

Estudios subnacionales sobre el régimen político de la provincia de San Luis (Argentina)

Walter Olgún¹

Recibido: 21/07/ 2018

Aceptado: 30/08/2018

Resumen

Este trabajo realiza un recorrido por algunas indagaciones sobre el régimen político de la Provincia de San Luis (Argentina), realizadas desde la perspectiva subnacional. Se recuperan seis estudios comparativos del Estado subnacional de San Luis con el de otros Estados de Argentina y uno de México. Todos estos estudios coinciden en aseverar que la provincia objeto de estudio corresponde a un “régimen subnacional no democrático” o de “bajo nivel de democracia”. Para llegar a estas conclusiones los autores propusieron diferentes tipos de indicadores: autonomía del poder judicial, control del desarrollo económico, control del acceso a los cargos políticos, distribución del ingreso, etc. La perspectiva subnacional tiene fortalezas y debilidades para el logro de la comprensión de los procesos políticos locales. Una de las fortalezas es relativizar el supuesto de que la forma de dominación política en San Luis corresponde a los tipos de dominación tradicional o patrimonialista; por el contrario, se han desarrollado diversos procesos de modernización que contradicen el supuesto anterior. Como debilidad de esta perspectiva, se menciona la medición del nivel de democracia de un régimen solamente desde los parámetros de la democracia liberal y excluye de su mirada procesos políticos alternativos de ampliación de derechos para los sectores populares.

Palabras Claves: Estados Sub-Nacionales; Democracia; Provincia de San Luis

¹ Docente de la FCH-UNSL- PROICO 04-1018-Configuraciones de lo Político en sujetos que habitan distintos territorios de formación. E-mail: qualterioolquin@gmail.com

Subnational studies about politics system in San Luis (Argentina)

Abstract

This article makes an itinerary on some researches about political system in San Luis (Argentina), from the subnational perspective. It presents six comparative studies among Subnational State of San Luis and others Argentinian States and a Subnational State in Mexico. All these studies agree on affirming that State of San Luis matches with a “non-democratic subnational political system” or “low level of democracy”. To arrive to these conclusions, the authors proposed different kinds of indicators: autonomy of judicial power, control of economic development, access control of political positions, income distribution, etc. The subnational perspective has advantages and disadvantages to understand local political processes. One of the advantages is minimizing the assumption that the way of political domination in San Luis matches with traditional or patrimonialism; on the opposite, different modernization processes has been developed and goes against the previous assumption. One of the disadvantages is that subnational perspective measures the level of democracy only by liberal democracy parameters and it excludes alternative political processes of expansion of rights of popular segment.

Key words: Subnational States - Democracy- San Luis

1. Introducción

Este artículo se escribió a partir del desarrollo del plan de tesis doctoral *“Dispositivos de formación y huellas de alfabetización política en dos fábricas recuperadas por sus trabajadores en la provincia de San Luis”* de la FCH de la UNSL.

Con el propósito inicial de reconstruir el contexto político y económico de dos fábricas recuperadas en San Luis y de los procesos de alfabetización política de las y los trabajadores, se realizó una investigación bibliográfica que tenía por objeto la caracterización del régimen político de la provincia de San Luis. Esta investigación bibliográfica derivó en la lectura de interesantes trabajos realizados sobre nuestra provincia, muchos de los cuales tenían en común que fueron realizados desde la “perspectiva subnacional”. Sin bien esta perspectiva, no es la apropiada para profundizar en el objeto de estudio de la tesis, sí aportaba a conocer algunos mecanismos del funcionamiento político de nuestro contexto. La intención de este artículo, es justamente realizar una sistematización de esas investigaciones. Aunque se trata de un recorrido descriptivo y no analítico de esta perspectiva, hacia el final se señalarán algunas debilidades y fortalezas. Para esta

sistematización se tomarán 6 trabajos que han sido publicados en revistas internacionales y nacionales, o son el resultado de tesis de investigación.

2. Los regímenes políticos provinciales desde la mirada sub-nacional

Los primeros estudios que se hicieron sobre el régimen de San Luis, provinieron del ámbito del periodismo y de investigaciones académicas que focalizaban en el carácter tradicional de la dominación política. En este sentido, desde el periodismo se utilizaron los términos feudalismo o caudillismo para referirse a esos regímenes que conservaban características pre-modernas del ejercicio del poder. A su vez, desde las investigaciones provenientes del campo de las Ciencias Políticas se acuñó el término patrimonialista o neo-patrimonialista para estos tipos de gobierno surgidos al interior de las instituciones liberales.

Sin embargo, desde hace pocos años, algunos sectores de las Ciencias Políticas realizaron un giro teórico para referirse a los regímenes de las provincias que pertenecen a un Estado Nacional, el giro “subnacional” o de la “política subnacional”. Asumiendo esta mirada teórica, diversos autores indagaron sobre los “déficits democráticos” o “autoritarismos subnacionales” que conviven con las democracias nacionales.

