

POLIARQUÍA A NIVEL SUB-NACIONAL. ASPECTOS CONCEPTUALES Y NORMATIVOS EN EL CONTEXTO DE LAS DEMOCRACIAS FEDERALES

CARLOS H. GERVASONI
Universidad Católica Argentina
University of Notre Dame
✉ cgervaso@nd.edu

Recibido: Julio de 2005
Aprobado: Octubre de 2005

Resumen: Este artículo plantea en términos teóricos la posible co-existencia de un gobierno democrático en la esfera nacional y diferentes formas de autoritarismo local en el nivel sub-nacional a partir del caso argentino. Primero, a partir de las definiciones *dahlianas* de la democracia, plantea qué elementos deberían formar parte de una definición sub-nacional de la democracia. Segundo, justifica una definición acotada a lo político a partir de la escasa correlación entre competencia política y desarrollo socio-económico. Tercero, analiza las implicancias del autoritarismo local sobre sistemas federales donde los pactos fundacionales han introducido una representación desproporcionada de las provincias pequeñas en los órganos nacionales. Este artículo concluye con una hipótesis: la explicación del autoritarismo local no

Abstract: This article suggests, in theoretical terms, the possible co-existence of a democratic government in the national sphere and different forms of local authoritarianism in the sub-national level, studying the Argentine case. First, from the *dahlianas* definitions of the democracy, it proposes elements that should be part of a sub-national definition of the democracy. Second, it justifies an enclosed definition to the political since the scarce correlation between political competence and socio-economic development. Third, it analyzes the implications of the local authoritarianism on federal systems where the foundational pacts have introduced a disproportionate representation of the small provinces in the national agencies. This article concludes with a hypothesis: the explanation of the local authoritarianism is

* Traducción realizada por Marcela L. Falasca, y revisada por el autor. Título original: "Polyarchy at the Subnational Level: Conceptual and Normative Issues in the Context of Federal Democracies". *Theories of Democracy* (Guillermo O'Donnell), Department of Political Science, University of Notre Dame.

está en el sub-desarrollo, sino en la distribución de los recursos fiscales.

not in the under-development, but in the distribution of the fiscal resources.

Palabras clave: Ciencia política. Teoría política. Democracia. Autoritarismo. Gobierno sub-nacional. Pactos fundacionales.

Key-words: Political science. Political theory. Democracy. Authoritarianism. Sub-national government. Foundational pacts.

Introducción

Aún en la tercera década de la tercera ola, la democracia a nivel sub-nacional permanece inexplorada. En su *Poliarquía*, Robert Dahl indicó que su foco era el régimen nacional, pero admitió que estaba omitiendo una parte importante, porque “los países difieren en el punto hasta el cual proporcionan oportunidades para la competencia política y la participación en los procesos, no sólo del gobierno nacional sino también de otras organizaciones gubernamentales y sociales subordinadas...”. Por supuesto Dahl era conciente que “incluso dentro de un país, las unidades sub-nacionales usualmente varían en las oportunidades que brindan para la disputa y la participación” (Dahl 1971:12-14). Esta evidente vía de la investigación fue poco recorrida en las décadas subsiguientes ya que los estudiantes se centraron en la democracia y la democratización a nivel nacional. O’Donnell, al investigar la calidad de la democracia en América Latina, resalta que los regímenes autoritarios subnacionales aun constituyen “otro aspecto cuya concentración en el régimen nacional ha conducido a la ciencia política, contemporánea y convencional, con pocas excepciones, a ignorar. Esta omisión es empírica y teóricamente costosa: aún enfoques centrados exclusivamente en el régimen nacional harían bien en considerar los impactos de los regímenes autoritarios subnacionales en el funcionamiento de aquel” (O’Donnell 2004:45-46, fn. 117).

Este trabajo es una tentativa preliminar para explorar los asuntos conceptuales y normativos por las líneas insinuadas por Dahl y alentadas por O’Donnell. El tema de la democracia subnacional es especialmente importante en el contexto de los Estados federales de la tercera ola, en las cuales la democracia no se encuentra completamente consolidada y los poderes democráticos están efectivamente divididos entre

niveles altos y bajos del gobierno. Aún un rápido examen de la situación en países tales como Argentina, Brasil, y Rusia indican un alto nivel de heterogeneidad en el grado de democracia en unidades sub-nacionales. Como muestra el ejemplo de los Estados Unidos hasta hace algunas décadas, las democracias más antiguas y mejor desarrolladas no están exentas de contrastes en los niveles de democracia sub-nacional. Los Estados federales proporcionan protección para la diversidad, pero diversos países a menudo incluyen regiones en las que las élites políticas, económicas y/o raciales gobiernan por medios no-democráticos.

Un objetivo importante de este trabajo es comenzar el desarrollo de la etapa conceptual de un proyecto empírico de investigación sobre la democracia en el nivel sub-nacional de los Estados federales latinoamericanos. Una definición de la democracia que sea rigurosa, basada en la teoría y contextualizada, es necesaria para llegar, en la etapa posterior, a una operacionalización válida y una medición rigurosa de la variable, y con cierto optimismo, a una explicación razonable de sus diferencias. La meta del proyecto de investigación referido será desarrollar y probar las teorías sobre las causas de niveles más altos y más bajos de democracia en las provincias argentinas y los estados brasileños.¹

Además de su meta definitoria, este trabajo tiene dos objetivos normativos adicionales: 1.) explorar las tensiones entre el principio democrático de la igualdad (“una persona, un voto”), y el contenido de los pactos fundadores de las naciones que, en países como la Argentina y los Estados Unidos, concedieron sobre-representación en el Senado (y a veces en otras instituciones clave) a las sub-unidades más pequeñas; y 2.) discutir las consecuencias para la democracia nacional de la representación a nivel nacional de sub-unidades apenas democráticas y dominadas por una élite.

1. Un primer lineamiento de este proyecto se encuentra en mi trabajo: “Explaining differences in democratic competition at the subnational level: preliminary hypotheses and evidence from the Argentine provinces”. Department of Political Science. University of Notre Dame, December 2004 (trabajo presentado en el seminario de Michael Coppedge sobre *Comparative Research on Democratization*).

Definir la democracia

Los problemas producidos esencialmente por la naturaleza discutida del concepto de democracia son a menudo irresolubles. Muchos estados, regímenes, filosofías e ideologías políticas diferentes han tratado de definir y apropiarse este prestigioso concepto: De “la democracia liberal” a “la socialdemocracia” a “el centralismo democrático”, y de “la República Democrática de Corea” a “la República Democrática del Congo”.

A continuación desarrollo una definición de democracia, inevitablemente cargada con mis propios valores. Sin embargo, una obligación más objetiva estará en juego: la meta de una investigación más grande de la cual este trabajo es parte. El hecho de que la definición conceptual ofrecida en este trabajo apunta finalmente a operacionalizarla y medirla en los 24 distritos argentinos hace necesario o totalmente conveniente adherir a las reglas siguientes:

1. La definición tiene que ser más empírica que normativa: qué es la democracia (o poliarquía) en la práctica más que lo que debería ser.

2. La definición tiene que ser realista: no qué puede ser la democracia potencialmente, sino lo que ha sido en las décadas recientes a nivel nacional y sub-nacional. Por ejemplo, potencialmente la democracia podría ser un régimen en el que las autoridades son “sensibles a las preferencias de los ciudadanos” (Dahl 1971), pero, de hecho, ningún régimen existente tiene esta característica. Dahl mismo, al tratar con democracias del mundo real, modera su estándar, que de otro modo sería exigente: “Aunque las instituciones poliárquicas no garantizan la facilidad y vigor de la participación ciudadana que puede existir, en principio, en una pequeña ciudad-estado, ni asegurar que el gobierno está estrechamente controlado por los ciudadanos o que las políticas corresponden invariablemente con los deseos de una mayoría de los ciudadanos, ellas hacen improbable el extremo en que un gobierno fuera a perseguir sostenidamente políticas que ofenden profundamente a una mayoría de ciudadanos” (Dahl 1989:223). Sartori (1987a:110) concibe la democracia representativa en términos semejantes.

3. La definición debe tener en cuenta el contexto en el que se define para ser aplicado (por ejemplo, los regímenes sub-nacionales de países federales de la tercera ola que son democracias representativas y libera-

les a nivel nacional). Es claro que al definir “los asuntos del contexto” de la democracia, “es necesario trabajar con un enfoque ‘constructivista’ moderado” y que debe haber un “significado central que esté anclado y un margen probatorio que esté ‘flotando’” (Whitehead 2002:7). Parte del significado flotante pertenece al contenido específico de los derechos democráticos en tiempos y lugares diferentes: “La indecisión teórica (*theoretical undecidability*) sobre derechos políticos y otros derechos dan a la democracia su dinámica peculiar y apertura histórica” (O’Donnell 2004:66).

4. La definición tiene que partir de, o tener en cuenta a, el gran desarrollo conceptual de definiciones en la literatura sobre ciencia política. Enfatizo especialmente en la influyente formulación de Dahl y en algún trabajo conceptual adicional que se hizo subsiguientemente dentro de la tradición *dahliana*.

Las preferencias personales me llevan a incluir tres reglas más:

5. La definición tiene que ser relativamente densa,² compleja, y multidimensional (dentro de los límites impuestos por la necesidad de traducir la definición conceptual a una operacional). Es importante evitar “una tendencia a reducir la complejidad de las preguntas sobre el asunto para lograr ‘indicadores’ mensurables” (Plattner 2004:107). Por lo tanto evito las tradiciones definitorias delgadas, como las de Schumpeter (1975) y Przeworski y sus coautores: “Queremos definir ‘democracia’ estrechamente [...] ‘democracia’, para nosotros, es un régimen en el cual aquellos que gobiernan son seleccionados a través de elecciones disputadas” (Przeworski *et al.* 2000:15). Al contrario, este trabajo adopta la postura de que la democracia es más que disputa.

6. La definición tiene que ser estrictamente política: la democracia es una característica de regimenes nacionales, sub-nacionales y supra-nacionales, quizá aún de Estados,³ pero no de la economía, la sociedad, la

2. Aquí trato de seguir las recomendaciones de Coppedge al combinar las conceptualizaciones “densas” (*thick*), típicas de la tradición cualitativa, con rigurosas operacionalizaciones dóciles al análisis cuantitativo subsiguiente (Coppedge 1999).

3. Guillermo O’Donnell (2004) ha hecho un aporte original y polémico al señalar que la democracia no sólo es una característica del régimen, sino también del Estado. Desde

cultura, la personalidad de los gobernantes, etc. Esto no deberá negar que los factores fuera del régimen son importantes.⁴ Aún autores de perfil liberal, como Sartori, reconocen que el alfabetismo y un estándar de vida decente son “condiciones necesarias” para la democracia (Sartori 1987a:107-8). Aún así, es difícil negar que esa democracia es principalmente una característica del régimen o del Estado, y que el primer paso para valorar la democracia en un país deberá ser mirar sus instituciones y las prácticas políticas, y no a su tasa de alfabetismo, nivel de ingresos o coeficiente de Gini.

