

LA POLÍTICA TERRITORIAL DE LA DEMOCRACIA SUBNACIONAL

Agustina Giraudy

Agustina Giraudy (Ph.D. Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill)), es profesora de la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina) y, desde agosto de 2011, Academy Scholar de la Harvard Academy for International and Area Studies. Su trabajo ha sido publicado en Journal of Politics in Latin America, Latin American Research Review, Revista de Ciencia Política (Chile). En 2010 su tesis de doctorado fue premiada con el Juan Linz Prize for Best Dissertation in the Comparative Study of Democracy entregado por la American Political Science Association.

Los procesos políticos, económicos y sociales se desarrollan de manera desigual en el territorio. Los procesos democráticos no son una excepción. De hecho, como notaron Robert Dahl y Guillermo O'Donnell años atrás, el avance de la democracia ha ocurrido de forma desigual en el territorio no solo entre niveles de gobierno (nacional y subnacional) sino también entre distritos (subnacionales) de un mismo país.¹ Es justamente por ello que para entender los alcances de la democracia, así como los desafíos que debe sortear, es necesario prestar atención a los aspectos territoriales de su desarrollo.

En los últimos años, numerosos analistas de política comparada han comenzado a estudiar los procesos democráticos desde una perspectiva territorial. Esta nueva agenda de estudio ha contribuido de manera excepcional a (1) medir la extensión de la democracia en el territorio y así demostrar empíricamente la existencia de regímenes subnacionales no democráticos (RSND),² (2) desarrollar una conceptualización más detallada y específica de los regímenes subnacionales y (3) elaborar teorías a fin de entender bajo qué condiciones los RSNDs se reproducen en el poder y/o se debilitan. A pesar de estos avances, quedan aún importantes aspectos metodológicos y teóricos por ser atendidos. Con ese espíritu, este artículo tiene por objetivo contribuir a especificar

y refinar algunos de los supuestos que han servido de base para la elaboración de una de estas teorías, a saber, la teoría de interacción estratégica (TIE) entre gobiernos subnacionales (no-democráticos) y gobierno nacional. Asimismo, el artículo busca demostrar que la falta de especificación de estos supuestos puede llevar a la elaboración de conclusiones y generalizaciones equivocadas.

Basándose en estudios anteriores,³ este trabajo realiza una comparación entre dos RSNDs argentinos, La Rioja y San Luis, con el fin de demostrar que, contrario a lo que asumen la TIE así como la gran mayoría de las teorías sobre democracia subnacional, estos RSNDs, a pesar de compartir atributos políticos (i.e., regímenes no democráticos), presentan importantes variaciones en aspectos que son centrales para explicar su continuidad y cambio. Más aún, como se demuestra a continuación, la identificación y especificación de estas diferencias es crucial ya que estas tienen serias implicancias para comprender cómo y por qué estos regímenes son debilitados o reproducidos en el poder.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la primera parte se especifican los supuestos y condiciones que sirven de base a la TIE entre gobiernos subnacionales (no-democráticos) y gobierno nacional. En la segunda sección se estudian los casos de La Rioja y San Luis durante el mandato del presidente Kirchner (2003-2007). El propósito de esta comparación es echar luz sobre las diferencias que existen entre estos dos RSNDs y sobre cómo estas determinan el cálculo estratégico de los presidentes para reproducirlos o debilitarlos. La última parte del artículo analiza las principales implicancias que se derivan de este análisis para la agenda de estudio de la democracia subnacional.