Varios autores ubicados en esta corriente, intentaron medir la democraticidad de los estados provinciales en Argentina. A modo de ejemplo, Gervasoni (2009) recupera cuatro índices de medición de las democracias en los estados subnacionales: 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 4) que el partido gobernante haya perdido por lo menos una elección desde el establecimiento del régimen. Si se toman en cuenta estos índices propuestos, está claro que todas las provincias de la Argentina cumplen con los tres primeros, lo que significa que en principio, tales estados no son abiertamente autoritarios. Sin embargo en cuanto al cuarto punto, la medición da el siguiente resultado: en la República Argentina desde 1983 y hasta el 2011, hay 8 provincias que fueron gobernadas por el mismo partido: Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Rio Negro, San Luis y Santa Cruz. Para muchos autores, esta es razón suficiente para hablar al menos de un nivel bajo de democracia (Tuñón 2007), mucho más aún si además del partido es la misma persona, o la misma familia, la que ejerce el poder político.

Gervasoni (2009) elaboró un método para medir la democraticidad de los estados provinciales en la Argentina a la que llamó “Encuesta de Expertos en Política Provincial”. Dos dimensiones generales estructuraron esa encuesta: el acceso al poder y el ejercicio del poder. A modo de ilustración, sobre la información producida por esta encuesta, Gervasoni elabora una tabla basada en tres variables: la inclusividad de las elecciones, la imparcialidad en la cobertura de

los medios y la evaluación global del nivel de democracia. Si se toma la última variable y se revisa el orden de ubicación de las provincias, de mayor a menor en según el nivel de democracia global, San Luis se encuentra entre las 3 últimas, solo seguida por Santiago del Estero y Santa Cruz.

Estos intentos de medir la democraticidad han llevado a diversos autores a elaborar mapas de niveles de democracia en las provincias de la República Argentina como, por ejemplo, el realizado por Agustina Giraudy (2009) donde ubica a San Luis entre las menos democráticas provincias de la Argentina. La elaboración de estas mediciones, son realizadas tomando diferentes criterios, los cuales han sido elaborados desde los supuestos políticos e ideológicos provenientes de las teorías políticas liberales.

La provincia de San Luis y su bajo nivel de democracia ha sido tomada como caso de estudio en diferentes trabajos de alcance internacional y nacional. A continuación se hará un recorrido por estos estudios.

3. El caso San Luis en los estudios subnacionales

Entre los estudios de alcance internacional, resulta interesante mencionar tres publicaciones en inglés. Ellas son las de Behrend (2011), Bill Chávez (2003) y Giraudy (2012) en donde el régimen político puntano es comparado con otros regímenes subnacionales: Corrientes de Argentina, Mendoza de Argentina y Puebla de México.

Behrend J. (2011) desarrolla el concepto de “juego cerrado” de la política, para explicar la persistencia de los estados subnacionales caracterizados como “híbridos” en el contexto de estados nacionales democráticos. El propósito de la autora es explicar, a partir de ese concepto, las dinámicas internas de esos territorios que favorecen la baja competitividad política y los mecanismos a través de los cuales una familia persiste en el poder con el apoyo de la población. En su estudio toma por casos a San Luis y Corrientes durante los años 1983-2007. Behrend define como régimen subnacional de juego cerrado aquellos territorios en donde una familia o un grupo de familias domina políticamente una provincia a través del control del acceso a los altos puestos de gobierno, el control los medios de comunicación y de las oportunidades de negocios económicos. La autora, utiliza el concepto de juego cerrado y no de patrimonialismo porque *“el último incluye la coexistencia de dos lógicas de legitimación distintas: tradicional y legal racional (Eisenstadt 1973; Hartlyn 1994). En los juegos cerrados, las familias no persisten en el poder por razones tradicionales, sino porque sistemas políticos bien organizados, con instituciones estables, prácticas políticas altamente estructuradas, periódicos, votantes, y un sistema judicial los sostiene”* (Behrend J. 2011, p.154. Traducción propia).

Como puede notarse, estas consideraciones difieren de aquellas que consideran a San Luis un régimen feudal o que ejerce una dominación tradicional.

La categoría teórica “juego cerrado”-en un contexto de democracia nacional- incluye las siguientes dimensiones: 1) Elecciones libres, regulares y justas 2) Control familiar de los más altos puestos de gobierno 3) Control de los medios de comunicación 4) Control del estado provincial, distribución de recursos y clientelismo 5) Control de las oportunidades de negocios económicos 6) control del poder judicial. A partir de esas dimensiones la autora va describiendo los casos de Corrientes y San Luis, confirmando a través del repaso histórico los hechos que hacen de San Luis un régimen de juego cerrado. A continuación, una síntesis del repaso que hace la autora:

1) Elecciones Libres, Justas y Regulares

Los integrantes de la familia Rodríguez Saa, afiliados al partido peronista han gobernado la provincia de San Luis desde 1983, donde en un período de veintiséis años la alternancia ocurrió sólo entre dos hermanos. Cuando Adolfo Rodríguez Saa fue elegido gobernador en 1983 ganó solo por el 3,873, de los votos sobre su contendiente de la UCR. Pero a principios de los 90 estaba ganado las elecciones con amplia mayoría. Adolfo Rodríguez Saa y después, en el 2003, su hermano Alberto Rodríguez Saa, ganaron consecutivamente las elecciones en la provincia. Para el 2003, los hermanos fueron ganadores de elecciones con el 90% de los votos. Una reforma constitucional de 1987 estableció la reelección indefinida de los gobernadores, permitiendo a Adolfo Rodríguez Saa gobernar por cinco períodos consecutivos.