7. La definición tiene que proponer una concepción gradual de la variable (en oposición a una dicotómica). Tanto por razones teóricas como empíricas, escojo seguir a los que piensan en la democracia en términos de niveles o grados (Boollen 1991, Coppedge y Reinecke 1991, Dahl 1989, O'Donnell 2004), inclusive una tradición bien establecida de medición de la democracia (tal como el usado en las bases de datos *Polity* I, II, III y IV). Concordamos que es posible y conveniente medir “diferentes grados de democraticidad a través de numerosas dimensiones” (O'Donnell 2004:18). Unos pocos autores influyentes han recomendado fuertemente una definición dicotómica (por ejemplo, Przeworski *et al.* 2000), pero esta elección conceptual resulta inadecuada para el régimen sub-nacional que generalmente comporta mínimos estándares formales de democracia (tienen elecciones razonablemente justas, hay partidos de oposición, etc.), pero su realidad varía ampliamente más allá de este mínimo formal.

La regla 1 implica que no hay intención de definir una democracia normativamente perfecta, ni moralmente deseable. La definición propuesta trata apenas de delimitar las características centrales de democra-

que la democracia presupone un sistema legal con ciertas características, y el sistema legal es un elemento del Estado, se sigue que la democracia es también una característica del Estado. Este trabajo no procura tratar este complejo y sutil problema teórico, pero se siente cómodo con concepciones de la democracia que colocan en el nivel político, y no en el nivel de la sociedad civil, la estructura económica, etc.

4. Al proporcionar las pautas para valorar la calidad de la democracia, O'Donnell (2004:63) incluye el grado en que “algunos aspectos básicos del desarrollo humano... han o no sido logrados”.

cias realmente existentes, de democracias como las entendidas en la política y los círculos universitarios occidentales convencionales. La regla 2 hace un llamado al realismo en el sentido que la democracia se debe definir en términos de cómo funciona típicamente en el mundo hoy, y no en términos de cómo se podría mejorar potencialmente (ni cómo funciona en unos pocos sistemas de gobierno muy avanzados). Esta distinción es semejante a la que hace Dahl (1971) entre democracia y poliarquía; este trabajo utiliza ambos intercambiamente. La regla 3 está conectada con la regla 2: las características y los estándares mínimos de democracia no pueden ser exactamente lo mismo en una nación soberana e industrialmente avanzada con una larga historia de democracia, que en una unidad sub-nacional parcialmente autónoma de un país en desarrollo de la tercera ola (digamos, no parece conveniente imponer la definición y los estándares de la democracia de Suiza a Maranhão o Formosa). La regla 4 apenas establece que las definiciones, como cualquier otra buena parte de las ciencias sociales, debe ser acumulativo: cualquier definición es mejor si se integra con desarrollos conceptuales previos.

La regla 5 reconoce que la democracia, como la mayoría de los objetos de estudio de las ciencias sociales, es un objeto complejo. Si el objeto es complejo, la definición tiene que serlo también, porque de otro modo, los aspectos más relevantes pueden perderse en la definición. La regla 6 trata de limitar el alcance del concepto en beneficio de la claridad conceptual y la estrechez temática. En este pequeño trabajo y en la investigación empírica de la que forma parte, sólo puedo tratar con un sector relativamente pequeño de la realidad, tal como la democracia política. Otras definiciones más amplias de democracia son por supuesto posibles, pero ellas conducirían a una extensión teórica y empírica más allá de las posibilidades de este trabajo. Finalmente la regla 7 llama a una definición que permite medir contrastes en los niveles de democracia, en lugar de sólo permitir una diferenciación entre democracias y no-democracias.

Una consecuencia de las reglas antes mencionadas, es que este trabajo tratará del significado más usual del concepto en el mundo contemporáneo: la democracia liberal y representativa. Liberal porque las democracias modernas están fuertemente comprometidas con los derechos y libertades del liberalismo clásico que fueron desarrollados a gran esca-

la, independientemente de la tradición democrática,⁵ y representativa porque las escalas típicamente grandes, tanto demográficas como geográficas de estados modernos los han dirigido a establecer las democracias que funcionan a través de un conjunto de instituciones representativas.

La siguiente es una primera definición, general, de la democracia que propongo, basado claramente en la tradición *dahliana* (Dahl 1971, Diamond, Linz y Lipset 1995):

Una democracia es un régimen político en el que las posiciones efectivas, ejecutivas y legislativas, se ocupan por elecciones competitivas y regulares en las que la mayoría de los ciudadanos adultos tienen el derecho de votar, y en el que gozan de varios derechos legalmente decretados y de libertades judicialmente protegidas que son necesarios para que las elecciones sean competitivas.

Las elecciones son competitivas hasta el punto en que los individuos y los partidos en la oposición tienen un razonable acceso a recursos políticos y de campaña (tales como dinero, información, y cobertura periodística), todos los votos pesan lo mismo y son contados justamente, y los resultados de las elecciones se traducen efectivamente a posiciones de gobierno según reglas preestablecidas mayoritarias o de elección proporcional para legisladores, y elección directa o indirecta para el jefe del gobierno, en la que las posibilidades de ser elegido son básicamente una función del número de votos obtenidos.⁶

El conjunto específico de derechos y libertades necesarios para hacer elecciones competitivas puede ser susceptible de controversia, pero indisputablemente se incluyen los siguientes: de votar y ser elegido, formar y unirse a organizaciones (tal como los partidos, las uniones y las iglesias), expresar libremente opiniones, tener acceso fuentes de información alternativas (es

5. Sartori resalta el hecho que la democracia necesita derechos (especialmente derechos de minorías o reglas de mayorías limitadas) no sólo por una creencia normativa en valores liberales, sino porque de otra forma, la tendencia humana a la tiranía de la mayoría terminaría rápidamente en una democracia en la que los derechos y libertades no estén garantidas (Sartori 1987a:31-33). En otras palabras, los derechos pueden estar "inductivamente derivados" de su impacto en la posibilidad de elecciones justas (O'Donnell 2004:15).

6. Esta compleja formulación de las reglas democráticas procura cubrir casos de países en los que candidatos que vienen segundo o tercero en la elección resultan triunfadores (como ha sido el caso de elecciones recientes en Argentina, Bolivia y los Estados Unidos).

decir, que no haya monopolios por parte del gobierno o cualquier otro grupo). Libertades básicas,⁷ que son condiciones previas para el ejercicio de derechos políticos, están incluidas también en la definición: el gobierno no puede acosar arbitrariamente, amenazar, expropiar, encarcelar, dañar físicamente, matar ni castigar de otro modo a los ciudadanos a menos que un proceso judicial legalmente regulado establezca que hay evidencia sustantiva de que una persona ha cometido un crimen (y el crimen se haya definido claramente en la legislación existente).

También dentro de esta tradición, y basándome especialmente en Diamond, Linz y Lipset (1995:6-7), identifico tres dimensiones de la democracia: a.) competencia, b.) inclusión (ambas, las dimensiones originales de Dahl), y c.) derechos civiles. Yo los defino, convencionalmente, de la siguiente manera:

1. Competencia: el punto hasta el que individuos y grupos pueden oponerse efectivamente a las autoridades y tomar parte en elecciones regulares que son competitivas y es, por lo tanto, razonablemente probable llevar a la derrota de los actuales titulares del poder. El nivel efectivo de competencia depende de muchos y diversos factores, tales como la extensión de derechos políticos, el grado de justicia en las elecciones, el nivel de barreras a la entrada de partidos políticos, las reglas del financiamiento de campañas, el nivel de pluralidad e independencia de medios, la extensión del uso ilegítimo de fondos públicos para campañas, etcétera.

2. Inclusión: la proporción de ciudadanos adultos que goza, de hecho y de derecho, de los derechos asociados con la competencia política.

3. Derechos Civiles: el punto hasta el cual el Estado respeta y hace respetar los derechos y libertades indicados en la definición.

7. Una lista reciente y completa de libertades incluye: "libertad personal, seguridad y privacidad; libertad de pensamiento, expresión e información; libertad religiosa; libertad de reunirse, asociarse y organizarse (incluyendo el derecho de formar y elegir sindicatos y partidos políticos); libertad de movimiento y residencia; y el derecho a la defensa en juicio y el justo proceso" (Diamond y Morlino 2004; la contribución de Beetham a la misma publicación ofrece una lista prácticamente idéntica).

Definir la democracia en el nivel de subnacional

En países federales el poder político es ejercido dentro del mismo territorio por al menos dos niveles de gobierno con legitimidad electoral (para simplificar, no discuto en este trabajo gobiernos de nivel municipal, de ciudad o de condado, aunque ellos sean susceptibles a problemas teóricos y empíricos semejantes). Esto significa que un ciudadano pertenece a dos regímenes diferentes. En principio es teóricamente posible que un nivel sea democrático y el otro autoritario. El gobierno militar brasileño, por ejemplo, permitió algún grado de democracia a nivel provincial al mantener un régimen claramente autoritario a nivel nacional. Opuestamente, Argentina se puede considerar democrática a nivel nacional, pero varias de sus provincias están, en algunos aspectos, más cerca de ser hegemonías que poliarquías. Por ejemplo, un ciudadano puede criticar al presidente, votar en elecciones para el poder legislativo y obtener información de fuentes alternativas de noticias nacionales, y ser castigado al mismo tiempo por criticar al gobernador, no tener el derecho de votar en elecciones provinciales, o no tener acceso a otras fuentes de información acerca de asuntos provinciales que aquellas controladas por la élite gobernante. Tal persona podría ser considerada a un mismo tiempo miembro de un sistema político democrático (nacional) y de un sistema político autoritario (subnacional).

Esta distinción es especialmente importante cuando ambos niveles del gobierno tienen responsabilidades políticas significativas y claras. En Argentina, por ejemplo, el gobierno nacional está encargado de la política exterior, la defensa, la política macroeconómica, la política laboral, la educación superior, la mayor parte de la seguridad social, etc., mientras las provincias controlan la enseñanza primaria y secundaria, la seguridad pública (policía), la mayor parte de administración sanitaria y judicial, y varias otras áreas políticas de relevancia.

