





DEMOCRACIA Y ELECCIONES





Juan Miño y Alfredo Busmail

**DEMOCRACIA
Y ELECCIONES**

**APUNTES PARA UNA
REFORMA POLÍTICA**

Miño, Juan Andrés

Democracia y elecciones : apuntes para una reforma política / Juan Andrés Miño ; Alfredo Rafael Busmail. - 1a ed. . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. : El Ateneo, 2015.

192 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-950-02-9853-7

1. Ensayo Político. 2. Ciencia Política. I. Busmail, Alfredo Rafael II. Título
CDD 320

Democracia y elecciones. Apuntes para una reforma política

© Juan Andrés Miño y Alfredo Rafael Busmail, 2015

Derechos exclusivos de edición en castellano para todo el mundo

© Grupo ILHSA S.A. para su sello Editorial El Ateneo, 2015

Patagones 2463 - (C1282ACA) Buenos Aires - Argentina

Tel: (54 11) 4943 8200 - Fax: (54 11) 4308 4199

editorial@elateneo.com - www.editorialelateneo.com.ar

Diseño de tapa: Eduardo Ruiz

1ª edición: octubre de 2015

ISBN 978-950-02-9853-7

Impreso en El Ateneo Grupo Impresor S. A.,
Comandante Spurr 631, Avellaneda,
provincia de Buenos Aires,
en octubre de 2015.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

Libro de edición argentina.

Índice

Presentación	9
Introducción	13
1. La democracia en América latina	19
El quiebre de los autoritarismos y la transición a la democracia	19
La calidad de la democracia	23
La variación de la democracia a través del territorio	25
Tres conclusiones relevantes sobre la democracia	29
2. Variedades de democracia y sistemas electorales	33
Democracia mayoritaria y democracia de consenso	36
Democracia y reglas electorales	45
Distritos uninominales y plurinominales	50
Fórmulas de reparto	52
Aporcionamiento: proporcionalidad territorial	54
<i>Ballotage</i> : doble vuelta electoral	56
Ley de Lemas: elección con doble voto simultáneo	57
Reelección	59
Simultaneidad y boleta electoral	60
Integridad electoral y malas prácticas	62
Diseño electoral y consecuencias políticas	64
La elección de las reglas: las leyes electorales son un equilibrio inducido estructuralmente	68

3. Las instituciones políticas provinciales	73
Los resultados políticos y económicos del federalismo argentino	75
Desigualdades en la población y el desarrollo de la Argentina	76
La asignación de escaños para las provincias.....	78
La creación de emiratos subnacionales.....	82
La atracción electoral de la política federal	84
La variación de las instituciones políticas en las provincias argentinas	86
Elección del gobernador	87
Poder de veto	94
Enmienda de la constitución	95
El diseño legislativo	96
La democracia mayoritaria en las provincias	107
La inestabilidad de las leyes electorales. La reforma política en Misiones	118
La primera ola de reformas pro mayoritarias: La Rioja y San Luis	123
La segunda ola de reformas pro mayoritarias: Santa Cruz, San Juan y Formosa	127
4. Las consecuencias políticas de la democracia mayoritaria	131
Competitividad electoral	131
Alternancia y ventaja oficialista	138
El efecto de la reelección indefinida	145
sobre la ventaja oficialista	145
Desproporcionalidad legislativa: la distorsión de las preferencias ciudadanas	156
La democracia mayoritaria perjudica la provisión de bienes públicos	163
Conclusiones	167
Bibliografía	177

Presentación

El Premio Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas - El Ateneo busca contribuir al análisis de nuestra realidad política e institucional, fomentando los estudios y propuestas originales a la manera de aportes y, al mismo tiempo, reconocer y estimular a los estudiosos e investigadores de las Ciencias Sociales a las que antiguamente se denominaba genéricamente como “ciencias morales”.

Tales objetivos se han cumplido plenamente en la convocatoria de 2015. Entre los numerosos trabajos presentados bajo seudónimo, se otorgó el premio al que constituye este libro. Sus autores, Alfredo Rafael Busmail y Juan Andrés Miño, son doctorandos en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín y becarios del CONICET, miembros de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y han realizado estudios de posgrado e investigaciones en FLACSO en México.