2) Política familiar: control del acceso al gobierno

La participación política de la familia Rodríguez Saa, se remonta a la guerra de independencia en el siglo diecinueve. Miembros de la familia estuvieron entre los fundadores de la UCR local a finales del siglo diecinueve y del Partido Liberal provincial. Hubo un notable número de integrantes de la familia Rodríguez Saa en altas posiciones políticas después de 1860 y hasta el auge del peronismo a mediados de los años cuarenta (incluyendo ocho gobernadores). Desde entonces la familia apareció sólo esporádicamente en política y retornó con la conversión de Alberto y Adolfo Rodríguez Saa al peronismo a principios de 1970. La reforma constitucional de 1987, aseguró a la familia Rodríguez Saa la continuidad en el poder. Adolfo Rodríguez Saa intentó frenar la ambición política de muchos de sus colaboradores y tuvo éxito en gran medida, excepto en la capital de la ciudad de San Luis, donde el intendente también peronista, se alejó cada vez más de su control hacia fines de 1990.

3) Control de los medios de comunicación

A mediados de los años ochenta, San Luis contaba con dos diarios locales: "El diario de San Luis" y "La Opinión". En 1984, colaboradores cercanos al gobernador compraron El diario de San Luis. Unos pocos años más tarde, colaboradores de los Rodríguez Saa adquirieron La Opinión, que fue gestionado por un familiar y cerrado en el 2004. Después de 1984, los directores del Diario de San Luis, fueron personas que habían ocupado u ocuparían puestos clave en el gobierno. En 1996 la dirección del diario recayó en una hermana de los Rodríguez Saa, Zulema Rodríguez Saa de Divizia. Del mismo modo, la televisión también mostró un notable grado de concentración en la familia Rodríguez Saa. El gobierno provincial administra el canal provincial de aire y la televisión por cable fue independiente hasta 1991, cuando el propietario decidió vender, presuntamente debido a la presión del gobierno, a un colaborador cercano a Rodríguez Saa. Para la autora la democratización en San Luis, lejos de significar pluralismo y debate abierto en los medios de comunicación, implicó la creación de un conglomerado mediático propiedad de la familia que controlaba la política.

4) Control del Estado Provincial, Distribución de los Recursos Públicos y Clientelismo

En este punto, Behrend solo señala que como gobernador, Adolfo Rodríguez Saa desarrolló la imagen personal de alguien que industrializó la provincia, brindó trabajo en las fábricas, emprendió obras públicas y construyó viviendas para los puntanos. El régimen desarrolló una clientela que se reforzó después de 2003 con la creación del Plan Provincial de Inclusión Social que inicialmente benefició a unos cuarenta y ocho mil adultos desempleados mayores de dieciocho años; en ese momento eran aproximadamente el 31% de la población económicamente activa.

5) Control de las oportunidades de negocios

La autora señala que después de 1983, San Luis vivió un proceso de rápida industrialización favorecida por la Ley de Promoción Industrial, que concedió recortes de impuestos a las industrias que se establecieron en la provincia. El gobierno de Rodríguez Saa utilizó astutamente los ingresos provinciales, mantuvo la disciplina fiscal y construyó infraestructura para promover el asentamiento de fábricas. Debido a que la aplicación del plan de promoción industrial estaba en manos de las autoridades locales, Rodríguez Saa pudo controlar efectivamente el

acceso a oportunidades de negocios en la provincia al decidir qué empresas recibirían beneficios tributarios. La autora destaca que muchas empresas denunciaron haber recibido sobornos a cambio de beneficios fiscales y que los hermanos comenzaron a hacer negocios con el estado provincial al beneficiar a las empresas familiares o de allegados con los contratos de infraestructura.

La promoción industrial cambió sustancialmente la economía de la provincia en más de un aspecto. En primer lugar, cambió su estructura económica y social: en 1980, el sector industrial representaba el 21,8 por ciento del producto regional bruto de la provincia. En 1997, representaba el 57,76 por ciento. En segundo lugar, la promoción industrial dio a Adolfo Rodríguez Saa el control de los recursos materiales y simbólicos que le permitieron ampliar su base de poder, ser reelegido por cinco mandatos consecutivos y proyectarse a nivel nacional.

6) Control del Poder Judicial

La autora describe que la familia Rodríguez Saa comenzó a ejercer una mayor injerencia sobre los tribunales y a interferir con la independencia del poder judicial desde 1995, cuando se promulgó una serie de leyes destinadas a controlar el poder judicial. Las leyes pretendían socavar la independencia judicial, limitar el control del poder judicial sobre otros poderes del Estado, imponer obediencia al ejecutivo, expulsar a los que eran renuentes a cumplir con el ejecutivo e incorporar jueces dóciles. La aprobación de esta legislación fue acompañada por una feroz campaña de calumnias contra los jueces en El Diario de la República, que terminó con la renuncia en masa prácticamente todos los magistrados provinciales de la Corte Suprema. Esto permitió al gobierno provincial designar nuevos jueces con estrechos vínculos con el gobierno, muchos de los cuales habían ocupado cargos clave en el poder ejecutivo o legislativo.

Bill Chávez (2003) compara los estados subnacionales argentinos de San Luis y Mendoza con el propósito de comprender de qué manera pueden convivir en la práctica las reglas de juego democráticas con el estado de derecho. Algunas de sus preguntas son: “¿Cómo pueden las nuevas democracias establecer el estado de derecho? ¿En qué condiciones las elecciones libres y justas producen autonomía judicial?” (Bill Chávez R, 2003; p 418).

