en buena medida inspiradas en la histórica asociación entre impuestos y representación y, más contemporáneamente, en la ausencia de democracia en los países ricos en petróleo– predicen que a mayor financiación del estado vía recursos que no provienen de los impuestos de los ciudadanos, menor probabilidad de que exista un régimen democrático. Las provincias argentinas confirman esta expectativa teórica. A este factor estructural de naturaleza fiscal lo refuerza un factor estructural de índole política, el cual parece seguirse del hecho de que las cuatro provincias menos democráticas hayan sido dominadas desde 1983 por el mismo partido, el Justicialista. Es probable que los fracasos políticos que a nivel nacional debilitaron al radicalismo –los dramáticos finales de los gobiernos de Alfonsín y De la Rúa y las negativas consecuencias electorales del pacto de Olivos– y los relativos éxitos nacionales del PJ, hayan debilitado todo intento de hegemonía política por parte de líderes provinciales radicales (e incluso de partidos provinciales) y hayan reforzado a los regímenes subnacionales híbridos de origen peronista. En resumen, tanto los generosos subsidios federales por la vía de la coparticipación y de otros regímenes de nuestro

*Es probable que los fracasos políticos que a nivel nacional debilitaron al radicalismo –los dramáticos finales de los gobiernos de Alfonsín y De la Rúa y las negativas consecuencias electorales del pacto de Olivos– y las negativas consecuencias electorales del pacto de Olivos– y los relativos éxitos nacionales del PJ, hayan debilitado todo intento de hegemonía política por parte de líderes provinciales radicales (e incluso de partidos provinciales) y hayan reforzado a los regímenes subnacionales híbridos de origen peronista.*

federalismo fiscal, como el beneficio de la *marca* y la protección nacional del peronismo pueden considerarse factores estructurales que favorecen el establecimiento de regímenes menos democráticos.

El elemento de agencia también está presente. Aunque las condiciones estructurales existieron desde 1987 en –por ejemplo– Santa Cruz y Formosa no parecen haber sido enteramente explotadas hasta que se instalaron las administraciones de Néstor Kirchner y de Gildo Insfrán, respectivamente. Ambos impusieron la reelección indefinida y comenzaron a obtener sospechosas supermayorías electorales y legislativas. Del mismo modo, San Luis y La Pampa se beneficiaron con rentas fiscales en similar medida y no se diferencian mucho en otros aspectos como tamaño, nivel de desarrollo y partido predominante. Sin embargo, es plausible suponer que el hecho de que San Luis ocupe cómodamente el último lugar en el índice de democracia provincial, mientras que La Pampa aparezca en una posición intermedia se deba a diferencias en las acciones y estrategias de sus líderes peronistas. O, en términos más concretos, es muy probable que Adolfo y Alberto Rodríguez Saá hayan tenido objetivos, habilidades y estrategias diferentes a las de Rubén Marín. Los factores estructurales han sido lo suficientemente determinantes como para prevenir la aparición de regímenes hegemónicos en las provincias más grandes y económicamente diversificadas, donde los recursos fiscales federales no son tan importantes. En condiciones de rentismo fiscal, en cambio, la aparición o no de tales regímenes parece depender en buena medida de factores de agencia.

No conviene subestimar la importancia del problema analizado en este artículo. Las provincias son parte importantísima de nuestro sistema político. Los servicios gubernamentales más importantes para la vida cotidiana de la población –educación, salud, seguridad y administración de justicia– son mayormente responsabilidad de las provincias, cuyo presupuesto agregado es similar al presupuesto nacional, y cuya planta de empleados supera ampliamente a la del gobierno central. La democratización de Argentina no será completa hasta que todas sus provincias puedan ser legítimamente llamadas democráticas. Y aún cuando aquéllas con mayores rasgos de autoritarismo tiendan a ser demográficamente pequeñas, no debemos olvidar que están fuertemente sobre-representadas en el Poder Legislativo, tanto en la cámara alta (por diseño constitucional) como en la cámara baja (por ley de una dictadura militar que ningún gobierno democrático ha, ni siquiera, intentado modificar). En otras palabras, en Argentina no sólo no rige el principio de *un ciudadano un voto*, sino que los distritos beneficiados por tal desigualdad son precisamente los menos democráticos, es decir, aquellos en los que puede suponerse que la política depende más de la voluntad de las elites locales que de los ciudadanos de a pié. Tal sobre-representación parece haberse extendido al Ejecutivo, ya que –contra toda expectativa previa– cuatro de los siete presidentes que desde 1983 gobernaron la Argentina por más de un día (Menem, Rodríguez Saá, Kirchner y

Fernández de Kirchner) provinieron de tres de las provincias menos pobladas y menos democráticas del país. En otras palabras, los enclaves subnacionales híbridos, aún siendo pequeños, ejercen una desproporcionada influencia en la política nacional que, creo, debería preocuparnos.