El libro presenta un muy buen tratamiento del tema en perspectiva politológica, especialmente en relación con los personalismos provinciales. No es el caso realizar aquí una síntesis, pero sí enfatizar nuestra coincidencia con respecto al rechazo de las reelecciones, especialmente por la clara ventaja que tienen los oficialismos en el uso de los recursos públicos, provocando lo que se ha dado en llamar el efecto de “cancha inclinada”.

El trabajo se desarrolla en cuatro capítulos y un apartado final de conclusiones orientado a la recomendación de

políticas. Desde la Introducción, los autores apuntan que la falla y los desafíos de la consolidación democrática argentina radican en el diseño de sus instituciones políticas, en especial de las provincias que reflejan tendencias mayoritaristas, tema que constituye el objeto central del trabajo. Concluyen, entre otras muy valiosas consideraciones, que las democracias mayoritaristas promueven la concentración del poder y la exclusión de las minorías del gobierno, a partir de la implementación de sistemas electorales con reglas de simples mayorías, reelección indefinida y formulas mayoritarias.

En cambio, las democracias de consenso se afirman sobre instituciones pluralistas e introducen límites a la reelección y normas orientadas a la construcción de mayorías amplias, como el *ballotage*, la boleta única y los distritos plurinominales, que favorecen la dispersión de poder en distintas alternativas políticas.

Nuestro país presenta en su interior realidades muy diferentes: Formosa, Santa Cruz, La Rioja, San Luis y Catamarca son ejemplos mayoritaristas, en tanto la ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza constituyen ejemplos en donde los sistemas proporcionales alcanzan mayor posibilidades de desarrollo.

Este libro contribuirá sin duda a poner en claro problemas algo oscuros en nuestro ámbito institucional, en donde la competencia política se desarrolla en el marco de un estado federal, pero en donde la ciudadanía y la soberanía popular son conceptos y valores uniformes. Así, la reciente y creciente tendencia a separar las elecciones provinciales de las nacionales ocasiona diversos problemas, entre los que se encuentra la obligación que tienen los ciudadanos de presentarse varias veces a emitir el sufragio durante un mismo proceso electoral o de desempeñarse como autoridades de mesa, en su caso, como consecuencia de tener también que aplicarse la ley de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO).

Al cumplirse veintiún años de la última reforma constitucional, esa política parece ser abiertamente contradictoria

con el objetivo de unificación de los mandatos en cuatro años, para evitar el desgaste y los costos de elecciones escalonadas. Los mandatos de los senadores en seis años, como producto del debate preconstituyente, se adecuaron en las “disposiciones transitorias” para que coincidieran fechas y mandatos con los otros cargos electivos.

El objetivo político de “fortalecer el federalismo” y de afirmar la “autonomía municipal” se dirigió a alcanzar un grado de desarrollo “equitativo y solidario entre provincias y regiones”, y de ninguna manera a poner en duda el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos políticos de manera diversificada en el territorio nacional. Cuando el artículo 121 de la Constitución Nacional expresa que las provincias conservan todos los poderes no delegados por ellas al Gobierno Federal, no puede perderse de vista que el artículo 5°, anterior en orden y ubicado en la parte dogmática, indica que cada provincia debe dictar para sí una Constitución que asegure la forma representativa republicana, la administración de justicia y la instrucción primaria obligatoria. Tan pacífico ha sido su cumplimiento que todas las constituciones provinciales coinciden en la extensión de los mandatos de sus representantes y autoridades, sin perjuicio de que algunas legislaturas sean bicamerales y otras no. La razón es hacer coincidir las fechas de elecciones para que el pueblo siga queriendo votar. La unificación de las elecciones nacionales y provinciales bajo la organización y control de los jueces federales con competencia electoral fue una de las garantías fundamentales de los acuerdos que precedieron a la sanción de la Ley Sáenz Peña, y tuvo su base en la calidad de ciudadano argentino como condición de ejercicio de los derechos políticos, cuya custodia fue también asignada a la Justicia Federal, al encomendársele el otorgamiento de las cartas de ciudadanía y su registro correspondiente. El único soberano es el pueblo de la nación.

Para ilustrar lo dicho hasta aquí, basta observar cuál es la realidad de los países federales. En los Estados Unidos, la concentración de la fecha de elecciones es absoluta,

de manera que se vota el segundo martes de noviembre para todos los cargos en todos los estados. La adopción de distintos mecanismos de votación a nivel local, incluyendo máquinas electrónicas, debió regularse a través de una Comisión Federal a partir del “recuento” del año 2000 entre George Bush (h) y Al Gore.