La autora parte de la hipótesis de que democracia y estado de derecho no siempre coinciden en las realidades concretas de cada régimen y que uno de los principales atributos que confirman del logro del estado de derecho es la independencia judicial respecto del poder ejecutivo. La comparación entre San Luis y Mendoza para conocer el grado de independencia judicial se realizó en base a cinco indicadores: 1) El gobernador usa un proceso opaco para

designar jueces dóciles; 2) El gobernador viola la permanencia en el cargo de los jueces; 3) El gobernador viola la protección salarial; 4) el gobernador comprime las cortes; 5) los jueces no fallan contra los intereses del gobernador. Estos indicadores se confirmaron en la provincia de San Luis, al menos hasta el 2003, que es hasta donde llega el período estudiado, tal como la autora lo presenta en el siguiente cuadro:

Indicador de subordinación ejecutiva del Poder Judicial	San Luis	Mendoza
El gobernador usa un proceso opaco para designar jueces dóciles.	-Si -Sin calificación, designado por vínculos con el gobernador. -Consejo Inefectivo	-No -Transparente, basado en el mérito -Nombramientos calificados -Efectivo. -Consejo autónomo.
El gobernador viola la permanencia en el cargo de los jueces	-Si -Purgas frecuentes -Breves periodos de permanencia.	-No -Largas permanencias en el cargo.
El gobernador viola la protección salarial.	-Si -1995 reducción salarial	-No -1984 se prohíbe la reducción salarial
El gobernador comprime las cortes.	-Si -Cambios frecuentes en el tamaño de las cortes	-No -Constancia en el tamaño de las cortes
Los jueces no se manifiestan contra los intereses del gobernador.	-Si -Aplicación de leyes de emergencia -Sentencias a favor de funcionarios sospechados de corrupción.	No -Rechazo de las leyes de emergencia -Sentencias contra funcionarios

Tabla 1. En Bill Chávez R., 2003; p. 428. (Traducción propia)

Atendiendo a estos indicadores, en la provincia de San Luis el funcionamiento democrático no garantiza para nada el estado de derecho por existir una subordinación casi total del poder judicial al poder ejecutivo. Muchos de los hechos corroborados por la autora y que confirman estos indicadores, forman parte de la historia política de San Luis. Una de las razones -según Bill Chávez- que explican esta situación es la falta de competitividad de los partidos políticos. El predominio mayoritario del partido peronista en las elecciones para cargos ejecutivos y legislativos por casi treinta años, favoreció la intervención política, a través de distintas modalidades, sobre los jueces.

Giraudy A. (2012) compara San Luis con el estado de Puebla en México, en un intento de cubrir un vacío explicativo sobre aquellos estados subnacionales no democráticos en los que el poder político se ejerce sin recurrir a prácticas patrimoniales. La autora señala que las mediciones sobre los niveles de democracia se realizan tomando en cuenta dos dimensiones: los mecanismos de acceso al poder político (elecciones plenamente disputadas con sufragio universal y ausencia de fraude masivo) y las modalidades de ejercicio del poder político (controles y equilibrios horizontales de los poderes del Estado, adhesión al estado de derecho, ejercicio no discrecional del poder político y oportunidades para el ejercicio de la responsabilidad social). Esta última dimensión se concreta en dos modalidades de ejercicio del poder político desde el estado: el patrimonial o burocrático. Para la autora los investigadores sólo han desarrollado informes sobre las causas y mecanismos de continuidad del régimen en su variedad patrimonial, por lo tanto estos estudios dicen muy poco acerca de los mecanismos de continuidad del régimen en lugares donde los gobernadores ejercen el poder político de manera no patrimonial. En los estados patrimoniales, los titulares del poder ejecutivo monopolizan los recursos estatales, acosan a la población local, controlan o cooptan a las fuerzas locales de oposición y obstaculizan las alianzas entre los opositores locales con sectores a nivel nacional. Por el contrario, los titulares de los estados burocráticos tienen menos capacidad para (1) concentrar la autoridad política, (2) disciplinar la población local políticamente y económicamente, y (3) controlar el territorio y los municipios. Para Giraudy, San Luis y Puebla son casos de estados no democráticos y no patrimonialistas. El período tomado para la investigación es 2003-2007. Justamente, la investigación de la autora le da como resultado que en la provincia de San Luis, durante el período estudiado, los Rodríguez Saa no concentraban toda la autoridad política, pues en ese entonces el municipio de la capital de San Luis estaba en manos de un sector del peronismo opuesto al gobernador que logró establecer alianza con el gobierno nacional; en esos momentos en San Luis habían acontecido las grandes movilizaciones del 2004 y se conformó la llamada "Multisectorial" que reclamaba la renuncia del gobernador y la intervención federal. El control del territorio por parte del ejecutivo era fuerte en la

mayor parte de la provincia, pero no en la Capital y en Villa de Merlo, la tercera ciudad en importancia cuyo desarrollo económico se hizo con independencia del estado provincial.