## Bibliografía

Alvarez, Michael, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi, y Adam Przeworski (1996) "Classifying Political Regimes" en *Studies in Comparative International Development* 31 (2).

Aostri, Fernando (2004). *San Luis y sus Claves Políticas, 1983-2004*. Buenos Aires: Editorial Dunken.

Cao, Horacio, Mónica Francés, y Angel Vaca (1997). "Empleo Público en las Provincias Rezagadas" en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* N° 8.

Cornelius, Wayne (1999). "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System" 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.

Curiotto, José y Rodríguez, Julio (1994). *Arde Santiago*. San Miguel de Tucumán, Ediciones El Graduado.

Chavez, Bill Rebecca (2003). "The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces" en *Comparative Politics* 35 (4).

Dandan, Alejandro, Heguy, Silvina y Rodríguez Julio (2004). *Los Juárez: Terror, Corrupción y Caudillos en la Política Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Dargoltz, Raúl, Gerez, Oscar Gerez y Cao, Horacio (2006). *El Nuevo Santiagueñazo. Cambio Político y Régimen Caudillista*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Fox, Jonathan (1994), "Latin America's Emerging Local Politics" en *Journal of Democracy* 5 (2).

Gervasoni, Carlos (2005). "Poliarquía a Nivel Subnacional. Aspectos Conceptuales y Normativos en el Contexto de las Democracias Federales" en *Colección* 16.

*En otras palabras, los enclaves subnacionales híbridos, aún siendo pequeños, ejercen una desproporcionada influencia en la política nacional que, creo, debería preocuparnos.*

Gervasoni, Carlos (2008). "Conceptualizing and Measuring Subnational Regimes: An Expert-based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces." Presentado en el congreso anual de la American Political Science Association. Boston, Agosto 28-31, 2008.

Gibson, Edward (2005). "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries" en *World Politics* 58 (1).

Levitsky Steven, and Lucan Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism" en *Journal of Democracy* 13 (2).

Morandini, Norma (1991). *Catamarca*. Buenos Aires, Editorial Planeta.

Samper, José. 2006. *San Luis. Entre el Atraso y el Autoritarismo*. Buenos Aires, Editorial Dunken.

Schedler, Andreas (2006). "The Logic of Electoral Authoritarianism" en *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, and 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), Año 3, Número 5.

Vanhanen, Tatu (2000) "A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998" en *Journal of Peace Research* 37 (2).

Wiñazki, Miguel (1995). *El Último Feudo. San Luis y el Caudillismo de los Rodríguez Saá*. Buenos Aires, Editorial Planeta.

Wiñazki, Miguel. 2002. *El Adolfo. Crónicas del Fascismo Mágico en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Zakaria, Fareed (1997). "The Rise of Illiberal Democracy" en *Foreign Affairs* 76 (6): 22-41.

Zicolillo, Jorge y Montenegro, Néstor (1991) *Los Saadi. Historia de un Feudo*. Buenos Aires, Editorial Legasa.

## LA NEGOCIACION COLECTIVA Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. AVANCES Y RETROCESOS

Omar A. Autón (\*)

La negociación colectiva nace en la República Argentina como política generalizada en la década del 40 y recibe su consagración legal en 1952, con la sanción de la Ley 14.250 más conocida como la "Ley de convenios colectivos de trabajo". Sin embargo, esta norma se aplicó durante más de treinta años solamente para el ámbito privado y el llamado sector de empresas del Estado.

En efecto, desde un primer momento para los trabajadores del sector de empresas del Estado (SEGBA, YPF, FERROCARRILES ARGENTINOS, OBRAS SANITARIAS, etc.) estuvo fuera de discusión la naturaleza jurídica de su relación con el Estado, aceptándose el carácter laboral de la misma y por ende la razonabilidad de la determinación de sus condiciones de empleo a través de la negociación colectiva.

Sin embargo, los trabajadores de la denominada Administración Central no corrieron con la misma suerte.

El sindicalismo del sector público argentino nace en la década del 40, hace más de sesenta años. Y si bien ya nadie discute en nuestro país el derecho de los empleados públicos a sindicalizarse<sup>1</sup> - con excepción de las fuerzas armadas y de seguridad- lo cierto es que recién a fines de los 80, y en forma muy excepcional, los trabajadores estatales pudieron comenzar a negociar sus condiciones de trabajo en el ex Instituto de Previsión Social, hoy ANSES.

Es cierto, nadie negaba a los trabajadores el derecho a peticionar ante el Estado

(\*) Secretario General de la Secretaría de Profesionales de la Unión del Personal Civil de la Nación - UPCN  
 (1) No ocurre lo mismo en otros países. Por ejemplo, en la República Dominicana, en pleno siglo XXI, los empleados estatales aún carecen de este elemental derecho.