Por supuesto, los regímenes nacional y sub-nacional están relacionados e interconectados en numerosos aspectos, ellos cooperan en algunas áreas (política educativa u obras públicas, por ejemplo), y existe algún grado de jerarquía. El nivel nacional puede imponerse sobre el nivel sub-nacional por mecanismos como la revisión judicial de la Corte Suprema de Justicia o la intervención federal. Pero, en su trabajo cotidiano, el gobierno federal y las provincias se pueden considerar como estados

casi diferentes. Tienen diferentes autoridades elegidas, diferentes partidos en el gobierno, burocracias diferentes, distintas jurisdicciones políticas, y distintos presupuestos. Todas las autoridades provinciales son elegidas independientemente de las nacionales y por reglas establecidas por la provincia. Los recursos fiscales gastados por todas las provincias son, en conjunto, algo mayores que los gastados por el gobierno nacional, y la cantidad de empleados públicos provinciales es mucho mayor que la nómina nacional. Y bajo circunstancias normales, las autoridades nacionales no intervienen en la política provincial.

Así, es posible, en principio, pensar en la democracia a nivel sub-nacional como una característica que corresponde sólo a regímenes provinciales; es decir, independientemente del nivel de democracia en el régimen nacional. Por supuesto, el nivel general de democracia gozada por un ciudadano dado es una función de las características de ambos regímenes, el nacional y el sub-nacional, pero esto no implica que la democracia no se pueda definir y pueda ser medida independientemente en cada nivel.

Por lo tanto, la definición esbozada previamente puede ser ampliamente aplicada para las provincias. Las dimensiones son también las mismas. Estas son ahora reformuladas de la siguiente manera:

1. Competencia provincial: el punto hasta el cual individuos y grupos pueden oponerse efectivamente a las autoridades *provinciales* y tomar parte en elecciones regulares que son competitivas y, por lo tanto, sea razonablemente probable llevar a la derrota de los titulares del poder. El nivel efectivo de la competencia depende de muchos y diversos factores, tales como la extensión de derechos políticos en el nivel provincial, el grado de la justicia de elecciones provinciales, el nivel de barreras provinciales a la entrada de partidos, las reglas provinciales del financiamiento de campañas, el nivel de pluralidad e independencia de los medios que cubren asuntos provinciales, etc.

2. Inclusión provincial: la proporción de los ciudadanos adultos provinciales que gozan, de hecho y de derecho, de los derechos asociados con la competencia política *provincial*.

3. Derechos civiles provinciales: el punto hasta el que cual el *estado provincial* respeta y hace respetar los derechos y libertades indicados en la definición.

La diferencia principal en el concepto de democracia a nivel nacional y sub-nacional está en el rango de variación: los estados nacionales soberanos pueden ser sumamente totalitarios a sumamente democráticos, mientras que las unidades sub-nacionales meramente autónomas sólo pueden ser localizadas dentro de un rango más limitado. Si el régimen nacional es autoritario, los regímenes sub-nacionales no pueden ser totalmente democráticos. A la inversa, si el régimen nacional es democrático, los regímenes sub-nacionales no pueden ser completamente autoritarios. El punto aquí está en que en Estados federales democráticos como Argentina hay factores a nivel nacional, tales como las limitaciones impuestas por la Constitución Nacional, por la Corte Suprema de Justicia, por el Congreso nacional, por el Poder Ejecutivo nacional, por los medios nacionales de comunicación, y por la opinión pública nacional, los cuales tienen razones legales, políticas o ideológicas para castigar prácticas autoritarias a nivel sub-nacional.

Cuándo los casos reales son puestos en consideración, es obvio que los gobernantes sub-nacionales se ven severamente constreñidos en el grado en que ellos pueden suprimir protestas, inclusión y derechos civiles. Dado que a nivel nacional el régimen democrático se acepta extensamente como “la mejor alternativa”, y que la constitución nacional obliga a las autoridades a garantizar la democracia en las provincias,⁸ hay fuertes razones para creer que las autoridades subnacionales, interesadas en su bien, no entrarán en una conducta abiertamente no-democrática. Por ejemplo, no negarán derechos electorales a segmentos significativos de la población, no suprimirán ni manipularán masivamente las elecciones, no encarcelarán a decenas de líderes de oposición, no establecerán un sistema formal de censura, etcétera. La razón para esto es que tales prácticas captarían fácilmente la atención de los medios de comunicación nacionales, lastimando las oportunidades de gobernantes nacionales (no es irrealista asumir que la mayoría de los políticos sub-nacionales aspiran a continuar sus carreras a nivel nacional) y arriesgando una resolución adversa

8. Por ejemplo, el artículo 6 de la Constitución argentina dice: “El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias *para garantizar la forma republicana de gobierno*, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o reestablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia” (el énfasis es propio).

de la Corte Suprema o una intervención federal.⁹ Es decir, es seguro asumir que la existencia de un sistema razonablemente democrático en el nivel nacional reduce la variación de la variable dependiente poniendo un límite más bajo: los regímenes sub-nacionales pueden ser algo no-democráticos, es decir, ellos pueden no respetar la competencia, la inclusividad y los derechos civiles, pero sólo de maneras moderadas y/o sutiles.

¿Qué aspecto de la democracia deberá ser medido?

Dado que las provincias son susceptibles a un piso democrático impuesto por fuerzas fuera de su control, está fuera de lugar medir la presencia o ausencia de la democracia. Todas las provincias tienen elecciones razonablemente libres (aunque en algunos casos con problemas significativos, no en el recuento de votos, sino en el acceso a recursos para la campaña, a los medios, etc.), más de un partido (tanto electoral como legislativo), extendidos derechos electorales, una oposición capaz de criticar y competir con la autoridad de turno, algún acceso a fuentes alternativas de información, entre otras. Así y todo, es inmediatamente obvio que algunas provincias son más democráticas que otras. Para mencionar los casos extremos, es claro que una provincia como Córdoba, con rotación en el poder, resultados electorales cambiantes en distintos años y cargos, y medios vigorosos e independientes, es muy diferente del caso de Santiago del Estero, en la que la misma persona ha controlado el cargo de gobernador directamente o por intermedio de títeres desde 1983,^{*} en donde prácticamente todos los cargos son ganados por el mismo partido, y en la cuál los medios son muy dependientes del gobierno provincial.

En principio parece razonable conceptualizar esta diferencia como parte de la calidad de la democracia. La expresión se ha utilizado cada

9. Tales intervenciones no son muy frecuentes en Argentina, pero han ocurrido seis veces en cuatro provincias desde 1983: Catamarca (1990), Tucumán (1991), Corrientes (1991 y 2000), y Santiago del Estero (1993 y 2004); en por lo menos cuatro de estos casos, el titular provincial tenía rasgos autoritarios.

* N. de la R.: Este artículo fue presentado antes que culminara la reciente intervención provincial, Y antes de que Gerardo Zamora fuera electo gobernador de la provincia.

vez más en los círculos académico y político, y parte de los autores líderes en el campo de la democracia y la democratización ya se refieren en la literatura a este asunto como un “sub-campo creciente de estudio” (Diamond y Morlino 2004:20). Sin embargo, observando esta literatura detenidamente, se han presentado tres problemas:

1. Hay objeciones teóricas significativas al concepto de calidad de la democracia. Se ha discutido que el concepto puede “consagrar las preferencias políticas particulares de eruditos como estándares objetivos de calidad”, y que es a menudo poco claro si el concepto se refiere sólo a la democracia, o a la democracia y la calidad del gobierno (*governance*) (Plattner 2004). El primer punto es, por supuesto, más general: no sólo la idea de la calidad de la democracia, sino también el concepto mismo de la democracia (y prácticamente todos conceptos políticos) implica “preferencias”. Asumo que Plattner sostiene que el concepto de calidad de la democracia es más propenso al peligro de definiciones estrechamente ideológicas o cargadas de valores que otros conceptos. La segunda crítica es más significativa: si las definiciones teóricas y operacionales de la calidad de la democracia incluyen tanto “una dimensión democrática” y una “dimensión del gobierno” (*governance*), el concepto llega a ser demasiado amplio y borroso. Incluso si estos potenciales problemas se pudieran resolver, parece ser empíricamente verdad que el concepto de la calidad de la democracia es todavía demasiado joven e incierto para haber logrado un nivel mínimo del consenso.

2. Versiones tanto académicas y políticas u orientadas a revisión del concepto tienden a utilizar muchos y exigentes estándares. En un reciente número especial de *Journal of Democracy*,¹⁰ se valoran ocho dimensiones, y otras dos más son sugeridas. El capítulo introductorio de O'Donnell a “The Quality of Democracy in Latin America” enuncia cuatro áreas generales, quince dimensiones y sub-dimensiones, y docenas de ítems específicos que se deben utilizar para medir la calidad de la democracia (O'Donnell 2004). IDEA, en su *International Handbook on Democracy Assessment*, considera que la democracia consiste en ocho valo-

10. “The Quality of Democracy”. *Journal of Democracy*, octubre de 2004: volumen 15, no. 4.

res mediadores y catorce ítems que deben ser evaluados, incluyendo todo, desde derechos económicos y sociales hasta la corrupción, pasando por el carácter democrático de la política exterior (Beetham *et al.* 2002). Igualmente, la reciente *Auditoría Democrática del Reino Unido* utiliza 18 “consideraciones”, incluyendo asuntos tales como concurrencia de votantes, gobierno efectivo, mujeres en la vida pública, y descentralización (Beetham *et al.* 2003). Una auditoría pionera regionalmente realizada en Costa Rica considera diez “dominios” y 33 “aspiraciones”, que incluyen desde estándares para la contratación de funcionarios hasta la práctica de la democracia en ONG’s, pasando por un sistema democrático de creencia masiva (*Auditoria Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia* 2001).

Lo que todas estas conceptualizaciones sobre la calidad de la democracia tienen en común es que todas ellas van más allá de las características básicas que definen la democracia, para explorar casi cada aspecto posible de ella, y para poner estándares demandantes. Este enfoque es apropiado y útil para asuntos prácticos tales como control y mejoramiento de la democracia de un país, pero no necesariamente para un proyecto académico que piensa encontrar las causas de variación en las características más esenciales de la democracia (la democracia en el nivel de sub-nacional en este trabajo). Aunque hay una literatura académica, principalmente teórica, sobre la calidad de la democracia, el lado empírico de los conceptos se ha desarrollado principalmente en auditorías tales como las citadas previamente, y a menudo enfatizan que no deben ser considerados contribuciones eruditas: “La auditoría no es un proyecto académico. No parte de hipótesis para verificar ni de teorías ya formuladas. Es un proyecto descriptivo y evaluativo que es alimentado por contribuciones académicas y engendra diversas actividades de este tipo, pero no se confunde con ellas” (O’Donnell 2001:35).