Condiciones para la reproducción y debilitamiento de RSNDs

Como señala Gervasoni (en este número), en los últimos años han surgido diferentes enfoques teóricos para explicar la reproducción y debilitamiento de los RSNDs. Entre los más salientes se encuentran aquellos que toman como principal variable explicativa: (a) la autonomía económica de los ciudadanos que habitan en zonas no-democráticas,⁴ (b) las instituciones del federalismo fiscal redistributivo,⁵ (c) los procesos de modernización⁶ y de difusión internacional,⁷ y (d) la interacción estratégica entre gobiernos subnacionales (no-democráticos) y gobierno nacional (o simplemente TIE).⁸

Este último enfoque teórico sostiene que los RSNDs en países democráticos se mantienen en el poder debido a que son funcionales a los intereses y a las necesidades políticas de los gobiernos nacionales. De forma escueta, el razonamiento es el siguiente. En comparación con los distritos subnacionales democráticos, los gobernantes de los distritos no-democráticos están en una posición inigualable para controlar el

accionar político de los legisladores nacionales (diputados y senadores) que representan a sus distritos y de las maquinarias clientelares subnacionales (municipales y provinciales).⁹ Este poder es el que los convierte en atractivos y decisivos aliados políticos de los presidentes. Dada la centralidad que adquieren en el juego de alianzas legislativas y electorales, los presidentes optan por mantener en el poder y así reproducir, en vez de debilitar, los RSNDs.¹⁰

Como se señaló anteriormente, esta explicación asume que los RSNDs son unidades territoriales equivalentes y, en función a este supuesto, se entiende que: (1) *todos* los gobernantes subnacionales no-democráticos están en condiciones de controlar y disciplinar el comportamiento y accionar de los legisladores nacionales (senadores y diputados) que representan sus distritos a fin de que ambos se alineen con los intereses legislativos presidenciales; (2) *todos* los gobernantes subnacionales no-democráticos están en condiciones de controlar, vía maquinarias clientelares, a una importante porción de los electores de su provincia; y (3) *todos* los gobernantes subnacionales no-democráticos que están en condiciones de proveer apoyo legislativo y electoral pueden ser controlados e inducidos por el presidente para actuar en consonancia con la agenda (y voluntad) presidencial.

Sin embargo, como se demuestra en estudios anteriores,¹¹ estos supuestos no necesariamente se aplican al universo de RSNDs. Primero, no todos los gobernantes de dichos regímenes están en condiciones de controlar y disciplinar al contingente legislativo de sus distritos. Por empezar, como sostiene la literatura especializada en política legislativa, las autoridades subnacionales, en general los gobernadores, solo están en condiciones de afectar el comportamiento legislativo de los legisladores que pertenecen a su propio partido, ya que es, principalmente, a través del control sobre sus carreras políticas que pueden inducir su accionar.¹² Precisamente porque las autoridades de RSNDs no están en condiciones de controlar las carreras políticas de los legisladores de los partidos de oposición, no pueden disciplinar y, por tanto, asegurar la lealtad de los senadores y diputados que representan a otros partidos. Así, los presidentes que estén ávidos de apoyo legislativo solo tendrán incentivos para reproducir los RSNDs cuyos gobernantes estén en condiciones de asegurar apoyo en el congreso nacional, es decir, aquellos que cuenten con contingentes legislativos compuestos por integrantes de su propio partido.

Segundo, no todos los gobernantes de RSNDs están en condiciones de garantizar victorias electorales favorables a los presidentes. En efecto, las autoridades que ejercen su poder en el contexto de administraciones patrimoniales y, por consiguiente, están capacitados para monopolizar la autoridad política mediante el férreo control sobre las agencias públicas, maquinarias clientelares subnacionales (provinciales y locales) y los principales bienes y fondos públicos, están en condiciones de asegurar

victorias electorales favorables a los presidentes. Por el contrario, los gobernantes que ejercen su poder en el contexto de administraciones burocráticas, y por consiguiente, están más limitados en su capacidad para controlar agencias públicas, maquinarias clientelares provinciales y bienes y recursos públicos, tienen menos posibilidad de garantizar victorias electorales favorables a los presidentes. En consecuencia, los presidentes que busquen asegurarse apoyo electoral, solo tendrán incentivos para reproducir los RSNDs cuyos gobernantes estén en condiciones de asegurar votos, es decir, aquellos que ejerzan su autoridad en el contexto de administraciones patrimoniales.