El Brasil, nuestro gran vecino, que es más descentralizado en materia política e impositiva, sin embargo concentra todas las elecciones, tanto en su organización como en su control, en la Justicia Federal Electoral.

Finalmente está México, un país más lejano pero que suele ser el preferido en los análisis de muchos estudiosos e investigadores, y que acaba de dar marcha atrás respecto de su costosa experiencia del Instituto Federal Electoral (IFE), para reemplazarlo por el Instituto Nacional Electoral (INE), que concentra mayores funciones, detrayendo competencias que los estados locales administraban de manera ineficiente como consecuencia del juego político de los gobernadores.

Nuestro federalismo seguirá siendo “raquítico” si solo es una estrategia para “despegarse” del “efecto arrastre” presidencial y un campo de pruebas de dudosas experiencias locales. Cambiar las “listas sábanas” por la boleta única es una opción más clara para los votantes.

El riesgo de lesionar la legitimidad del sufragio es muy grande. Parafraseando a Roque Sáenz Peña en el centenario de su muerte, se trata de “crear al sufragante” y no de fatigarlo ni de desgastarlo, porque la democracia sigue siendo, en definitiva, un sistema de creencias compartidas y será tanto más débil si la fe en ella también se debilita.

Alberto Dalla Via
Académico titular
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Introducción

En 1998, el gobernador Néstor Kirchner sostenía que “la reelección tiene que quedar en manos de la gente, que quiere poder elegir a sus gobernantes con absoluta libertad. Si el pueblo no quiere, nos votará en contra”.¹ Este argumento sirvió para promover una consulta popular sobre la cláusula que le impedía presentarse indefinidamente a la reelección en Santa Cruz. Tan solo cuatro años antes, la constitución había sido modificada para que Kirchner pudiera presentarse a un segundo mandato.

En aquel momento, el prestigioso académico Eugenio Zaffaroni consideró que cambiar la regla constitucional mediante referéndum era “utilizar mecanismos de democracia plebiscitaria a fin de establecer una relación tramposa entre el líder y el electorado”.²

La historia de gobernadores que modifican las reglas electorales según las necesidades de sus ambiciones

1. “Presentan otro pedido reeleccionista”, *La Nación*, 25/2/1998.

2. “La enseñanzas de Néstor a Cristina para lograr la reelección indefinida”, *Perfil*, 09/02/2012.

políticas se repite en varias provincias del país. Así lo hicieron Carlos Menem en La Rioja, Vicente Saadi en Catamarca, Adolfo Rodríguez Saá en San Luis, Vicente Joga en Formosa y José Luis Gioja en San Juan.

¿Por qué estos gobernadores logran moldear las instituciones públicas detrás de proyectos personalistas? Y, por el contrario, ¿qué impide que otros mandatarios provinciales con las mismas ambiciones logren hacerlo? La diferencia entre unos y otros no se debe a la falta de apego a las normas ni a liderazgos más o menos virtuosos, sino al diseño de las instituciones, que incentivan y restringen el comportamiento de los actores políticos.

Las instituciones políticas varían ampliamente entre las provincias del país. Frente a la creencia habitual, esta no es la regla en los federalismos del mundo, con lo que la Argentina representa un caso excepcional, solo comparable con India, la democracia más grande del mundo. Cuando esto sucede, los ciudadanos viven en distintos sistemas políticos, disfrutan desigualmente del efectivo ejercicio de sus derechos políticos y tienen distintas posibilidades de ejercer la rendición de cuentas y de ser incluidos en la formulación de políticas públicas. Normativamente, la existencia de distintos tipos y calidades de democracia compromete el principio de igualdad política de los ciudadanos, tanto en términos formales como sustantivos.

El objetivo principal de este libro es presentar una hipótesis que invita a discutir los resultados de las democracias subnacionales durante los últimos treinta años: el desempeño desigual de las democracias en las provincias se debe a la existencia de distintos tipos de instituciones,

en las que el sistema electoral es el aspecto más sobresaliente. Las reglas electorales son una extensión del tipo de democracia que adopta un sistema político, y reflejan las pretensiones mayoritaristas o pluralistas del diseño institucional. Argumentamos que las reglas electorales mayoritarias tienen peores resultados en términos democráticos que las reglas proporcionales, porque debilitan la capacidad de los electores de impugnar a los gobiernos por su mal desempeño y excluyen las preferencias de gran parte de los ciudadanos en las decisiones públicas.