3. Relacionado con los puntos previos, teorizaciones y operacionalizaciones sobre la calidad de la democracia extienden a menudo su alcance a áreas que no son políticas, estrictamente hablando, en el sentido de no estar relacionadas directamente con el gobierno, el régimen, o el Estado. Según los estándares previstos para aspectos tales como el activismo de la sociedad civil (Beetham *et al.* 2003), la democratización de

la cultura política (*Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia* 2001:31), el nivel de homicidios y robos armados (O'Donnell 2004:64), o el contenido de la educación primaria y de los institutos de enseñanza secundaria (*Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Informe Final Municipio de Pergamino* 2004:14), el concepto rompe la regla 6 (es decir, la delimitación de la definición a asuntos estrictamente políticos). Incluso si uno concuerda con la idea de definir la democracia de manera extensa, más allá de lo político, dicha conceptualización es mucho más apropiada para las modestas metas de este trabajo. Además, se puede discutir en el terreno práctico que ante violaciones bastante graves y generalizadas a principios muy básicos de la democracia política en varias provincias argentinas (por ejemplo la falta de la competencia efectiva en distritos tales como Formosa y La Rioja,¹¹ o las violaciones graves y difundidas de básicos derechos civiles y políticos en provincias tales como San Luí, Santa Cruz, y Santiago del Estero¹²), es

11. Estas provincias tienen elecciones, partidos de oposición y otras instituciones básicas de la democracia formal, pero el partido gobernante (PJ) es tan hegemónico que la oposición no tiene prácticamente oportunidad de ganar el cargo de gobernador ni una mayoría en la legislatura provincial. Cuando el mismo partido es elegido en seis periodos consecutivos gracias a improbables victorias arrolladoras y goza de amplias mayorías en la legislatura, hay sólo dos explicaciones: a.) el desempeño de la política del partido gobernante es excepcionalmente exitoso (que, claramente, no es el caso en Formosa y La Rioja); o b.) el partido gobernante tiene la capacidad y el deseo de comprometerse con prácticas que restringen la competencia democrática (desde redes de clientelismo y puestos políticamente designados, a presiones en los medios locales). En una evaluación empírica sobre el nivel de competencia en las provincias argentinas, La Rioja es por lejos la provincia menos competitiva del país, y Formosa la cuarta menos competitiva. Para detalles sobre la operacionalización y un análisis empírico de las restricciones a la competencia, véase Gervasoni 2004.

12. Estas provincias, que son sospechosas también en el ámbito de la competencia política, son probablemente el mejor ejemplo de restricciones a derechos tales como la libertad de expresión y la libertad de prensa. En San Luis los medios están bajo el control del gobierno, y los puestos judiciales clave también, hasta el punto que recientemente una juez miembro de la Corte Suprema provincial fue acusada y *de facto* expulsada de la provincia. Las investigaciones en medios nacionales sobre la provincia de Santa Cruz, la segunda provincia con más empleados públicos per capita después que La Rioja, informan sobre la censura a los medios locales y el asentimiento público, basado en el temor de perder algún beneficio proporcionado por el Estado, desde un contrato de publicidad, a un trabajo público o una subvención social (véase "El Feudo Austral. Santa Cruz", *La Nación*, 26/01/2003). Santiago del Estero es, junto con San Luí, uno de los casos más patentes de

probablemente más apropiado observar primeramente estos asuntos fundamentales, y luego a los más numerosos, complejos y matizados implicados en el concepto de calidad de la democracia.

En suma, el concepto de calidad de la democracia es demasiado indeterminado, demasiado demandante y demasiado amplio para las metas de este trabajo (indicadas en la primera sección). Los problemas de la democracia a nivel de sub-nacional en países como Argentina buscan una conceptualización menos ambiciosa que apunta a las características muy esenciales de la democracia. En términos de la definición señalada más arriba, la primera tarea al estudiar la democracia en las provincias argentinas deberá ser valorar el punto hasta el cual sus tres dimensiones son realizadas. Las preguntas fundamentales que deben ser respondidas son: ¿Hasta qué punto hay una competencia significativa en las provincias argentinas? ¿Qué porcentaje de la población adulta es en los hechos (si no legalmente) privada de derechos políticos en las provincias (inclusión)? ¿Son los derechos políticos y civiles generalmente respetados en las provincias? Para clarificar, nosotros nos referimos a estos asuntos en términos de niveles o de grados de democracia (y los niveles o los grados de competencia, inclusión y derechos), en lugar de los niveles de calidad de la democracia.

El contexto: la democracia y el autoritarismo en las provincias argentinas

Es claro que por lo menos una decisión definitiva ha sido hasta ahora muy polémica en la literatura: imaginar a la democracia sólo en términos estrictamente políticos. Esta idea de la democracia tiene competidores poderosos (por ejemplo, los modelos de democracia de Held [1987]). En particular, muchos autores enfatizan que mínimos niveles de bienestar socioeconómico e igualdad no son apenas una condición

regímenes sultanísticos a nivel sub-nacional. Una investigación judicial que fue capaz de lograr algún progreso después que la provincia fuera intervenida federalmente en 2003, encontró evidencia de la existencia de una policía política que, entre otras cosas, estaba comprometida con casos de tortura y asesinato (Para un análisis académico de esta provincia, véase Gibson 2004).

previa conveniente para la democracia sino un elemento central del concepto. Tal desafío típico a la definición propuesta indica que:

los politólogos toman la postura que la democracia trata de los procesos de toma de decisión pública, antes que de sus resultados; y que los derechos económicos y sociales son sólo un resultado posible del gobierno, que se disputa entre diferentes partidos políticos a través de sus programas de gobierno. Nuestra visión es, por contraste, que la inclusión de derechos económicos y sociales es justificable en términos tanto de procesos como de resultados. En lo concerniente a los procesos, son una condición necesaria para el ejercicio de derechos civiles y políticos, los cuales las personas vivas deben ser libres de ejercitar, y deben tener las capacidades y los recursos para hacerlo efectivamente. Al mismo tiempo, las personas juzgan correctamente la calidad de una democracia en el término de su capacidad de asegurarles los derechos básicos, económicos y sociales de la cual una vida humana mínimamente decente depende (Beetham *et al.* 2002:15-16).

Si bien es difícil negar la fuerza de tales argumentos, hay razones teóricas y prácticas para mantener la democracia y las condiciones socioeconómicas separadas, especialmente en el contexto de las provincias argentinas (el foco empírico primario del proyecto de investigación mencionado en el principio de este trabajo). Al contrario de los hallazgos de la investigación a nivel nacional (*cross-national research*), que presenta una consistente correlación entre autoritarismo y factores socioeconómicos tales como la pobreza y analfabetismo, las provincias menos democráticas de Argentina no presentan siempre las peores condiciones socioeconómicas. Aunque una completa evaluación empírica no se pueda hacer aquí, unos pocos hechos servirán para ilustrar el punto. Según una medida de competencia democrática (véase Gervasoni 2004), las cinco provincias argentinas menos competitivas, de menor a mayor competitividad, son: La Rioja, Santiago del Estero, San Luis, Formosa, y Santa Cruz. Una evaluación sencilla de indicadores socioeconómicos básicos de estas provincias (véase Tabla no. 1) demuestra que dos de ellas están lejos (Santa Cruz y San Luis) de la media, una está levemente mejor (La Rioja), y sólo dos están cercanas al piso de la escala socioeconómica (Formosa y de Santiago del Estero).

La Tabla no. 1 muestra que una de las provincias argentinas más autoritarias, Santa Cruz, se sitúa entre los primeros cuatro distritos en todos los indicadores. San Luis, con un régimen claramente patrimonial y

TABLA NO. 1

RANKING DE CUATRO INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES SELECCIONADOS.
PROVINCIAS ARGENTINAS SELECCIONADAS.

| Provincia | NBI | Educación | Urbanización | Empleo | Ranking promedio |
|---------------------|-----|-----------|--------------|--------|------------------|
| Santa Cruz | 3 | 4 | 4 | 1 | 3,0 |
| San Luis | 9 | 9 | 9 | 2 | 7,3 |
| La Rioja | 15 | 5 | 14 | 8 | 10,5 |
| Formosa | 24 | 21 | 21 | 3 | 17,3 |
| Santiago del Estero | 21 | 22 | 24 | 17 | 21,0 |

Notas: NBI: Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Basado en datos de "Necesidades Básicas Insatisfechas", índice del censo sobre privaciones materiales. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2007*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Educación: Porcentaje de población (25 años y más) con educación secundaria o superior. Población de 25 años o más. Basado en datos del *Censo Nacional de Población y Vivienda 2007*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Urbanización: Porcentaje de población urbana. Basado en datos del *Censo Nacional de Población y Vivienda 2007*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Empleo: Porcentaje de la población activa empleada. Basado en datos de desempleo del primer semestre de 2004 (sólo la ciudad más grande de cada provincia). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

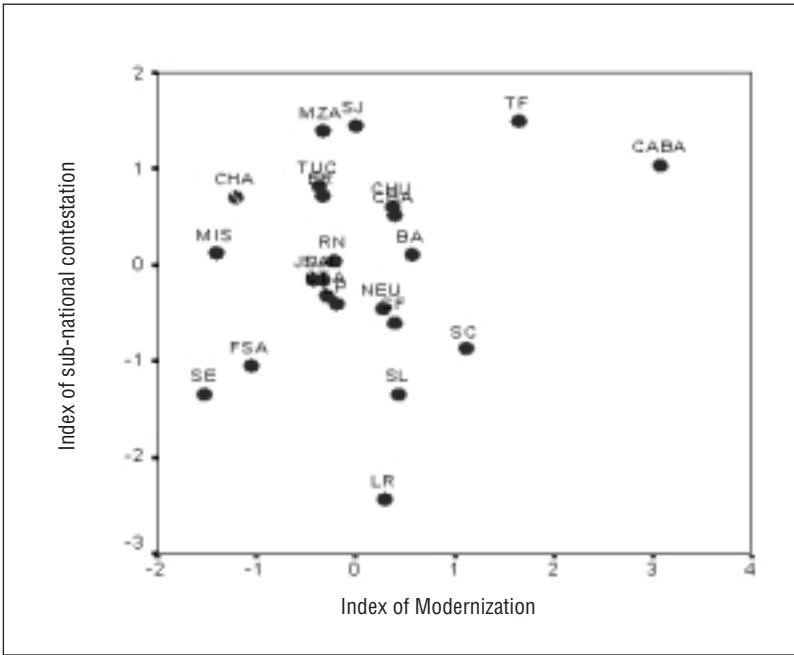
Ranking promedio: Mejor=1, Peor=24.

sultanístico, se sitúa en promedio como la séptima provincia más avanzada en términos socioeconómicos. La Rioja, por lejos el distrito menos competitivo en el país (aún el senador nacional para la minoría pertenece al partido peronista) se encuentra en mejor posición que otras trece o catorce provincias. Formosa y Santiago del Estero, por otro lado, están en el fondo o cerca del fondo en los tres primeros indicadores (aunque no midan tan mal en cuanto al desempleo). Además, estas cinco provincias tienen generalmente buenos indicadores en otras áreas de bienestar: ellos tienen, típicamente, baja criminalidad, amplios (aunque, a menudo, clientelares) programas sociales provinciales, y un buen registro de trabajo público. No puede ser muy fácilmente sostenido que los ciudadanos de otras provincias más competitivas, tales como Buenos Aires, Chaco, San Juan o Tucumán,¹³ presenten mejores promedios socio-económicos que los de las cinco provincias menos competitivas.