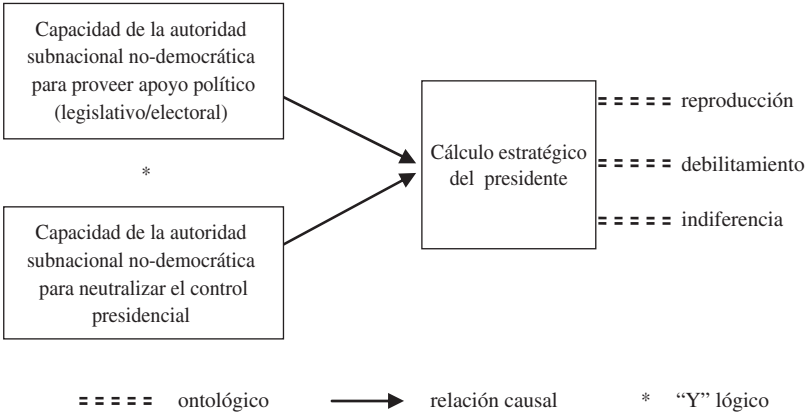
Tercero, no todos los gobernantes de RSNDs (con capacidad para brindar apoyo político) pueden ser inducidos y disciplinados por el presidente para que actúen de manera favorable a su interés y necesidad política. La existencia de diferencias entre RSNDs lleva a que algunas autoridades subnacionales no-democráticas estén en mejores condiciones que otras para neutralizar la manipulación y control presidencial. Por tanto, los presidentes solo tendrán incentivos para reproducir RSNDs cuyos gobernantes puedan ser inducidos y/o controlados.

En resumen, es posible sostener que, contrariamente a lo estipulado por la TIE, entre gobiernos subnacionales (no-democráticos) y gobierno nacional, los presidentes *solo* tienen incentivos para reproducir a unos *pocos* y estratégicos RSNDs debido a que *solo algunos* están en condiciones de satisfacer las necesidades políticas presidenciales. En otras palabras, los RSNDs atractivos a los ojos presidenciales son aquellos cuyos gobernantes: (1) pueden garantizar apoyo político (ya sea legislativo o electoral) y (2) son lo suficientemente controlables y manipulables desde el gobierno nacional. Por el contrario, los RSNDs que no cumplan con alguno de estos requisitos, y que en consecuencia, no estén en condiciones de proveer apoyo político al presidente, no solo no son candidatos a ser reproducidos desde el gobierno nacional sino que son susceptibles de ser debilitados.¹³ La Figura 1 esquematiza y resume las condiciones bajo las cuáles los RSNDs serían reproducidos y/o debilitados.

Reproducción y debilitamiento de RSNDs: La Rioja y San Luis en perspectiva comparada

Las provincias de La Rioja y San Luis tienen varios rasgos en común. Ambas poseen similar extensión geográfica y tamaño de población, las dos se sitúan contiguamente, y por ende, poseen semejanzas geográficas y topográficas, así como similar distancia de la capital del país, ambas han sido gobernadas por el partido Peronista desde 1983 hasta la fecha, y más importante aún, las dos se clasifican como las provincias menos democráticas del país (véase Mapa 1).

FIGURA 1 — CONDICIONES PARA LA REPRODUCCIÓN Y DEBILITAMIENTO DE RSNDs



A pesar de estas semejanzas, estas dos provincias difieren en relación a la capacidad para (1) proveer apoyo político (legislativo y electoral) y (2) neutralizar el control presidencial. Esta variación es la que determina los diferentes incentivos que, entre 2003 y 2007, guiaron el cálculo estratégico del presidente Néstor Kirchner en relación a la reproducción y debilitamiento de estos dos RSNDs. La Tabla 1 resume las condiciones que llevaron a la reproducción del régimen en La Rioja y al debilitamiento del régimen en San Luis.