Para fundamentar esta hipótesis, analizamos las 70 constituciones provinciales y la legislación electoral vigente entre 1983 y 2014, junto a las 190 elecciones ejecutivas y legislativas del mismo período. En base al análisis, elaboramos un Índice de Democracia Mayoritaria, que clasifica a las instituciones provinciales en cuatro tipos: democracias mayoritarias, predominantemente mayoritarias, predominantemente pluralistas y pluralistas.

La democracia mayoritaria busca resaltar el principio de soberanía popular, propia de una versión populista o delegativa del sistema político. Concibe a las elecciones como una modalidad para elegir una entre diferentes alternativas de gobierno, a partir de la cual los ganadores asumen el poder e implementan un programa de políticas públicas.

En cambio, la democracia de consenso condiciona la soberanía popular a la realización de los principios de libertad individual e igualdad ante la ley y se orienta a la construcción de una república en el marco de una sociedad pluralista. Entiende a las elecciones como una forma

de seleccionar actores representativos de la diversidad social, que puedan negociar las políticas públicas una vez en el gobierno.

Por ello, la diferencia entre una y otra concepción de democracia radica en la postura sobre la conveniencia de concentrar o dispersar el poder.

La elección por mayoría simple, la reelección indefinida de los gobernantes, los distritos uninominales o el mal aporcionamiento distrital son reglas mayoritarias que buscan la concentración del poder y excluyen a las minorías del gobierno.

Por su parte, la doble vuelta electoral, los límites legales a la reelección, la boleta única, los distritos plurinominales y las fórmulas de reparto proporcional son dispositivos orientados a la dispersión del poder, la inclusión de todos los sectores sociales y la búsqueda de consenso.

Frente a esta opción, las reglas mayoritarias acentúan los rasgos personalistas de la política local. Estas instituciones reducen la competitividad de las elecciones, otorgan amplias ventajas a los candidatos del oficialismo y dificultan la alternancia en el gobierno. De igual modo, en el Poder Legislativo sobredimensionan ampliamente la injerencia del partido ganador, en detrimento del principio democrático de representación de todas las preferencias sociales y en perjuicio de los mecanismos de control y rendición de cuentas.

El análisis de las consecuencias de las instituciones electorales provinciales pone en el debate público la necesidad de reformas que mejoren las condiciones de la

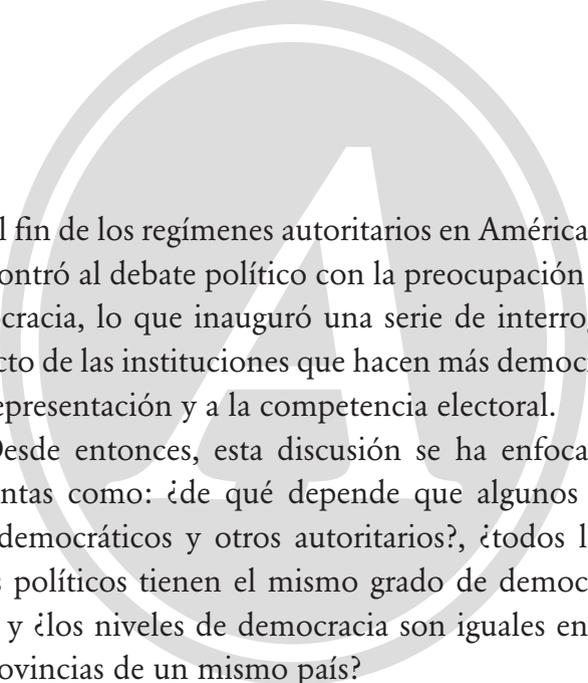
democracia realmente existente. Los actores políticos provinciales deben esforzarse por lograr acuerdos que avancen hacia limitar razonablemente los mandatos de los gobernantes, reducir las asimetrías de recursos con que cuentan los partidos para competir, y disminuir los altos niveles de desproporcionalidad legislativa que distorsionan gravemente la representación.