13. Todas estas provincias han tenido, desde 1983, rotación en el poder, menor apoyo electoral para el gobierno de turno, legislaturas más disputadas, y delegaciones más heterogéneas en el Senado.

GRAFICO Nº 1

ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD SUBNACIONAL E ÍNDICE DE MODERNIZACIÓN.



Fuente: Elaboración propia, véase Gervasoni 2004.

El punto que quiero acentuar con estas cifras es que no parece haber una asociación clara ni fuerte entre condiciones socioeconómicas de pobreza y autoritarismo en las provincias argentinas. Las “áreas marrones” en las cuales el poder político es privatizado en gran parte por patriarcas y líderes sultanísticos (O’Donnell 1994:162-167) no siempre coinciden con las regiones más atrasadas y tradicionales del país. Tanto ciudadanos pobres, golpeados por enfermedades y apenas educados del sector rural de Formosa o Santiago del Estero, como ciudadanos razonablemente pagos, sanos y bien educados en la zona urbana de Santa Cruz o San Luis, viven bajo regímenes sub-nacionales con dudosas credenciales democráticas. No sorprende que el análisis empírico (Gervasoni 2004) no haya logrado ninguna evidencia clara de “el efecto de la modernización” en el nivel de competencia en el ámbito subnacional. El gráfico no. 1 expone este punto con solidez.

La relación entre la medida de competencia política y el índice de modernización (compuesto sobre datos censales, a partir del porcentaje de la población adulta con educación secundaria o superior, el porcentaje de la población que vive en áreas urbanas, el porcentaje de pobladores con necesidades básicas insatisfechas), es vagamente positiva pero muy débil ($R^2=0.05$) y estadísticamente insignificante ($p\text{-value}=0.31$). Las provincias con niveles semejantes de modernización, tal como Formosa y Chaco, o La Rioja y San Juan, muestran amplias diferencias en su nivel de competencia político. Los resultados no cambian cuando otras variables de control teóricamente significativas se añadieron al modelo.

En suma, bajos niveles de democracia, definida en términos estrictamente políticos, puede caracterizar (y efectivamente lo hace) la mayor parte de las provincias argentinas socio-económicamente más avanzadas. Por lo tanto, parece tener sentido empírico estudiar la democracia a nivel sub-nacional en términos estrictamente políticos, dado que sus defectos no parecen estar claramente asociados con el nivel de bienestar social: estos regímenes provinciales poco democráticos aparecen no solo en provincias pobres, sino también en algunas de las menos pobres.

Problemas normativos de democracias federales: sobre-representación, o la construcción negociada de un demos regionalmente desigual

El moderno Estado-nación surgió en Europa como un proceso de consolidación de sistemas de gobierno más pequeños y menos coherentes. Esta consolidación, por supuesto, era políticamente conflictiva y a menudo violenta. Las guerras (aquí la distinción entre “internacional” y “civil” tiene poco significado) eran, en su mayoría, un elemento central del éxito (o fracaso) de un centro aspirante a establecer un Estado moderno, y a crear, consolidar, expandir o imponer una sola, o por lo menos dominante, identidad nacional en la población. Aún en la América española, donde países contemporáneos parecen derivar casi automáticamente de la separación de los virreinos y capitanías, la consolidación de estados nacionales sucedió de una manera semejante: cuando los movimientos de independencia estallaron en varias de las ciudades princi-

pales, había todas clases de Intendencias, Capitanías Generales, Audiencias y Cabildos con ideas diferentes con respecto a qué hacer con las leyes españolas, y también con identidades políticas diferentes. Los estados que finalmente desarrollaron un sentido de nación relativamente fuerte surgieron en las décadas siguientes por un proceso en el que los centros ambiciosos, como Buenos Aires, Caracas o México, consiguieron incorporar las grandes extensiones de sus interiores, pero por otro lado fallaron, a veces políticamente, a menudo militarmente, al tratar de incorporar regiones que, en algunos casos se convirtieron en estados (el fracaso de Buenos Aires con respecto a la Banda Oriental, hoy Uruguay, es el caso más claro en este punto).

En el caso de Argentina la construcción de una nación, y por lo tanto la definición de un *demos*, tomó décadas de negociación y guerras entre el rico y estratégicamente localizado puerto de Buenos Aires, y las provincias tradicionales que se habían formado alrededor de ciudades coloniales tales como Córdoba, Corrientes, La Rioja y Tucumán. La caracterización de Mann (1993:84-85) se aplica en gran parte aquí: “Todos los estados fueron divididos por enfrentamientos entre centralización *versus* poderes local-regionales [...] Aun estos tópicos vitales relativos a la relación entre gobierno central y gobiernos locales han sido ignorados por casi todas las teorías del Estado (aunque no por Rokkan 1970:72-144) [...] Aun la política en el Estado moderno concierne fundamentalmente a la distribución de poder entre los niveles de gobierno”.

Muchos de los estados nuevos en el Sur y el Norte de América se construyeron sobre las bases de unidades políticas preexistentes con sus propios intereses e identidades. Algunos de estos estados se consolidaron y sobrevivieron hasta al presente (como la Argentina y los Estados Unidos). Otros estados fallaron, tal como era la efímera Federación de América Central (1825-1838). Las exitosas historias de construcción estatal de la Argentina y los Estados Unidos, sin embargo, incluyen una cláusula muy importante, aunque a menudo desapercibida en sus pactos fundadores: un fuerte principio de representación igualitaria para cada sistema de gobierno preexistente. Los arreglos institucionales federales originales de estos países introdujeron, en el Congreso, una cámara (Senado) en la cuál los estados, a pesar del tamaño de su población, tendrían el mismo número de representantes. Dado que toda legislación necesita aprobación de ambas cámaras, esto implica que los autores de la

Constitución dieron a los ciudadanos de, por decir, San Juan o Rhode Island, mucho más peso en las decisiones nacionales que a los ciudadanos de Buenos Aires o Pennsylvania. La naturaleza federal de estos países tuvo finalmente como resultado la creación de nuevas instituciones que reprodujeron este fuerte principio de sobre-representación. En agencias argentinas tales como el Consejo Federal de Educación y el Organismo Fiscal Federal (Constitución Argentina, art. 75, inc. 2) se sigue el principio de igual representación para cada provincia. Además, aún en la Cámara de Diputados, que se diseñó para representar a la población y no a las provincias, acabaron por asignar más peso a provincias más pequeñas (y por lo tanto mayores derechos políticos a los votantes de esas provincias).

Cuándo tales arreglos federales son aplicados a países con una distribución regional sumamente desigual de población, tal el caso argentino, los resultados son altos niveles de sobre y sub-representación. Utilizando un índice de desproporcionalidad cuyo máximo teórico es 1 (donde todos los legisladores son asignados a un solo distrito con sólo 1 votante), el Senado argentino es el más desproporcional del mundo, con un índice de 0,485. Y la Cámara de Diputados tiene un índice de 0,14, el doceavo más alto en una muestra de 78 países (Samuels y Snyder 2001), lo que hace de la Argentina una de las únicas dos democracias federales en el mundo con sobre-representación en tal cámara (Stepan 1999:23). A modo de ilustración consideremos que cada diputado en la provincia de Buenos Aires representa a 197.000 personas, mientras un diputado elegido en la provincia de Tierra del Fuego representa sólo 20.000 personas. Esto significa que el voto de un fueguino pesa casi 10 veces más que el voto de un bonaerense, en una cámara que supone representa a cada ciudadano por igual. Este alto nivel de desproporcionalidad palidece cuando es comparado con el Senado: cada individuo de Tierra Fuego tiene 137 veces más representación que un individuo de la provincia de Buenos Aires.¹⁴ Hay que advertir que estos niveles extremos de sobre-representación se aplican también para procesos de reforma constitucional. Las provincias más pequeñas estaban fuertemente sobre-representa-

14. La cifra comparable para los Estados Unidos es 66 (Wyoming *versus* California), y para Brasil 144 (Roraima *versus* São Paulo) (Stepan 1999:23).

das, por ejemplo, en la Asamblea Constituyente de 1994, que hizo muchas y significativas modificaciones a la Constitución argentina. Finalmente, el derecho político de postularse se ve afectado también: un ciudadano que es candidato de una provincia pequeña, tiene mayores probabilidades de obtener el cargo que un candidato de una provincia grande, dado que el número de escaños disponibles *per capita* es mucho más grande en provincias más chicas.

Así, ¿en qué sentido es Argentina (o los Estados Unidos) una democracia, cuando algunos ciudadanos, digamos de Tierra del Fuego (o de Dakota del Norte) tienen una voz mayor al momento de tomar decisiones acerca de asuntos públicos que afectan a todos, que otros de Buenos Aires (o California)? ¿Cómo puede reconciliarse una sobre-representación patente y sistemática con el principio político de la igualdad presente casi por definición en todas concepciones de la democracia? El principio de Dahl de igualdad indica que “en la instancia crucial de las decisiones colectivas, cada ciudadano debe tener asegurada una oportunidad equitativa para expresar una opción, la que será contabilizada con igual peso que las opciones expresadas por cualquier otro ciudadano” (Dahl 1989:109). Aunque algunas teorizaciones no indican específicamente si “igual sufragio universal” implica que cada voto pesa lo mismo (por ejemplo Sartori 1987b, 343), otros tratamientos del asunto exigen específicamente este tipo de la igualdad. Al definir un régimen democrático como uno en el cual “las elecciones son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas”, O’Donnell indica explícitamente que “cada voto debe contar igualmente”. Además, menciona los niveles altos de desproporcionalidad como un problema para la democracia: “En algún punto la sobre-representación deviene demasiado pronunciada, de manera que cualquier apariencia de igualdad en el voto es eliminada; antes de este punto, creo que puede afirmarse que la menor sobre-representación (por ejemplo, cuanto sea efectivamente más igual cada voto al de todos los otros) significa una mayor calidad de una elección democrática dada” (O’Donnell 2004:11, fn. 13). La implicancia de esto es que si “cualquier apariencia de igualdad en el voto es eliminada” entonces las elecciones no son igualitarias, y por tanto, el régimen no es democrático. Dado que la sobre-representación es un asunto de grados, moderados niveles de sobre-representación se pueden tratar probablemente, según sugiere O’Donnell, como un factor que afecta la calidad de la

democracia, pero no la condición democrática de un régimen. Sin embargo, tanto su cita como así también su razonamiento lógico indican que en casos extremos (se imagina un país en el que una provincia con 1% de los votantes tiene 51% de los senadores) un régimen no puede ser democrático: una minoría de ciudadanos siempre impone sus decisiones sobre la mayoría, quebrantando así el principio democrático esencial de la igualdad política. Stepan (1999) acuñó un concepto que resume adecuadamente los aspectos empíricos y normativos del problema: el modelo de los Estados Unidos (seguido por Argentina y Brasil) puede ser caracterizado como “*demos-constraining federalism*”.