TABLA 1 — CONDICIONES PARA LA REPRODUCCIÓN Y DEBILITAMIENTO DE LOS RSND DE LA RIOJA Y SAN LUIS (2003-2007)

	CAPACIDAD DE LA AUTORIDAD SUBNACIONAL NO-DEMOCRÁTICA PARA PROVEER APOYO POLÍTICO		CAPACIDAD DE LA AUTORIDAD SUBNACIONAL NO-DEMOCRÁTICA PARA NEUTRALIZAR EL CONTROL PRESIDENCIAL	CÁLCULO ESTRATÉGICO DEL PRESIDENTE
	APOYO LEGISLATIVO	APOYO ELECTORAL		
LA RIOJA	Media/Alta	Alta	Baja	Reproducción
SAN LUIS	Media/Alta	Media/Baja	Alta	Debilitamiento

MAPA 1 — NIVELES DE DEMOCRACIA EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (PROMEDIO 2000-2006)



Fuente: Giraudy (2009). Valores bajos, indican menores niveles de democracia.

Antes de proceder al análisis de La Rioja y San Luis, es preciso especificar el contexto en el cual las autoridades subnacionales no-democráticas pueden efectivamente neutralizar el control presidencial. Existen al menos dos vías mediante las cuales los presidentes pueden disciplinar a los gobernantes subnacionales, a saber, a través de la estructura de premios y castigos propia de su partido político y/o mediante la distribución (discrecional) de recursos financieros. El control

partidario del presidente puede ser neutralizado cuando el gobernante subnacional pertenece a un partido de la oposición o, en su defecto, cuando la estructura interna del partido presidencial no es centralizada y burocrática.¹⁴ El control financiero, en cambio, se neutraliza cuando la autoridad subnacional puede prescindir de los recursos económicos discrecionales que distribuye el gobierno nacional.

Como se muestra en estudios anteriores, el mecanismo de control por excelencia del presidente Néstor Kirchner fue financiero y no partidario.¹⁵ En efecto, la organización informal del Partido Justicialista, así como el fuerte faccionalismo interno de esos años,¹⁶ contribuyeron a disminuir considerablemente el poder partidario del presidente. Por el contrario, la reactivación económica iniciada en 2003 y, producto de ella, la mayor disponibilidad de recursos fiscales, permitieron al presidente contar con abundantes recursos económicos para disciplinar a los gobernadores.

La Rioja durante el (último) gobierno de Ángel "Didí" Maza (2003-2007)

(i) Capacidad para proveer apoyo político (electoral y legislativo)

La Rioja cuenta con una de las administraciones provinciales más patrimoniales de la República Argentina.¹⁷ Ésta, a su vez, permite a sus gobernadores monopolizar la autoridad política mediante el férreo control sobre las agencias públicas provinciales, maquinarias clientelares subnacionales (provinciales y locales) así como sobre los principales bienes y recursos públicos de la provincia. Precisamente por este control patrimonial, el gobernador Maza pudo convertirse en un valioso aliado electoral del presidente Kirchner.

El poder para asegurar apoyo electoral durante el 2003 y 2007 devino del control que el gobernador Maza ha ejercido sobre la población de su distrito que, en su mayoría, es empleada por el gobierno provincial. De hecho, La Rioja ha tenido el promedio más alto del país de empleados públicos por habitante económicamente activo: entre 1988 y 2002, una media de 127 cada 1000 habitantes ha estado en la nómina de empleo público provincial.¹⁸ Durante los años del último gobierno de Maza, el control sobre el empleo público fue aún más extenso gracias a la ley provincial aprobada durante su primer mandato (1995-1999), la cual permitió al gobernador monopolizar el pago de salarios de los empleados públicos *municipales*. Como consecuencia de esta ley, Maza se convirtió en el "patrón" de la provincia por excelencia.¹⁹ En efecto, con la nueva ley el gobernador logró socavar el poder de patronazgo de los alcaldes, ya que, como reportó un ex alcalde de la capital, "los empleados municipales pronto se dieron cuenta de que quien pagaba sus salarios, y a quien le debían lealtad, era al gobernador y no al alcalde".²⁰