Nuestra conclusión central es que resulta imprescindible una reforma pluralista de las instituciones electorales en las provincias porque, como sostuvo acertadamente el investigador Larry Sawers (1996), “ignorar al interior tiene el riesgo de desatender una parte importante –y quizás crucial– de la historia. Las elites políticas del interior trajeron consigo las actitudes políticas, estilos y hábitos de pensamiento y comportamiento conformados en sistemas sociales y políticos tradicionales. Todo esto no ha sido parte de la solución a los problemas de la Argentina, por el contrario ha sido parte del problema”.



1

La democracia en América latina



El fin de los regímenes autoritarios en América latina reencontró al debate político con la preocupación por la democracia, lo que inauguró una serie de interrogantes respecto de las instituciones que hacen más democráticas a la representación y a la competencia electoral.

Desde entonces, esta discusión se ha enfocado en preguntas como: ¿de qué depende que algunos países sean democráticos y otros autoritarios?, ¿todos los sistemas políticos tienen el mismo grado de democratización? y ¿los niveles de democracia son iguales en todas las provincias de un mismo país?

El quiebre de los autoritarismos y la transición a la democracia

Los debates sobre el modo en que suceden los cambios de régimen político, y en particular, acerca de las condiciones necesarias para avanzar hacia una demo-

cracia, han evolucionado desde perspectivas de nivel macro, de corte netamente estructuralista o desarrollista, o focalizados en la mirada de procesos políticos y sociales bajo la lupa de la historia de la “larga duración”, hacia enfoques estratégicos, que privilegian las decisiones, la negociación y el conflicto entre actores reales, o, lo que es lo mismo, la interacción estratégica de las elites políticas.

Las primeras explicaciones sostuvieron que, para que un país sea democrático, se requiere una serie de prerrequisitos, especialmente un nivel mínimo de desarrollo económico, una cultura política tolerante, o una secuencia histórica particular. Basadas en la sociología histórica, los autoritarismos fueron vistos como un problema de estructuras socioeconómicas insuficientemente avanzadas, una consecuencia del atraso.

Uno de los primeros aportes al problema vino de la mano de Seymour Lipset (1959). Su propuesta fue que, a medida que aumenta el desarrollo económico, sobreviene primero una transición a la democracia, y luego la estabilidad política.

El nivel de riqueza como factor de la democratización no requiere solamente la existencia de una economía de mercado. Es una condición necesaria, pero insuficiente. Resulta indispensable que esa riqueza derrame bienestar en áreas como alfabetización, y que garantice cierto orden que posibilite encauzar el conflicto hacia alternativas colectivamente viables.

Una segunda explicación entiende que es necesario que existan ciertos valores y creencias en los ciudadanos.

Desde el trabajo seminal de Gabriel Almond y Sidney Verba (1963) hasta el de Ronald Inglehart (1998), la idea fuerte es que la democracia requiere el desarrollo de un tipo particular de cultura política, tolerante y dispuesta a la participación. De igual modo, la religión importa. En general, el protestantismo promovió cierta apertura democrática en el viejo continente, mientras que la mayoría católica hizo de Latinoamérica un territorio predisuesto hacia tendencias autoritarias.

Para la corriente historicista, en cambio, la secuencia y la resolución de los problemas de los procesos de modernización particulares conducen a resultados divergentes. Algunas vías llevan a la democracia, mientras otras mantienen a los regímenes autoritarios. Así, la vía dictatorial se da en una estructura social agraria cuando la nobleza terrateniente detenta el poder. En tanto, la democracia es viable cuando existen clases medias urbanas que luchan por introducir conquistas democráticas (Moore, 1966).

Sin embargo, Guillermo O' Donnell (1972) mostró que estos enfoques no tenían asidero en América latina. En esta región, el nivel de desarrollo ha tenido una influencia débil sobre la democracia, pues ha sobrevivido en momentos de escaso desarrollo, y ha colapsado a pesar de altos niveles de riqueza per cápita, lo que constituye un *excepcionalismo latinoamericano*.