En un caso como el argentino, en cuál la sobre-representación en el Senado es muy alta, y hay también sobre-representación en la Cámara de Diputados, en la Asamblea Constitucional, y en otras instituciones del Estado, el principio democrático de la igualdad es afectado hasta un grado en el que se puede argumentar razonablemente que el régimen no es democrático, o al menos no como el componente estrictamente democrático de las democracias liberales modernas (Sartori 1987b:383-389). Desde este punto de vista el régimen político de un país como la Argentina se podría caracterizar como liberal y competitivo (es decir, las libertades generalmente se respetan y el poder es disputados por varios partidos en elecciones razonablemente libres), pero no estrictamente democrático (porque coexisten un “aristocracia” *fueguina* cuyo voto pesa, por ejemplo, 137 veces más que un voto de la “plebe” *bonaerense*).

La desproporcionalidad ha tenido una visible consecuencia no-democrática en Argentina: a pesar de los resultados electorales nacionales, el mismo partido ha conducido una amplia mayoría en el Senado desde 1983. Los efectos no-democráticos de la desproporcionalidad serían aún más claros si Argentina estuviera dividida en grupos étnicos o religiosos hostiles (bien representados por partidos étnicos) a lo largo de determinadas líneas geográficas: si el grupo MAY se compone de una mayoría del 67% de la población que vive en los cinco distritos más populosos, y MIN se compone del 12% de la población que viven en las 13 provincias menos populosas, resultaría que la minoría tendría el control sobre casi 54% de los senadores, mientras el grupo mayoritario sólo elegiría el 21% de los mismos. Bajo estas circunstancias (es decir, bajo el diseño institucional federal actual), una minoría convenientemente localizada puede fácilmente tener control sobre una mayoría mucho más grande.

En tal situación hay elecciones, competencia electoral, completa inclusión, etcétera, pero ninguna huella de la regla de igualdad ni de mayoría. Regresando a la pregunta original: ¿en qué sentido es democrático un país en el que un minoritario 12% tiene mucho más poder legislativo¹⁵ que una mayoría del 67%?

No parece haber vuelta atrás alrededor del hecho de que en países federales y sumamente desproporcionales tales como la Argentina, los principios de la democracia y las bases del Estado nacional están en conflicto. Las negociaciones y las guerras entre Buenos Aires y el Interior, y entre federales y unitarios, tuvieron como resultado varios pactos que permitieron la creación de un moderno Estado-nacional en la segunda mitad del siglo XIX. Un punto central de ese pacto, sin embargo, era la desproporcionalidad. Aunque la Constitución de 1853 fuera claramente democrática en la dimensión liberal del concepto, no alcanzó lo democrático en varios aspectos, inclusive la sobre-representación del *demos* en provincias más pequeñas. Y parece claro que sin un arreglo federal con sobre-representación, las provincias no habrían alcanzado un consenso en la creación de una nación nueva (y entonces hubiesen surgido dos o más países como resultado, o uno de ellos habría anexado militarmente a los otros).

Se puede asumir que la mayoría de las provincias que actualmente se benefician de la sobre-representación nunca renunciarán a este privilegio (se debe tener presente que ellos controlan suficientes votos en el Senado para bloquear cualquier iniciativa que apunte a reducir la desproporcionalidad, incluyendo una reforma constitucional). Incluso presionados bajo argumentos para aumentar la democracia, la mayoría de ellos puede reclamar que aceptaron unirse al proceso de construcción de una nación centrada en Buenos Aires bajo ciertas condiciones y garantías, y que el federalismo y la sobre-representación eran los elementos centrales de esas garantías.¹⁶ Otra vez, es claro que los principios funda-

15. Adviértase que en el hipotético ejemplo, el grupo de MIN tiene poder de veto sobre la legislación (porque tiene más de la mitad de los senadores) mientras el grupo de MAY, que mucho más grande no lo tiene.

16. Este argumento no aplica necesariamente a las muchas provincias que fueron creadas después del período constitucional de 1853-1860 (Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego). La creación de mu-

dores de la nación chocan con los principios democráticos, y no es fácil argüir a favor de uno ni del otro. ¿Queremos romper los pactos constructores de la Nación para el beneficio de la democracia (y en el proceso amenazar la unidad nacional)? ¿Queremos apoyar los compromisos fundadores incluso si ellos fueran patentemente no-democráticos y ya no están alineados con las ideas políticas de la mayoría de las personas?

“¿Cuál es el significado de *demos*?” pregunta Sartori (1987a:21). Igualmente, Dahl se pregunta “¿Qué es lo que constituye un ‘pueblo’?”, y agrega eso “Quizás no haya ningún problema en todo el dominio de la teoría y práctica democrática más difícil de tratar que el colocado sobre esta pregunta, en apariencia inocente” (Dahl 1989:116). Aunque los problemas más agudos de la construcción del *demos*, como ser las fronteras nacionales, el irredentismo, y el conflicto inter-étnico sean prácticamente inexistentes en la Argentina, la definición verdadera del *demos* es más complejo de lo que parece. La Constitución argentina de 1853 parece aprobar una *demos* de ciudadanos políticamente iguales. Utiliza fórmulas tales como “soberanía popular” y “forma republicana de gobierno” (art. 33), y establece principios tales como “La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son *iguales ante la ley...*” (art. 16, el énfasis es propio). Sin embargo, la Constitución (y posteriores leyes electorales que instituyen la sobre-representación en la Cámara de Diputados) creó un *demos* en el que los ciudadanos de provincias pequeñas tienen más derechos políticos que los ciudadanos de provincias grandes. Algunos ciudadanos (y los políticos) tienen, *de facto*, más influencia sobre la toma de decisiones colectivas que sus contrapartes en otras partes del país.

Una posible forma de llegar a algún acuerdo sobre este problema es plantearlo en términos semejantes a las “exclusiones fundadoras” de Anthony Marx. Tal como fue el caso de Inglaterra y Francia, “la democracia requirió la previa unidad nacional construida más efectivamente sobre la base de la exclusión religiosa. Irónicamente, luego, el posterior

chas y por lo general pequeñas provincias con beneficios de igualdad federal y sobre-representación, tales como los de las provincias originales, presentan todavía más problemas teóricos y normativos

reparto liberal de derechos descansó sobre la exclusión no-liberal de algunos de aquellos derechos” (Marx 2003:197). En un laxo paralelismo, se puede argumentar que en la Argentina “la democracia fue en sí fundada también sobre exclusiones en la demarcación de cuáles derechos de la ciudadanía serían garantizados. Fundada sobre esta base, la democracia liberal podría luego servir eventualmente como una cubierta, con una gradual concesión del derecho al voto ocultando las pasadas exclusiones y confundiendo que en el corazón del liberalismo existe una determinación no-liberal de quién es un miembro de la comunidad y quién no” (Marx 2003:200). El paralelo llega a ser mucho más cercano si en lugar de palabras tales como “exclusión no-liberal” y decisiones de “ciudadanía”, nosotros utilizamos palabras tales como “asignación desigual de derechos políticos” y “ciudadanía desigual”. El Estado nacional, el medio donde funciona actualmente el régimen democrático, descansa sobre una “desigualdad fundacional”. Así como en Francia e Inglaterra, en la Argentina “para consolidar la unidad nacional y luego la democracia, el conflicto del pasado y las exclusiones fundacionales utilizadas para resolver ese conflicto fueron descartadas como irrelevantes” (Marx 2003:198). Quizás, entonces, no es casual que ni la ciudadanía argentina, ni la mayor parte de la clase política, “recuerda” que ellos son sumamente desiguales a partir de como cuentan sus votos en las elecciones. En la Argentina este tema ha estado ausente en el orden del día de todos gobiernos, y es raramente discutido en círculos académicos o en los medios.

Desde esta perspectiva, la tensión entre principios democráticos y las cláusulas no-democráticas de los pactos fundacionales de naciones federales constituidas por comunidades políticas preexistentes (tales como las provincias), puede ser visto como un caso particular de un fenómeno más general que ha llamado la atención de teóricos: la tensión entre principios universales (tales como la liberal y la igualdad democrática) y las lealtades particulares (Canovan 1996). Y, como Canovan indica correctamente, esto no es sólo un problema filosófico, sino un problema político práctico que surge “porque los principios y proyectos humanitarios generales presuponen una base de poder sostenida por una solidaridad particular, mientras que el mantenimiento de tal base de poder contradice los principios que lo hace viable” (Canovan 1996:133). Tiendo a concordar con ella en esto, y en su conclusión: “nosotros tendremos que

vivir con estos dilemas antes que desear escapar de ellos en forma inconsistente”. En esta etapa, creo que no hay ni una salida filosófica al dilema de la sobre-representación que resumí anteriormente, ni una manera políticamente posible de reformar la Constitución y las leyes argentinas de manera tal de salvar tanto a la unidad nacional como a la igualdad política.

Un segundo problema normativo: los derechos democráticos nacionales de una élite subnacional no-democrática

Los problemas normativos surgidos por el federalismo y la sobre-representación se agravan cuando se toma en consideración la existencia de casos de autoritarismo sub-nacional. Si las instituciones liberal-democráticas, constitucionales y legales del país deben ser respetadas, entonces cada uno de los diputados y senadores elegidos por cada unidad del Estado federal tienen que tener igual peso en las decisiones legislativas de orden nacional. Sin embargo, si es verdad que algunas de las sub-unidades no son, en términos sustantivos, democráticas internamente, entonces sus delegados “elegidos” para el Congreso serán, de hecho, representantes no-democráticos en un cuerpo esencialmente democrático. Esto no es, por supuesto, un problema abstracto. Ha estado presente en muchos Estados federales durante muchos años, desde legisladores racistas del sur en el Congreso de los Estados Unidos, a líderes mafiosos de estados amazónicos en la Cámara de Diputados brasileña, pasando por representantes de oligarquías provinciales corruptas y nepotistas del noroeste en el Senado argentino.

Los principios del federalismo apuntan a aceptar en el Congreso a cualquier legislador legalmente elegido por una provincia (como, en el nivel internacional, el principio de la “auto-determinación de los pueblos” tiende a reconocer la legitimidad de quienquiera que esté al mando del gobierno central de un país). Además, el principio formal de la democracia apunta en la misma dirección, desde el momento en que los legisladores de los distritos menos democráticos son elegidos por elecciones formalmente libres y justas. Pero los principios de la democracia sustantiva –completa inclusión, verdadera competencia, y efectivos derechos civiles y políticos– son, por supuesto diferentes: ellos no pueden

aceptar que legisladores no-democráticos tengan voz (y a menudo una voz sobre-representada) en decisiones tomadas a nivel nacional.