La capacidad del gobernador para monopolizar autoridad política sobre los cuadros políticos de la provincia también fue posible gracias a la ausencia de leyes para regular la asignación y distribución de fondos destinados a los municipios (i.e., ley de *coparticipación municipal*). Este vacío legal permitió al gobernador Maza asignar de manera arbitraria y discrecional recursos financieros a los municipios y, a su vez, condicionar el envío de estas transferencias al apoyo y lealtad política de los alcaldes. El control político sobre los alcaldes (y sus respectivos votantes cautivos) también se consolidó gracias a la suspensión temporaria (que, a la sazón se convirtió en permanente) de las cartas orgánicas municipales (e.g., constituciones municipales). Esta suspensión privó a los alcaldes de su capacidad para fijar el calendario electoral municipal y le otorgó a Maza la posibilidad de unificar las elecciones municipales con las provinciales. El consecuente “efecto arrastre” de los calendarios electorales unificados, redundó en un debilitamiento del poder político de los alcaldes y en el fortalecimiento de la autoridad política del gobernador. En suma, a través de diversos mecanismos, el gobernador Maza fue capaz de ejercer un férreo control sobre las maquinarias clientelares provinciales y municipales, convirtiéndose de ese modo en un actor con capacidad efectiva para asegurar victorias electorales favorables al presidente Kirchner.

Finalmente, Maza, al igual que la mayoría de sus antecesores, tuvo la capacidad partidaria necesaria para controlar y disciplinar al contingente legislativo de su provincia en el Congreso Nacional. En efecto, cuatro de los cinco diputados de La Rioja pertenecían al Partido Justicialista y dos de los tres senadores riojanos respondían a sus órdenes.²¹ Precisamente por ello, el gobernador también se convirtió en un atractivo socio legislativo para impulsar y concretar la agenda legislativa presidencial.

(ii) *Capacidad para neutralizar el control presidencial*

La Rioja es una de las provincias con menor autonomía financiera del gobierno nacional. Esta falta de autonomía se ha debido en parte a la baja capacidad del gobierno provincial para recaudar impuestos locales y, por consiguiente, a su alta dependencia de las transferencias nacionales. En efecto, el 90% de los ingresos de la provincia proviene de Buenos Aires y solo alrededor un 60% de ese 90% llega a la provincia en concepto de *coparticipación provincial*, es decir, es enviado automáticamente y distribuido a través de fórmulas establecidas por ley que prácticamente neutralizan la discreción presidencial. El 40% restante está constituido por lo que coloquialmente se conoce en La Rioja como “fondos extra-coparticipables”, esto es, transferencias que son negociadas de manera ad hoc entre el gobernador y el gobierno nacional. La dependencia financiera de Buenos Aires se debe también a que La Rioja posee uno de los más altos niveles de endeudamiento del país. Estos

niveles, que entre 2002 y 2006, llegaron al 100,9% del PBI provincial, han puesto al gobierno provincial en una situación de alta vulnerabilidad y dependencia financiera de Buenos Aires ya que, en virtud del bajo rendimiento de su economía y de su insolvencia crónica, éste solo ha podido recurrir al gobierno nacional para financiar su deuda.

En suma, la fragilidad financiera de la provincia no solo socavó la capacidad del gobernador Maza para neutralizar el control presidencial, sino que lo convirtió en un virtual rehén político del presidente. En efecto, como señalara un asesor político del gobernador Maza, “el gobernador de La Rioja no está en condiciones de gobernar para su pueblo; por el contrario, tiene que gobernar para el presidente. Maza y sus funcionarios pasan la mayor parte de su tiempo en Buenos Aires, haciendo lobby en distintos ministerios para obtener dinero, subsidios y programas”.²²