En el mismo sentido, la democratización en las décadas del setenta y ochenta en Europa del sur y Latinoamérica dejó en evidencia la imprecisión de las explicaciones de tipo estructural. La vinculación entre desarrollo capi-

talista y democracia era inútil para entender la simultaneidad de democratización y estancamiento económico en Perú, o la convivencia en la Argentina de regímenes autoritarios con los más altos niveles de PIB per cápita; y tampoco explicaba cómo, en un universo temporal estrecho, la cultura política en el Cono Sur pudo haber pasado de tolerar feroces autoritarismos a acompañar procesos de democratización.

Estos motivos hicieron que las miradas de nivel macro y procesual fueran insatisfactorias para explicar la democracia. Recién cuando sale a la luz la investigación *Transiciones desde un gobierno autoritario*, de Guillermo O' Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (1986) se presenta un elemento rupturista en el análisis. Esta obra supuso una importante renovación, en buena medida asociada con los cambios en los postulados epistemológicos con los que intentaba captar el fenómeno. El énfasis en los actores innovó sobre el rol de los intereses, preferencias, repertorios de acción, capacidad de presión, entre otros factores que hacen a la comprensión del fenómeno político.

Bajar a la escala de los actores dice mucho más acerca de las opciones reales y las vías más efectivas para la creación de las instituciones que siguen las trayectorias de los países, y es el instrumento más sofisticado para emprender vías de acción de reforma en el futuro.

Las conclusiones de esta nueva mirada se sustentan en dos premisas básicas. El primer supuesto es que la razón principal para el quiebre de los regímenes autoritarios deriva fundamentalmente de factores internos,

es una consecuencia directa de la ruptura del propio bloque autoritario. El segundo supuesto es que el cambio de régimen político se produce por la interacción estratégica de actores políticos; no son importantes los condicionamientos estructurales ni los prerequisites para la democracia.

Por su parte, como han mostrado Scott Mainwaring y Aníbal Pérez Liñán (2014), uno de los desafíos fundamentales para evitar el quiebre de las democracias es el compromiso de los actores políticos con los valores democráticos y la moderación política, que han contribuido a la sostenibilidad de la opción democrática.

La calidad de la democracia

Sin caer en espejismos excesivamente optimistas respecto de sus alcances, la democracia en la región parece haber llegado a un punto de pervivencia sostenida, con elecciones regulares, y autoridades democráticamente electas, y estimulada por nuevas instituciones, apoyo ciudadano y movimientos sociales.

En un segundo momento, la agenda sobre la democratización se desplazó hacia la búsqueda de condiciones para su consolidación. La institucionalización de la democracia consiste en hacer que las personas compitan y cooperen de acuerdo con reglas mutuamente aceptables, tanto a nivel de ciudadanos como de sus representantes. Este nivel de reglas puede producir una democracia de bajo, medio o alto nivel de calidad.

La idea de calidad democrática jerarquiza a las democracias existentes según el alcance de metas, tanto en aspectos procedimentales como sustantivos.³

Dentro de la dimensión procedimental, se consideran los mecanismos a través de los que los ciudadanos eligen y controlan a los gobernantes y participan en la toma de decisiones. Para ello, los regímenes políticos democráticos deben contar con sufragio universal, elecciones libres, competitivas, regulares y limpias, y distintas alternativas políticas disponibles. Pero para que estos mecanismos funcionen son necesarias además algunas condiciones mínimas: ciudadanía inclusiva, acceso abierto a la actividad política, libertad de información y organización, y mecanismos formales e informales para asegurar la rendición de cuentas y la responsabilidad de los gobernantes (*accountability*).

De cualquier forma, las elecciones constituyen un requisito mínimo e indispensable. No obstante, la democracia supone una progresiva realización de una mayor igualdad política, económica y social. La evaluación de los resultados amplía el análisis hacia límites que exceden los marcos del régimen político, y que incluyen los derechos sociales y el desarrollo humano.

Siguiendo estos criterios, importa para los procedimientos el respeto al Estado de Derecho, la rendición de

3. La investigación sobre calidad democrática en la región ha sido intensamente desarrollada por Altman y Pérez Liñán (1999, 2002), Lévine y Molina (2007), Leandro Morlino (2008), O' Donnell (2010), entre otros. En el presente apartado, se resaltan las conclusiones más destacadas de esta bibliografía.

cuentas electoral e interinstitucional, la participación, y la competencia partidaria. Y sustantivamente se requiere reciprocidad o responsividad (*responsiveness*) –la capacidad de respuesta del gobierno–, el respeto pleno de derechos y la progresiva realización de una mayor equidad.