Linz (1994:7) llamó la atención sobre este asunto en su análisis sobre las democracias presidenciales: “El principio territorial de representación, en ocasiones reforzado por las desigualdades de los distritos o la existencia de un senado en las repúblicas federales, tienden a otorgar mayor peso en la legislatura a los representantes de áreas rurales y de pequeñas localidades de provincias que a los representantes de las metrópolis. Y es sencillo reclamar que las credenciales democráticas de los representantes de las zonas más atrasadas son dudosos y que se trata de oligarcas locales electos gracias a sus influencias clientelísticas y a su poder social y económico”. Linz insinuó también que en federalismos presidencialistas, los gobernadores, inclusive aquellos de distritos más tradicionales, tienden a presentarse para la presidencia y ganar, aún contra la oposición de las áreas más modernas y urbanas del país (Linz 1994:8,41). Probablemente no es una coincidencia que los recientes presidentes de los Estados Unidos, Brasil y Argentina, hayan sido con anterioridad gobernadores de estados tales como Georgia, Arkansas, Maranhão, Alagoas, La Rioja, San Luis y Santa Cruz. Es ciertamente una regularidad interesante que una proporción relativamente alta de presidentes de los Estados federales venga de los estados que incluyen alrededor del 1%, o aún menos, de la población nacional.

Haciendo foco en América Latina, especialmente Argentina, Brasil y Perú, O'Donnell diagnosticó el problema detalladamente: “En las áreas marrones hay elecciones, gobernadores y legisladores nacionales y locales. En muchos casos estas regiones están fuertemente sobre-representadas en las legislaturas nacionales [...] Partidos y gobiernos locales funcionan sobre la base del personalismo, facilismo prebendalismo, clientelismo, y similares”. El problema se proyecta a nivel nacional porque “Estos circuitos de poder están representados en el centro de la política nacional empezando por el Congreso, la institución que, supuestamente, es la fuente de las leyes nacionales. En general, los intereses defendidos por los legisladores ‘marrones’ son muy limitados: mantenimiento del sistema de dominación privatizado que los ha elegido a ellos y la canalización de tantos recursos públicos como fuera posible hacia tal sistema”. Pero estos legisladores no sólo trabajan contra la democracia reforzando, desde el Congreso nacional, sus regímenes sub-naciona-

les no-democráticos. Ellos también “usualmente obtienen el control de los organismos del Estado que suministran tales recursos [...] el sitio ‘marrón’ invade incluso la cúspide de la burocracia estatal” (O’Donnell 1994:163-164).

En suma, las democracias federales, especialmente en países en desarrollo con múltiples nichos de dominación oligárquica, dan por definición el poder nacional a representantes de unidades sub-nacionales que no son totalmente democráticas. Además, los políticos de estas unidades a menudo obtienen el control de otras agencias nacionales, desde ministerios hasta agencias reguladoras, pasando por tribunales. Y con una frecuencia a menudo envidiada por sus contrapartes en otros distritos, son electos presidentes. No sorprende que, cuando obtienen el poder nacional, estos políticos entren en prácticas perjudiciales para las dimensiones liberal y republicana de la democracia (O’Donnell 1999), del mismo modo que habían hecho previamente en sus distritos.¹⁷ Es posible que estos gobernantes, socializados en la cultura política de personalismo y de sistemas de gobierno patrimoniales, y acostumbrados a ejercitar el poder con pocas limitaciones institucionales, lleven con ellos a sus entornos no-democráticos, con sus normas y prácticas, que acaben por debilitar la democracia nacional, aún más allá de su mandato presidencial.

17. La historia reciente de la Argentina está plagada con ejemplos. Durante la década de los '90, Carlos Menem, un poderoso y durante muchos años popular presidente riojano, atestó la Corte Suprema con sus leales, aplicó un sistema complejo de castigos y recompensas para controlar la justicia federal y anuló o cooptó las agencias de responsabilidad horizontal tales como la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Estas condiciones eliminaron prácticamente la efectiva responsabilidad horizontal en la Argentina durante una década. El presidente provisional Adolfo Rodríguez Saá (del enclave autoritario de San Luís), en sólo una semana que ocupó el cargo, mostró tendencias semejantes, designando en su gabinete a varios políticos desacreditados y corruptos, y procurando hacerse cargo del Banco Central. El presidente Néstor Kirchner, elegido durante su tercer período a cargo de otra provincia apenas democrática, Santa Cruz, ya ha reemplazado cuatro jueces de la Corte Suprema y, asombrosamente para alguien compitiendo con una plataforma anti-Menem, ha designado a la esposa de su tesorero de campaña y actual ministro de Infraestructura, para la Sindicatura General de la Nación, el principal organismo de auditoría del Ejecutivo. Preocupantemente, un artículo reciente de un diario importante llamó la atención sobre las maniobras de la administración para callar y controlar a las principales agencias de responsabilidad horizontal (“Denuncian una falta de interés del gobierno por combatir la corrupción. Objeciones a los organismos de control”, *La Nación*, 06/12/2004).

Si el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de *Transparecy International* se puede tomar como un indicador válido de la eficacia de agencias de responsabilidad horizontal, entonces es muy significativo que una vez finalizada la segunda administración de Menem, extensamente percibido como corrupto y sumamente irresponsable frente a controles horizontales, el bajo índice de CPI de la Argentina (entre 2,8 y 3,4, sobre un máximo de 10, durante el final de la década del noventa) apenas mejoró durante los dos años de la Alianza (3,5 en 2000 y 2001) y cayó otra vez a niveles por debajo de los vistos en el gobierno administración de Menem durante las presidencias de Duhalde y Kirchner (2002-2003). Una posible, si no la única, interpretación de estos resultados es que el debilitamiento de normas, leyes e instituciones de control democrático durante la década de los '90, producido por el acceso al poder de un gobernador "marrón" y sus allegados provinciales, llegó a ser una característica estructural del Estado en los años siguientes. Es claro que la cultura política y administrativa de legisladores, jueces y fiscales, la fuerza financiera, institucional y tecnocrática de las agencias de control, y el contenido de las regulaciones legales sobre responsabilidad y asuntos éticos en la administración pública son factores que no cambian rápidamente ni fácilmente. Así, en los casos más extremos, el efecto de actores oligárquicos sub-nacionales en el régimen nacional puede ser profundo, extenso y duradero (uno podría imaginarse fácilmente un legado semejante en Brasil si Fernando Collor hubiese tenido el talento y los recursos políticos para terminar su mandato, reformar la constitución, y obtener un segundo mandato).

A diferencia del problema normativo esbozado anteriormente, en que dos principios legítimos (la construcción nacional y la democracia) estaban en conflicto, aquí la indeseabilidad ética del fenómeno es clara. Desde el punto de vista de la construcción de un sistema de gobierno democrático, la existencia a nivel local, y la proyección a nivel nacional, de enclaves no-democráticos tiene implicaciones normativas negativas y claras.

En un nivel práctico, el problema parece ser más tratable que el previo: aquí ni la unidad de la nación ni el respeto de pactos fundadores está en juego. La democracia es proporcionada por el orden constitucional y legal tanto en el nivel nacional y sub-nacional. En realidad, una de las pocas razones que justifican la intervención federal de una provincia es

la protección de “la forma republicana de gobierno” (Constitución Argentina, art. 6). El gobierno federal tiene por lo tanto instrumentos para desbancar a una oligarquía local (y, como he indicado anteriormente, esto ha sucedido realmente por lo menos cuatro veces desde 1993: Catamarca en 1990, Corrientes en 1991, y Santiago del Estero en 1993 y 2004).¹⁸ Se pueden utilizar instrumentos menos drásticos que la intervención federal, desde resoluciones de la Corte Suprema a la asignación diferencial de proyectos con fondos federales, para imponer los estándares mínimos de democracia en el nivel sub-nacional. Por supuesto, los distritos “marrones” tienen la capacidad de resistir a través de sus bancas en el Congreso nacional (generalmente sobre-representados), pero dado que los casos extremos de patrimonialismo sub-nacional son pocos y pequeños, están lejos de tener una mayoría en cualquier cámara.

Desde una perspectiva empírica, el factor estructural principal compartido por las provincias menos competitivas en Argentina no es el nivel del desarrollo ni la modernización (como fue demostrado en la Tabla no. 1) sino su tamaño pequeño. Santa Cruz, La Rioja, San Luís, Formosa y Santiago del Estero son la segunda, la tercera, la sexta, la octava y la duodécima provincias menos populosas del país, respectivamente. Y en un país con desequilibrios demográficos profundos, esto significa que las cinco provincias muy escasamente pobladas: Santiago del Estero tiene considerablemente menos que un millón de habitantes, y las otras cuatro provincias están debajo de la mitad un millón. Por supuesto, es difícil de sostener que el pequeño tamaño demográfico se asocia con menos democracia. Históricamente democracia era sólo practicada (y pensada como posible sólo) en comunidades pequeñas (Dahl 1998). Además, hay sólida evidencia comparada que la democracia es más probable en estados demográficamente pequeños, y sobre esta base el caso ha sido que el federalismo, disminuyendo el tamaño de sistemas de gobierno por la adopción de autonomías regionales, fomenta el buen funcionamiento de la democracia (Diamond 1999:117-121).

18. Esto, por supuesto, no significa que el único o el principal motivo para las intervenciones, llevadas a cabo por Menem en Catamarca y Corrientes, y por Kirchner en Santiago del Estero, era el establecimiento de una democracia efectiva. Pero estos ejemplos ilustran que el gobierno federal tiene, *de jure y de facto*, el poder de poner los límites al poder de élites “marrones” locales.

TABLA N° 2

FUENTES DE INGRESOS PROVINCIALES NO ORIGINADOS POR IMPUESTOS PROVINCIALES. PROVINCIAS ARGENTINAS SELECCIONADAS.

| Provincia | Ranking según proporción del presupuesto provincial financiado por otras fuentes que impuestos provinciales ^a | Promoción industrial: ¿recibe financiamiento federal? | Regalías petrolíferas: ¿son un porcentaje importante del presupuesto provincial? ^b |
|---------------------|--|---|---|
| La Rioja | 1 | Sí | No |
| Formosa | 2 | No | No |
| Santa Cruz | 5 | No | Sí |
| Santiago del Estero | 6 | No | No |
| San Luís | 15 | Sí | No |

a. Calculado por el autor usando datos de 1997 y 1998 de la Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía. República Argentina [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_sal.htm].

b. Estimado sobre datos de los años 1997 y 1998 de la Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía. República Argentina [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_sal.htm].