Para la autora, el gobierno de Rodríguez Saá tomó medidas importantes para burocratizar el poder estatal, racionalizar la administración pública provincial y mejorar la eficiencia y previsibilidad de la administración. Según esta investigadora, el ejecutivo provincial durante los 80 y 90 tomó diversas medidas para reducir los niveles de clientelismo entre los empleados públicos y controlar el tamaño del estado. En palabras de la autora:

“Los menores niveles de clientelismo y las mayores posibilidades de desarrollo económico aumentaron la autonomía de los ciudadanos frente al gobierno provincial y creó condiciones favorables a la organización de una clase media opositora ávida de participar en la política y denunciar las prácticas antidemocráticas de los Rodríguez Saá”. (Giraudy A. 2012; p.19)

Una de las diferencias importantes entre los casos de San Luis y Puebla, es que en este último caso el estado nacional, a través del partido presidencial (PRI) logró atravesar las fronteras de la política local, controlar y disciplinar al ejecutivo y convertirlo en aliado a nivel nacional. Por lo tanto, el estado nacional favoreció la reproducción del régimen no democrático. En cambio en San Luis, la penetración del gobierno nacional no fue suficiente para controlar o convertir en aliado al gobernador local. En este caso el estado nacional tendió a debilitar el régimen no democrático, y su continuidad no dependió de la capacidad de los grupos locales dominantes para cerrar sus fronteras, sino de la baja capacidad del partido presidencial (FPV) para extenderse en este territorio. La continuidad del régimen fue por “auto reproducción”, principalmente por contar con recursos económicos que le permitían cierta autonomía respecto del gobierno nacional.

Otros estudios de alcance nacional que toman por caso a la provincia de San Luis, y que rescataremos para este trabajo son los de Tuñón (2007), Giraudy (2013) y Bianchi (2016).

Tuñón (2007) atendiendo a la problemática de los estados subnacionales con bajo nivel de democracia en el marco de los estados nacionales democráticos, intenta explicar la persistencia de los mismos a través de la comparación de 6 provincias argentinas entre los períodos de 1983 y 2006: San Luis, La Pampa, Mendoza, San Juan, Santa Fe y Misiones. La autora realiza dos tipos de comparaciones, la primera de ellas respecto de 4 variables independientes que podrían incidir en el nivel de democratización de cada provincia: 1) Nivel de industrialización 2) Incidencia del Estado en economía 3) Distribución del ingreso y 4) Desarrollo de la sociedad civil. Las hipótesis planteadas por Tuñón podrían expresarse así: a mayor nivel de industrialización, a menor

incidencia del Estado en economía, a mayor nivel de distribución del ingreso y a mayor desarrollo de la sociedad civil existirán mayores niveles de democracia. La segunda comparación, se realiza sobre los niveles de democracia entre las 6 provincias, para ello se toman en cuenta dos dimensiones: competencia política e independencia judicial. La autora parte del supuesto de que un alto nivel de democracia implican un alto grado de competencia partidaria y de autonomía del poder judicial.

Las primeras 4 variables independientes dieron estos resultados sobre nuestra provincia:

1) En cuanto al *grado de industrialización* de las provincias comparadas y tomando como referencia el consumo de KW, San Luis poseía en el 2004 uno los promedios más altos de consumo, incluso más altos de la media nacional. Esto debería incidir en mayor nivel de democracia.

2) En cuanto a la *incidencia del Estado en la economía*, y tomando como referencia la proporción del gasto público primario sobre el Producto Bruto Geográfico (PBG), la injerencia del Estado era del 19% del PBG. Comparada con las otras 5 provincias tiene mayor injerencia que Mendoza y Santa Fe, pero menos que La Pampa y Misiones. El 19% está por debajo del promedio nacional. Esto debería incidir en un nivel medio de democracia.

3) En cuanto a la *distribución del ingreso* y según el coeficiente Gini en el 2005, San Luis representaba la distribución del ingreso más igualitaria en comparación con las otras 5 provincias. Esto debería incidir en un mayor nivel de democracia.

4) En cuanto al *desarrollo de la sociedad civil*, teniendo en cuenta el porcentaje de la población que participa en alguna organización, San Luis poseía en el 2005 un bajo nivel, sólo el 42% de su población participaba en alguna asociación u organización de la comunidad. Esto debería incidir en menor nivel de democracia.

Según esa primera comparación, donde la Pampa, Mendoza Santa Fe, y San Luis ocupaban valores intermedios y altos favorables a la democratización, se esperaba que San Luis obtuviera un alto nivel de democratización, lo cual no pudo ser comprobado al realizar la siguiente comparación.

En la segunda comparación, como indicamos antes, se tomaron dos dimensiones, 1) la competencia política y 2) el grado de independencia del poder judicial respecto del ejecutivo.

1) Respecto de la *competencia política* en las seis provincias, se tomaron como indicadores el número efectivo de partidos con candidatos para gobernador y el número efectivo de partidos con bancas en diputados, medidos según su distribución en porcentaje de votos obtenidos para ambos espacios. El resultado dio que desde 1983 hasta el 2003, San Luis contó con un nivel de competencia política bajo.