Por ello, la calidad de la democracia puede juzgarse mediante dos criterios. Por un lado, por el grado en que es satisfecha la competencia democrática. Por otro, los elementos sustantivos deben ser evaluados por sus resultados sociales. Estos dos criterios están estrechamente relacionados. Se espera que, si existe una competencia equilibrada entre distintos grupos sociales, esto tenga impacto en la forma en la que se distribuyen los beneficios de la democracia, no solo en materia de ingreso, sino también de desarrollo humano.

La variación de la democracia a través del territorio

En el mismo sentido que se avanzó de las transiciones desde los autoritarismos a la preocupación por la calidad de las democracias resultantes, se ha notado la importancia de considerar el nivel subnacional.

Destacar los avances en el régimen político nacional no debe hacer perder de vista los déficits que se producen en las provincias y municipios. En particular, las prácticas no democráticas de algunos poderes locales, la ausencia de alternancia, o la configuración de sistemas de partidos predominantes, entre algunas de las asignaturas pendientes.

La descentralización, sumada a las características federales de algunos regímenes políticos, concurren para que la democratización en el nivel subnacional ocurra a un ritmo desigual, habilitando la convivencia de islas de democratización en los centros, con zonas marrones en las periferias. Las *zonas marrones*, como las llamó Guillermo O' Donnell, son regiones subnacionales donde coexiste un régimen democrático nacional con regímenes autoritarios subnacionales. En ellas, hay gobiernos electos, pero las reglas y los procesos distan de ser limpios y abiertos.

El interior constituye un escenario privilegiado para conocer la democracia realmente existente, pues habiendo democracia en el nivel nacional, la pregunta que debe hacerse es si existen regímenes subnacionales autoritarios. Como advierte Richard Snyder (2001), eliminar el sesgo nacional permite realizar inferencias y explicaciones causales más precisas, alejadas de los promedios nacionales. Esto posibilita además mostrar en detalle los matices y diferencias regionales y territoriales, así como observar las interacciones entre niveles.

Desde la segunda mitad del siglo xx, al tiempo que la democracia se expandía como régimen político formal en los países capitalistas –único sistema económico en el que se han producido democracias–, se formaron regímenes híbridos, los que Steven Levitsky y Lucan Way (2011) han denominado *autoritarismos competitivos*. La evidencia empírica muestra que, en la actualidad, democracia y regímenes híbridos coexisten en las mismas unidades subnacionales, conformando complejos entra-

mados de régimen que interactúan otorgando formas matizadas de democracia.

En los autoritarismos competitivos, como en las democracias estándar, las instituciones son el medio para la llegada y el ejercicio de la autoridad política. Sin embargo, lo que sucede es que a nivel de instituciones informales, de prácticas políticas, se violan constantemente las reglas, haciendo de la ley una letra muerta. De esta manera, instalan una clara desigualdad entre el gobierno y la oposición, dificultando la alternancia, la participación libre, la manifestación de la oposición, la libertad de ideas y de expresión, entre otras.

En estos regímenes, las elecciones son relativamente libres y no fraudulentas, pero el control político permite a los oficialismos utilizar enormes masas de recursos estatales de manera discrecional, fomentando el control de medios de comunicación, la compra de voluntades opositoras, la instalación de mecanismos de coerción orientados al voto oficialista, entre otros abusos de poder. Algunas de las consecuencias a nivel de régimen son la baja competencia política, y el control de caudillos, familias, o partidos únicos, el clientelismo en la distribución de recursos públicos, el control de los medios y del Poder Judicial, y de las oportunidades de negocios, tal como sugirió Jacqueline Behrend (2011).

Los regímenes autoritarios subnacionales rompen así con dos principios básicos de la democracia: “la democracia es un sistema en el que los gobiernos pierden elecciones, y ningún país en el que un partido gana, con el 60% de los votos, dos veces seguidas, es una democracia” (Przeworski, 1991).