(iii) *Cálculo estratégico presidencial*

La alta capacidad del gobernador para proveer apoyo político, tanto en el Congreso como en elecciones, así como su baja capacidad para neutralizar el poder financiero de Kirchner, convirtieron a Maza en un atractivo aliado político presidencial. Maza, al tener capacidad para disciplinar al contingente legislativo de su provincia, se convirtió en un recurrente y efectivo socio legislativo para aprobar la agenda legislativa del presidente. Una prueba de esta lealtad se pudo observar en 2006, cuando la totalidad de la delegación riojana aprobó el conjunto de (controvertidas) leyes que permitieron a Kirchner expandir su poder, a saber, la ley que modificó la composición del *Consejo de la Magistratura*, que a la sazón pasó a estar controlado por el kirchnerismo; la ley de regulación de *Decretos de Necesidad y Urgencia*, que amplió considerablemente la autoridad legislativa del presidente; a *ley de Administración Financiera*, que otorgó al Jefe de Gabinete poder para reasignar (discrecionalmente) partidas presupuestales; la extensión del plazo de vigencia de la ley de *Emergencia Económica*, que aumentó la discrecionalidad económica del Poder Ejecutivo nacional.

Más importante aún, su apoyo electoral en las elecciones legislativas de 2005 y en las generales de 2007, fue decisivo no solo para obtener holgadas victorias del kirchnerismo en La Rioja sino para incrementar la presencia y poder electoral del Frente para la Victoria –la facción kirchnerista del Partido Justicialista– en la provincia, un distrito que, al iniciarse el mandato presidencial, era cautivo del ex presidente Menem, y por consiguiente adverso a Néstor Kirchner.

Por todo ello, La Rioja fue para Néstor Kirchner un RSND que ameritó ser reproducido y fortalecido. Y eso fue precisamente lo que ocurrió durante su presidencia. Entre 2003 y 2007, Kirchner aumentó el montó de las transferencias no automáticas destinadas a La Rioja, las cuales pasaron del 1,55% de los ingresos totales provinciales en 2004,

al 6,21% en 2005 y 8,8% en 2006 (Giraudy 2009). El gobernador también fue beneficiado con los fondos extra-coparticipables procedentes de acuerdos financieros firmados entre el gobierno federal y la provincia. Estos fondos, que en su mayoría se destinaron al pago de salarios de los empleados públicos y al financiamiento de programas sociales provinciales, permitieron al gobernador evitar el descontento social y así sortear las amenazas que hubiesen puesto en jaque al gobierno provincial. En suma, la alta capacidad del gobernador para proveer apoyo político, así como su baja capacidad para neutralizar el poder (financiero) de Kirchner, llevaron al presidente a mantener en el poder y, así reproducir, en vez de debilitar, al RSND de La Rioja.

San Luis durante el (primer) gobierno de Alberto Rodríguez Saá (2003-2007)

(i) Capacidad para proveer apoyo político (electoral y legislativo)

San Luis, en comparación con La Rioja, cuenta con una administración pública ostensiblemente menos patrimonial.²³ Precisamente por ello, a diferencia de los gobernadores de su vecina provincia, sus gobernantes no han podido ejercer control absoluto sobre las maquinarias clientelares subnacionales (provinciales y locales) y los principales bienes y recursos públicos de la provincia. En parte por ello, los gobernadores puntanos han sido menos atractivos en términos electorales que los gobernadores de La Rioja.

La relativa limitada capacidad para controlar y manipular votantes se ha debido a que, a diferencia de otros RSNDs, San Luis ha contado con una pequeña nómina de empleados públicos provinciales, que, según datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía, ha promediado, entre 1989 y 2004, 54 empleados cada 1000 habitantes. Este relativo bajo número de empleados públicos provinciales le ha quitado poder de movilización electoral a Alberto Rodríguez Saá.²⁴ De igual manera, la existencia de una ley de *coparticipación municipal* a través de la cual se regula la asignación y distribución de fondos destinados a los municipios, ha puesto al gobernador puntano en una posición de relativa menor capacidad para monopolizar poder que su contraparte riojano, en tanto no le ha permitido manejar los fondos públicos con total discreción. Por consiguiente, el gobernador ha visto mermada su capacidad para chantajear a los alcaldes y su poder para condicionar y obtener su lealtad y apoyo político.