2) Respecto de la *independencia del poder judicial*, la autora tomó como índices de comparación el período de permanencia en el cargo de los jueces, la proporción de jueces nombrados por el

governador, la proporción de jueces nombrados por el partido del gobernador, las alteraciones significativas a la cantidad de jueces y violaciones a las condiciones legales de la independencia judicial. En San Luis, durante el periodo 1983 y 2006, es decir durante 32 años, los jueces perduraban en sus cargos un promedio de 4,8 años, la mitad de años que en el promedio del resto de las provincias; el 89% de los jueces fue nombrado por el gobernador en función; el 100% de los ministros del superior tribunal fue nombrado por el partido del gobernador; no hubo alteraciones significativas en la cantidad de jueces; en San Luis según los datos obtenidos por la autora, se registraron casos de violaciones a la condiciones legales de la independencia judicial tales como afectación del principio de intangibilidad de los sueldos de magistrado, reformas de la reglamentación del consejo de la magistratura y modificaciones de las leyes referidas al jurado de enjuiciamiento y al proceso de enjuiciamiento. Teniendo en cuenta esto, San Luis se ubica entre las provincias con independencia judicial más baja: el poder judicial se encuentra dominado por el poder ejecutivo de manera pronunciada.

Esta segunda comparación, revierte las hipótesis planteadas por Tuñón. Teniendo en cuenta los 4 indicadores se esperaba que San Luis tuviera un nivel medio o alto de democracia, sin embargo se demuestra que este Estado subnacional es uno de los menos democráticos. Es decir, la fuerte industrialización, la igualitaria distribución del ingreso, la media incidencia del Estado en la economía y la baja participación de la gente en organizaciones sociales, no incidieron en una mayor democratización del régimen político. Para la autora San Luis constituyó con caso excepcional que valía la pena profundizar.

Giraudy (2013) compara los Estados provinciales de San Luis y la Rioja con el propósito de comprender cómo es posible el debilitamiento o reproducción de estos "Regímenes Subnacionales No Democráticos (RSNDs)" en su articulación con el Estado nacional. Para ello recupera los aportes de la perspectiva subnacional y de la Teoría de Interacción Estratégica. Las TIEs generalmente sostienen que los RSNDs en países democráticos se mantienen en el poder debido a que son funcionales a los intereses y a las necesidades políticas de los gobiernos nacionales. Sin embargo la autora demuestra que contrariamente a lo estipulado por la TIE, entre gobiernos subnacionales no-democráticos y gobiernos nacionales democráticos, los presidentes *solo* tienen incentivos para reproducir a unos *pocos* y estratégicos RSNDs debido a que *solo algunos* están en condiciones de satisfacer las necesidades políticas presidenciales. Para demostrarlo, Giraudy compara los casos de La Rioja y San Luis durante el período 2003 y 2007. La comparación se realiza en base a tres índices: 1) la capacidad de proveer apoyo legislativo 2) la capacidad para neutralizar el control presidencial 3) el cálculo estratégico presidencial.

1) *Capacidad para proveer apoyo electoral y legislativo*

Según Giraudy, en el período estudiado San Luis era menos patrimonialista que la Rioja, en tanto el gobierno provincial no podía ejercer un control absoluto sobre las maquinarias electorales y los recursos públicos locales. Según datos de la autora, entre 1989 y 2004, San Luis poseía un bajo número de empleados públicos que pudieran ser movilizados electoralmente (54 empleados cada 1000 a diferencia de 127 cada 1000 en La Rioja). Otra muestra de la baja capacidad para proveer apoyo electoral al presidente, es que en este período la capital provincial estuvo gobernada por un intendente ubicado en la oposición a su gobierno. Sin embargo, dice la autora, pese a tener una baja capacidad para controlar votantes a favor del ejecutivo nacional, poseía un alto atractivo como socio político nacional, en tanto el gobernador provincial, Alberto Rodríguez Saa, controlaba a los diputados y senadores elegidos en la provincia que participan de las cámaras legislativas nacionales.

2) *Capacidad para neutralizar el control presidencial*

Para Giraudy, la dependencia financiera de la provincia de San Luis, respecto del gobierno nacional era relativamente baja, aunque al igual que La Rioja la mayor parte de sus ingresos provienen del Estado nacional. Esto se debe, según la autora, a que el 20% de los ingresos de la provincia provienen de la recaudación de los propios impuestos y a una administración ordenada que la ubican como una de las provincias menos endeudadas. Estos factores derivaron en una autonomía financiera que neutralizaba de alguna manera el poder presidencial.

3) *Cálculo estratégico presidencial*

Para la autora, la capacidad media del gobernador Rodríguez Saa para proveer apoyo político al gobierno del Estado Nacional en términos de votantes (en ese momento Néstor Kirchner) y su alta capacidad para neutralizar el poder financiero del presidente, convirtieron al gobernador en un candidato poco atractivo para armar una alianza con el gobierno nacional. De hecho los legisladores nacionales de la Provincia de San Luis se opusieron sistemáticamente a muchas iniciativas promovidas desde el gobierno central. Esto implicó que el estado nacional, más que aportar a favorecer y reproducir el régimen subnacional no democrático tendió a debilitarlo.

Este estudio de Giraudy, aportó a marcar las diferencias existentes entre los distintos regímenes políticos no democráticos de la Argentina y relativizar el carácter patrimonialista que se le asigna al gobierno puntano. Asimismo contribuye a entender la responsabilidad de los estados

nacionales en la existencia de regímenes no democráticos en el interior del país, en función de su utilidad estratégica.