En esta línea, la investigación de Carlos Gervasoni (2010, 2013) sobre la Argentina indica que uno de los factores de variación de la democracia entre las provincias es explicado por los efectos perversos de las transferencias fiscales. El poder de las provincias cuyos ingresos fiscales no derivan de su propia imposición tributaria, sino de la percepción de subsidios federales, se sostiene con presupuestos excepcionalmente grandes y sin restricciones, habilitando que los gobernantes incurran en gastos discrecionales, financiando redes clientelares y propaganda política, y disminuyendo los incentivos de los actores políticos para oponerse al oficialismo. Lo que provoca este fenómeno fiscal es que disminuya la disidencia, los gobernantes se conviertan en electoralmente invencibles y se dificulte la activación de mecanismos de rendición de cuentas.

Los mecanismos fundamentales del federalismo argentino se basan a nivel fiscal en la adquisición de recursos de algunas provincias (las más ricas, como Buenos Aires y Capital Federal) para otorgar fuertes subsidios a otras (que se convierten en rentísticas, como Catamarca, Formosa, La Rioja y Santa Cruz), además de combinarse con espacios de débil democratización, regímenes provinciales con oficialismos hegemónicos y con baja competencia política (en gran medida, por las rentas), y una sobrerrepresentación legislativa de las provincias más pequeñas.

Así, el tamaño de las transferencias federales tiende a ser grande para provincias poco desarrolladas y/o poco pobladas, creando gobiernos fuertes con baja competen-

cia política y debilidad de limitaciones institucionales y rendición de cuentas.

En definitiva, en estas condiciones, como sostiene Gervasoni:

Es razonable suponer que, entre otros efectos, la relativa abundancia o escasez de recursos fiscales de las provincias tendrá consecuencias sobre la competencia electoral. En particular, será más sencillo ganar elecciones para los oficialismos beneficiados con generosas transferencias federales que para aquellos que reciben menos recursos de este tipo (2013: 74).

Tres conclusiones relevantes sobre la democracia

Del análisis de la discusión académica sobre los regímenes democráticos surgen tres conclusiones relevantes para comprender la inserción de los sistemas electorales en el marco del régimen político. Mediante ellas se reseña el estado del arte de los estudios sobre la democracia.

La primera conclusión es que el hecho de que un país sea democrático o autoritario no depende de un cierto nivel de desarrollo económico, un tipo de cultura política ni una determinada estructura social, sino del comportamiento estratégico de los actores políticos y la capacidad de las instituciones para tomar decisiones estables, procesar los conflictos sociales, y promover la negociación. Es una condición necesaria de la democracia que

los actores compitan y cooperen de acuerdo con reglas mutuamente aceptadas. El compromiso de los actores políticos con los valores democráticos y la moderación ha contribuido significativamente a la sostenibilidad de la opción democrática en el mundo.

La segunda conclusión es que no todos los países tienen el mismo grado de democratización. Existen distintas calidades en las democracias realmente existentes.

Actualmente, la mayoría de los países latinoamericanos ha llegado a un punto de pervivencia democrática sostenida que incluye elecciones regulares y autoridades electas con instituciones consolidadas, apoyo ciudadano y movimientos sociales. No obstante, las nuevas democracias varían en aspectos fundamentales –procedimentales y sustantivos– que hacen a las reglas, el contenido y los resultados de la democracia, como el nivel de respeto al Estado de Derecho, la rendición de cuentas, la participación, y la competencia partidaria, la responsividad, el respeto pleno de los derechos constitucionales y la progresiva realización de una mayor igualdad política, económica y social.

Para una democracia de calidad se requiere también una ciudadanía inclusiva, acceso abierto a la actividad política, libertad de información y organización, mecanismos para asegurar la rendición de cuentas, responsividad y responsabilización de los gobernantes. Todos estos aspectos se vinculan fuertemente con el diseño de las instituciones, y muy especialmente con las reglas electorales.

La tercera conclusión es que la democracia varía al interior de los países, y con ello, las reglas de acceso a las instituciones públicas y las oportunidades de un sistema electoral democrático. La democratización ocurre a un ritmo desigual en el nivel subnacional, lo que provoca la convivencia de islas de democracia en los centros y zonas de baja calidad democrática o incluso autoritarias en las periferias. En casi todos los países de la región existen importantes déficits en materia de democracia en las provincias y regiones, tales como las prácticas no democráticas de algunos poderes locales, la ausencia de alternancia, o la configuración de sistemas de partidos predominantes. Analizar esta variación permite comprender distintos aspectos que hacen a la democracia en el país.