La relativa baja capacidad de Alberto Rodríguez Saá para monopolizar autoridad política sobre su distrito también ha sido producto de la existencia de partidos de oposición fuertes. A diferencia de La Rioja, en donde el gobernador ha ejercido un virtual monopolio sobre los municipios, en San Luis, la oposición ha logrado controlar no solo numerosos

gobiernos locales, sino que, en diversas oportunidades (e.g., 1983-1987 y 1999-2007), ha gobernado la capital de la provincia, en la cual reside el 40% de la población de San Luis. Esta falta de control político sobre el principal centro urbano provincial no solo ha sido un impedimento para monopolizar el control sobre el territorio, sino que ha concedido un importante espacio a las fuerzas opositoras y a la ciudadanía en general para cuestionar, confrontar y limitar el poder de Rodríguez Saá. En suma, en comparación con La Rioja, el control del gobernador sobre las maquinarias clientelares provinciales y municipales ha sido considerablemente menor y, en consecuencia, así lo ha sido también su atractivo electoral frente al gobierno nacional.

Sin embargo, pese a tener una relativa baja capacidad para controlar y manipular votantes y así garantizar victorias electorales favorables a los presidentes, Rodríguez Saá ha logrado ejercer control sobre el contingente legislativo de su provincia en el Congreso Nacional. En efecto, la totalidad de los diputados nacionales de San Luis pertenecieron al Partido Justicialista y dos de los tres senadores puntanos han respondido a sus órdenes. Precisamente por ello, el gobernador tuvo potencial para convertirse en un atractivo socio legislativo.

(ii) Capacidad para neutralizar el control presidencial

San Luis, al igual que La Rioja, depende en gran medida de las transferencias provenientes del gobierno nacional. En efecto, alrededor del 60% de los ingresos de la provincia proviene de Buenos Aires. Sin embargo, cerca del 90% de ese 60% es transferido a la provincia en carácter de fondos coparticipables, es decir, en función a fórmulas preestablecidas y de manera no discrecional. Por consiguiente, si bien el gobierno de San Luis depende formalmente de los fondos nacionales, esta dependencia financiera es, en la práctica, baja ya que las transferencias llegan automáticamente a la provincia. Dos factores adicionales contribuyen a aumentar la autonomía financiera de San Luis. Primero, a diferencia de La Rioja (y de otros RSNDs), cerca del 20% del ingreso provincial proviene de impuestos provinciales. Segundo, tanto Alberto Rodríguez Saá, como su antecesor, Adolfo Rodríguez Saá, han manejado la economía provincial de manera ordenada y responsable, y han mantenido bajos niveles de endeudamiento. En efecto, la deuda provincial ha sido de las más bajas del país.²⁵ Todos estos factores han redundado en una alta autonomía financiera del gobierno nacional y, por ende, en una alta capacidad para neutralizar el poder de los presidentes, en especial de los aquellos económicamente poderosos. En rigor de verdad, esta ha sido la principal herramienta política mediante la cual Alberto y, su hermano, Adolfo, han logrado limitar la intromisión del gobierno nacional en la provincia y la que, a su vez, ha servido para confrontar y disputar el poder presidencial.

(iii) Cálculo estratégico presidencial

La capacidad media del gobernador para proveer apoyo político y su alta capacidad para neutralizar el poder (financiero) del presidente convirtieron a Rodríguez Saá en un candidato poco atractivo para armar coaliciones políticas con el presidente. Más aún, el poder para neutralizar el control presidencial permitió al gobernador obstaculizar varios aspectos de la agenda legislativa y electoral de Kirchner. En el ámbito legislativo, Rodríguez Saá sistemáticamente instruyó a su contingente legislativo para que votara en contra de las iniciativas propuestas y avaladas por el ejecutivo nacional. Un claro ejemplo de esta reticencia a refrendar la agenda legislativa kirchnerista, se dio en 2006, cuando la totalidad de los diputados puntanos y dos de los senadores nacionales de San Luis se opusieron al paquete de reformas legislativas destinadas a incrementar el poder presidencial. En el ámbito electoral, la confrontación con el presidente fue igualmente evidente. A diferencia de otros gobernadores peronistas, Rodríguez Saá se negó formar alianzas electorales con la facción kirchnerista del Partido Justicialista, e.g. el Frente Para la Victoria. Por el contrario, tanto en elecciones provinciales como nacionales, el gobernador así como sus candidatos se postularon y compitieron a través de propio sello partidario y no en las listas patrocinadas por el Frente Para la Victoria. El ejemplo más elocuente de la confrontación entre el gobernador y el presidente en materia electoral, ocurrió en 2007, cuando Adolfo Rodríguez Saá se postuló como candidato presidencial por el Partido Peronista, disputando así el voto de los sectores peronistas a la candidata oficial, Cristina Fernández de Kirchner.