Bianchi (2016), con el propósito de estudiar la relación entre las modalidades de desarrollo industrial y la configuración de instituciones y prácticas políticas, toma por casos a las ciudades de San Luis y Rafaela. Se trata de un interesante estudio comparativo que explica, para el caso de San Luis, la relación entre política económica y conformación de un régimen no democrático. A diferencia de los autores anteriores, para Bianchi se trata de régimen de características patrimonialistas. Para el autor, ambas ciudades fueron los casos de más desarrollo industrial en el país en las décadas del 1980 y 1990. En ambas ciudades, la fuerte política industrial cambió la estructura de sus actividades económicas locales y regionales. Para el autor estos casos se diferencian en el modo en que organizaron las políticas de producción: Rafaela desarrolló una competitividad sistémica, guiada por la cooperación entre los actores económicos y la innovación, mientras que en San Luis desarrolló un estado rentista y de relaciones patrimonialistas.

En la Provincia de San Luis la industrialización respondió a los beneficios fiscales dictados por la Ley Nacional de Promoción Industria. A principios de 1980, San Luis estaba entre las 4 provincias beneficiadas por esta Ley. En el caso de San Luis, la Ley 22.702/82 fue promulgada en 1982 e implementada bajo la administración del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). Esta promoción consistió principalmente en la exención impositiva en productos finales y en la delegación absoluta del control a los gobiernos provinciales. El autor relata que, aprovechando rápidamente esta situación favorable, el recientemente elegido gobernador Adolfo Rodríguez Saa, promulgó discrecionalmente decretos de autorización para la radicación a las empresas que lo solicitaran y para la creación de la infraestructura necesaria (pavimento, electrificación, agua, gas, etc.). Atraídas por los considerables beneficios fiscales, alrededor de 2.000 industrias se asentaron en San Luis en la década de 1980. La producción industrial, que en 1983 representaba el 16.2% del grueso del producto provincial, en 1990 fue del 63.4%

Para Bianchi, uno de los puntos claves en la construcción de un régimen difícilmente calificable como democrático fue el otorgar a la figura del gobernador el poder de firmar los decretos de autorización, y debido a eso, el acceso a una nueva e inmensa fuente de recursos económicos que fueron controlados por el ejecutivo provincial.

El autor afirma que la dirección de la industrialización fue un proceso discrecional de arriba hacia abajo, generando incentivos para comportamientos rentistas. No hubo un proyecto de desarrollo industrial a largo plazo. La mayoría de las fábricas fueron ramas de grandes firmas que ya operaban en Buenos Aires, Mendoza, Córdoba o Rosario. Estas firmas transfirieron algunas de

sus actividades a San Luis como pequeños establecimientos de sus plantas principales que, en caso de cesar los beneficios, podrían cerrarse a bajo costo. El resultado fue la creación de industrias con "ruedas" listas para partir cuando los beneficios impositivos decayeran. Como las desgravaciones impositivas están principalmente enfocadas en el impuesto al valor agregado, los asentamientos industriales estaban enfocados en productos finales. Las industrias siguieron produciendo en Buenos Aires o Rosario, y traían la producción sólo para ser etiquetada como "Hecho en San Luis", y evitar pagar impuestos.

Esto no favoreció la creación de proveedores locales, o producciones intermediarias, que son extremadamente necesarias para el desarrollo de aglomeraciones industriales. En este sentido, no emergió una clase empresarial provincial local, ni un encadenamiento industrial que promoviera la productividad y la innovación. Esta promoción industrial favoreció sin duda el asentamiento de fábricas y el crecimiento del empleo, pero desde el punto de vista del autor se trató de un proceso de industrialización insostenible, que sólo se mantuvo mientras continuaban los beneficios fiscales. Ya para el año 2010, cuando la mayoría de éstos habían sido eliminados, el 90% de las firmas había dejado el territorio provincial.

La concentración de los recursos políticos en manos del ejecutivo provincial para controlar el desarrollo industrial favoreció, desde el punto de vista del autor, la consolidación de un régimen no democrático así como un proyecto de industrialización insostenible.

4. Aportes y límites de la mirada subnacional para comprender el régimen político de San Luis

Tal vez el principal aporte que puede realizar esta mirada a la comprensión del régimen político de San Luis, es el análisis realizado por los diferentes autores respecto del funcionamiento de las instituciones estatales provinciales en el marco de la actual democracia liberal. Sus análisis no dejan lugar a dudas de que San Luis y su régimen de gobierno es una de las menos democráticas de la Argentina en cuanto a su funcionamiento institucional. A este resultado se llega utilizando índices de medición fundamentados en las características esperables o propias de las democracias liberales: independencia de los poderes, rotación de los gobernantes, pluralidad de partidos, pluralidad de medios de comunicación, baja intervención del estado en la economía, etc.

Un hallazgo importante de estos estudios es el lograr vincular los regímenes provinciales con el contexto nacional, y aportar así a entender que la dinámica política provincial no está desvinculada de la política nacional y de sus juegos de alianzas y rupturas. Algunos autores demostraron que los Estados subnacionales no democráticos son sostenidos o debilitados por los Estados nacionales democráticos en función de los requerimientos estratégicos del sector social

que conduce la política nacional. Esto también nos permite decir que la constitución de un régimen como el de los Rodríguez Saa no es un hecho aislado en los Estados nacionales latinoamericanos. Para los investigadores enmarcados en esta perspectiva, San Luis como otras tantas provincias de Argentina, serían deficiencias o anomalías dentro de los procesos de democratización liberal de los Estados y su corrección podría darse restableciendo el equilibrio de poderes y garantizando el juego transparente de las democracias liberales. En disidencia con esta interpretación podría pensarse que estos enclaves autoritarios se integran y son funcionales al establecimiento de una hegemonía que tiende a reproducir las relaciones sociales propias del capitalismo actual.