Parece que ni el nivel de desarrollo, ni el tamaño de la población pueden justificar los niveles bajos de disputa política en las cinco provincias mencionadas arriba. Sin embargo, el tamaño pequeño demográfico va a menudo *de la mano* con otra característica políticamente más significativo: la dependencia fiscal de la provincia en recursos nacionales. Resulta que el federalismo fiscal argentino proporciona grandes subvenciones de las grandes provincias a las pequeñas. Como resultado, los presupuestos de las provincias pequeñas son mucho más grandes de lo que ellos serían si sólo dependieran de impuestos recaudados en su territorio. Además, a veces estas provincias pueden depender de otras fuentes de ingresos que no implican recaudar impuestos provinciales, tal como rentas de petróleo (regalías petroleras) y de recorte de los impuestos nacionales sobre actividades industriales (promoción industrial). De las cinco provincias menos competitivas, uno goza los niveles muy altos de rentas petroleras (Santa Cruz) y dos han recibido los beneficios de la promoción industrial (San Luís y La Rioja). La Tabla no. 2 presenta información acerca de la dependencia de estas provincias de recursos no originados en impuestos provinciales.

Cuatro de las cinco provincias son sumamente dependientes de otras fuentes de ingresos que sus propios impuestos: La Rioja, Formosa, Santa Cruz, y Santiago del Estero son cuatro de las primeras seis provincias en términos de su dependencia de recursos federales y petrolíferos. San Luís tiene un nivel considerablemente más bajo de la dependencia, pero goza de un generoso programa de promoción industrial financiado por el gobierno nacional (La Rioja tiene un programa semejante). Para tener una idea más concreta de los números implicados, sólo el 4,4% de las rentas fiscales del gobierno de La Rioja viene de impuestos localmente recaudadas (5,0% para Formosa, 9,8% para Santa Cruz y Santiago del Estero, y 16,6% para San Luís). Es decir, parece que las provincias más pequeñas están más cercanas a gozar del sueño de cualquier gobernante: la habilidad de gastar dinero sin los costos políticos asociados a cobrar impuestos a la población local.

La relación entre el tamaño demográfico y la dependencia en recursos fiscales no impositivos tienen una lógica clara. Es barato para el gobierno federal proporcionar rentas abundantes de coparticipación impositiva a estas provincias: las proporciones relativamente pequeñas de impuestos nacionalmente recolectados representan enormes cantidades de dinero para estos distritos diminutos. Algo semejante ocurre con las rentas del petróleo de Santa Cruz: la provincia está lejos de ser Arabia Saudita o Venezuela en términos de su producción de petróleo y gas, pero su población es tan pequeña (cerca de 200.000 habitantes) que las rentas aún modestas de petróleo representan una cantidad muy grande de dinero *per capita*. Bajo estas circunstancias es que el Estado provincial llega a ser un estado rico en relación con la sociedad provincial. El partido gobernante puede adoptar fácilmente prácticas clientelísticas y otras en las que dinero se puede convertir en poder político. No sorprende que estas provincias tengan un porcentaje importante de empleo público, extensos programas sociales de tipo clientelares, contratos y subvenciones abundantes para negocios locales, presupuestos generosos en publicidad para salidas amistosas en los medios, etcétera. Es decir, la combinación del federalismo, la población pequeña, y de las extrañas reglas argentinas de redistribución de recursos nacionales crean las condiciones para la perpetuación de enclaves autoritarios sub-nacionales.

El punto para acentuar aquí es que, según mi interpretación, estas provincias pequeñas albergan a los regímenes sub-nacionales menos de-

mocráticos de la Argentina, en gran parte porque sus gobernantes tienen acceso a generosos recursos económicos “exógenos” (transferencias federales, rentas del petróleo, o promoción industrial). Si esta interpretación es correcta, entonces lo que muchos ven como una redistribución progresiva de recursos de provincias ricas a provincias pobres, es de hecho una redistribución regresiva de recursos de distritos grandes y generalmente democráticos a oligarquías gobernantes de distritos pequeños.

La implicación de este mecanismo perverso es que la legislación nacional tal como la ley de coparticipación federal, la ley de promoción industrial, y la ley de regalías petroleras provinciales, les proporcionan recursos fiscales generosos a las élites locales de provincias pequeñas, que utilizan para consolidar su control del poder. En ese caso, la implicación de tal política es que una combinación de creciente conocimiento de la opinión pública acerca de este mecanismo y un liderazgo nacional democráticamente comprometido podrían lanzar una iniciativa para reformar dichos mecanismos a través de la promulgación de una nueva legislación en el Congreso nacional. Aunque sea claro que tanto el presidente como los legisladores encaran estímulos políticos e institucionales opuestos a esta clase de reformas (por ejemplo, la sobre-representación de distritos pequeños), parece que gran parte del problema se basa en la falta de conocimiento e información a escala nacional acerca del bajo nivel de democracia en estas provincias y acerca del tamaño de las subvenciones que reciben de distritos más grandes y más democráticos. No es inverosímil pensar que si los ciudadanos y los políticos de las provincias más grandes estuvieran más informados sobre el mecanismo descrito aquí, habría una clara oportunidad de poner el tema en la agenda pública y ser tratado para encontrar alguna clase de la solución en el Congreso. Por supuesto, esto requeriría un presidente fuerte y comprometido con la democracia, y proveniente de una provincia no afectada. Que esto suceda en el futuro no es sencillo pero tampoco del todo improbable.

En conclusión, puede no ser posible resolver el primer asunto normativo discutido en este trabajo (la desigualdad política instituida por la sobre-representación federal), pero puede ser posible tratar el segundo, la presencia de las oligarquías locales nacionalmente-financiadas que dirigen las provincias menos competitivas y proyectan su influencia de manera perjudicial en la democracia a nivel nacional.

Bibliografía

- Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Informe Final Municipio de Pergamino*. 2004. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.
- Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. 2001. San José de Costa Rica.
- BEETHAM, David; BYRNE, Iain; NGAN, Paulin y WEIR, Stuart (2003) *Democracy Under Blair. A Democratic Audit of the United Kingdom*. Second Edition. Politico's Publishing.
- BEETHAM, David; BRACKING, Sarah; KEARTON, Iain y WEIR, Stuart (eds.) (2002): *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*. Kluwer Law International.
- BOLLEN, Kenneth (1991): "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps". En: Inkeles, A. (ed.): *On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan Manuel (eds.) (2001): *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba-INAP.
- CANOVAN, Margaret (1996): *Nationhood and Political Theory*. Cheltenham, Edward Elgar.
- COPPEDGE, Michael (1999): "Thickening Thin Concepts and Theories: Combining Large N and Small in Comparative Politics". En: *Comparative Politics*, no. 32, pp. 465-476.
- COPPEDGE, Michael (Forthcoming): *Approaching Democracy: Research Methods in Comparative Politics*. Cambridge University Press.
- COPPEDGE, Michael y Reinicke, Wolfgang (1991): "Measuring Polyarchy" En: Inkeles, A. (ed.): *On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- DAHL, Robert (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- DAHL, Robert (1989): *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- DAHL, Robert (1998): *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- DIAMOND, Larry (1999): *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: the Johns Hopkins University Press.

- DIAMOND, Larry; LINZ, Juan y LIPSET, Seymour Martin (1995): "Introduction: What makes for Democracy?" En: Diamond, L.; Linz, J.; y Lipset, S. M. (eds.): *Politics in Developing Countries*. Second Edition. Boulder: Lynne Rienner.
- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo (2004): "An Overview". En: *Journal of Democracy*, no. 15, pp. 20-31.
- GERVASONI, Carlos (2004): "Explaining differences in democratic competition at the subnacional level: preliminary hypotheses and evidence from the Argentine provinces". Mimeo. Department of Political Science. University of Notre Dame, December 2004.
- GIBSON, Edward (2004): "Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes". Paper presented at the annual meeting of the The American Political Science Association. Hilton Chicago and the Palmer House Hilton, Chicago, IL, 2004-09-02.
- GIBSON, Edward y CALVO, Ernesto (2000): "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina". En: *Studies in Comparative International Development*, n° 35.
- HELD, David (1987): *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- LINZ, Juan (1994): "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?". En: Linz, J. y Valenzuela, A. (eds.): *The Failure of Presidential Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MANN, M. (1993): *The Sources of Social Power. Volume II. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARX, Anthony. (2003): *Faith in Nation. Exclusionary Origins of Nationalism*. Oxford: Oxford University Press.
- MOLINELLI, N. Guillermo; PALANZA, M. Valeria y SIN, Gisela (1999): *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial-CEDI Fundación Gobierno y Sociedad.
- O'DONNELL, Guillermo (1994): "The State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)". En: Smith, W.; Acuña, C.; y Gamarra, E. (eds.): *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. Transaction Publishers.

- O'DONNELL, Guillermo (1999): "Horizontal Accountability in New Democracies". En: Schedler, A.; Diamond, L.; y Plattner, M. (1999): *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- O'DONNELL, Guillermo (2001): "Lo que la Auditoria es y no es". En: *Auditoria Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José de Costa Rica.
- O'DONNELL, Guillermo (2004): "Foreword" and "Introduction". En: O'Donnell, G.; Vargas Cullell, J.; y Iazzetta, O. (eds.) *The Quality of Democracy in Latin America: Theory and Applications*. Notre Dame, Indiana. University of Notre Dame Press.
- PLATTNER, Marc (2004): "A Skeptical Afterword". En: *Journal of Democracy*, 15, pp. 106-110.
- PRZEWORSKI, Adam; ÁLVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antonio y LIMONGI, Fernando (2000): *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SAMUELS, David, y SNYDER, Richard (2001): "El valor de un voto. Una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial". En: Calvo, E., y Abal Medina, J. M. (eds.): *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba-INAP.
- SARTORI, Giovanni (1987a): *The Theory of Democracy Revisited. I. The Contemporary Debate*. Chatham: Chatham House Publishers.
- SARTORI, Giovanni (1987b): *The Theory of Democracy Revisited. II. The Classical Issues*. Chatham: Chatham House Publishers.
- SCHUMPETER, Joseph (1975): *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper&Row.
- SNYDER, Richard (2001): "Scaling Down: The Sub-national Comparative Method". En: *Studies in Comparative International Development*, 36, pp. 93-110.
- STEPAN, Alfred (1999): "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model". En: *Journal of Democracy*, 10, pp.19-34.
- WHITEHEAD, Lawrence (2002): *Democratization. Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.

CARLOS H. GERVASONI es politólogo. Master en Ciencia Política y en Estudios Latinoamericanos (Stanford University). Ha enseñado ciencia política y métodos de investigación en la Universidad Católica Argentina, la Universidad Torcuato Di Tella y la Universidad del CEMA. Actualmente desarrolla estudios de doctorado en la Universidad de Notre Dame.