El recorrido por estos estudios también nos da cuenta de que el contexto político de San Luis de los últimos tiempos, signado por “el juego cerrado” y el control del Estado por parte de una familia tradicional y de un mismo partido, no ha sido uniforme en cuanto a sus estrategias para sostenerse en la conducción política. En este sentido resultan interesantes aquellos estudios donde puede notarse que, al menos a partir del 2003, ya no identifican al régimen puntano como neopatrimonialista. Sin bien lo siguen considerando un régimen no democrático, desde estas miradas, el Estado habría adoptado las características de un Estado burocrático. Esto sería así no sólo por la modernización en la administración del Estado, sino también por que la frontera de la política local, se habría vuelto porosa a la penetración del Estado Nacional y a la consecuente pérdida del control absoluto sobre los votantes de San Luis. Como crítica a esta perspectiva podría pensarse que estos autores valoran como modernización o burocratización del Estado a la aplicación de pautas provenientes de ciertos modelos administrativos de corte neoliberal: reducción de empleados públicos, topes salariales, flexibilización laboral, políticas focalizadas, etc. Para algunos de estos autores, el aumento del empleo público favorece el clientelismo político. Estos argumentos han justificado muchas veces el ajuste del Estado y su corrimiento respecto de ciertas áreas de relevancia social.

Las teorías provenientes de estos estudios poco pueden decirnos acerca de la cultura política que se genera al interior de estos regímenes y del impacto en las subjetividades de las personas que se han formado bajo ellos. Uno de los pocos datos significativos respecto de la cultura política y social de San Luis, lo brinda Tuñón quien incorpora como una variable de su análisis la participación de la población en organizaciones de la sociedad civil. Esta participación en San Luis, en el período estudiado, estaba muy por debajo de la media nacional.

Tampoco estos estudios pueden pensar la democratización en términos de ampliación de los derechos de los sectores sociales más desfavorecidos. En este sentido, no se toman en cuenta las posibilidades de acceso de la mayoría de la población a sistemas de salud pública, vivienda y

educación. Tampoco los grados de participación de la población en la distribución de la riqueza social.

En estos estudios se desconocen aquellos colectivos sociales que accionan por fuera del Estado donde pueden incluirse a los trabajadores organizados o movimientos sociales que exigen o demandan al Estado sus reivindicaciones. Para estos análisis los procesos de democratización están puestos en las modalidades que van tomando los Estados provinciales y su articulación con los Estados Nacionales, no en los procesos sociales más amplios que pueden aportar a una forma de organizar la vida cultural, política y económica desde un proyecto alternativo. Podría decirse que la mirada subnacional, no es una perspectiva crítica de los regímenes políticos actuales, sino una mirada que señala las desviaciones de un sistema considerado el mejor posible.

5. Bibliografía

Behrend J. (2011) The unevenness of democracy at the subnational level . Provincial Closed Games. En Latin American Research Review, Vol. 46, No. 1, pp. 150-176. The Latin American Studies Association. EEUU.

Bianchi M. (2016) Territorio, poder y desarrollo: la articulación de políticas industriales en San Luis y Rafaela. En S. Mauro, V. Ortiz de Rozas, M. Narvaja (Comp.) En *Política Subnacional en Argentina. Enfoques y Problemas*. (pp. 337.362) CEAP-UBA Sociales.

Bill Chavez R. (2003) The Construction of the Rule of Law in Argentina. A tale of two provinces. En Comparative Politics, Vol. 35, No. 4 (Jul., 2003), pp. 417-437. Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York. EEUU.

Fernández E. (2016) La evolución del sistema de partidos Argentinos. Análisis de los procesos de desnacionalización de la competencia partidaria (1983-2011). En Millcayac. Revista Digital de Ciencias Sociales. Vol. III. Número 5. pp 93-110. Centro de Publicaciones. FCPyS. UNCuyo. Mendoza. Argentina.

Gervasoni C. (2009). ¿Cuán democráticas son las provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva. En Boletín de Política Comparada. Edición Nº1.

Gervasoni C. y Nazareno M. (2017). La relación entre gobernadores y legisladores nacionales. Repensando la “conexión subnacional” del federalismo político argentino. En Revista Política y Gobierno. Vol. XXIV. Número 1 (primer semestre)-pp 9-44.

Giraudy A. (2010) Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence from Argentina and Mexico. En Studies in comparative international development. Vol 4; nº 2. Springer. Cambridge. EE.UU.

Giraudy A. (2013). La política territorial de la democracia subnacional. En Journal of Democracy en Español. 2011; Nº3 (Julio). Pp: 42-57.

KAIROS. Revista de Temas Sociales
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 22. Nº 42. Diciembre de 2018

Tuñón G. (2007). Democratización Subnacional: Una exploración a la luz del caso argentino. Tesis para la obtención del título de Licenciada en Ciencia Política. Universidad de San Andrés. Argentina.