La relación conflictiva entre el gobernador y el presidente trascendió el ámbito legislativo y electoral. Rodríguez Saá fue uno de los pocos gobernadores que desertó varios de los espacios de coordinación (y control) intergubernamentales, entre ellos, el *Consejo Federal de Inversiones* y el *Consejo Federal Vial*. Asimismo, fue uno de los pocos en denunciar legalmente al presidente Kirchner por el manejo discrecional de transferencias y el único mandatario provincial en cuestionar abierta y explícitamente, tanto en los medios de comunicación así como con denuncias formales ante la Corte Suprema, la constitucionalidad de la política de retenciones a las exportaciones de la soja, una de las medidas centrales del gobierno kirchnerista.

A la luz de estos hechos, durante el mandato de Néstor Kirchner, San Luis, a diferencia de otros RSNDs, se convirtió en un régimen que, lejos de ser fortalecido, debía ser debilitado. En efecto, entre 2003 y 2007, Kirchner no solo se limitó a enviar a San Luis las transferencias financieras establecidas por ley sino que, contrariamente a lo que sucedió con otros RSNDs, se rehusó a enviar fondos nacionales discrecionales. En igual sentido, el presidente se negó a aprobar una serie de programas y políticas centrales para la gestión del gobernador y que, a la sazón,

podrían haber aumentado la popularidad y capital político de Rodríguez Saá. Así, por ejemplo, Kirchner denegó la autorización para la apertura de nuevas estaciones de radio provinciales, la construcción de nuevos aeropuertos y tramos de autopistas, la producción de medicamentos en laboratorios provinciales. Asimismo, el gobierno de San Luis fue sistemáticamente perjudicado en materia de salud pública, vivienda e infraestructura, en parte debido a la negativa del gobierno central para financiar programas nacionales desconcentrados en la provincia.²⁶ En suma, la capacidad media del gobernador para proveer apoyo político y su alta habilidad para neutralizar el poder financiero del presidente, otorgaron a Rodríguez Saá herramientas para confrontar al presidente. En parte por su capacidad para obstaculizar la agenda legislativa y electoral presidencial, Rodríguez Saá, así como el régimen que lo sustentaba en el poder, resultaron poco funcionales a los intereses políticos de Néstor Kirchner. Fue por ello que, en el cálculo estratégico presidencial, primó la lógica de debilitamiento y no de reproducción.

Conclusión

El análisis de los casos de La Rioja y San Luis revela que los RSNDs a pesar de compartir atributos políticos (i.e., regímenes no democráticos), pueden presentar marcadas e importantes diferencias políticas, institucionales y económicas. Más significativo aún, el estudio pone de manifiesto que estas diferencias son centrales a la hora de identificar los mecanismos causales que explican su reproducción y debilitamiento. En conjunto, estos hallazgos ponen de manifiesto que el supuesto de homogeneidad entre RSNDs, sobre el cual se basa la TIE entre gobiernos subnacionales (no-democráticos) y gobierno nacional, lleva a conclusiones y generalizaciones equivocadas. Como demuestra el análisis de San Luis, y contrario a lo que postula la TIE, el gobierno nacional no necesariamente tiene incentivos para implementar, en todos los casos y bajo cualquier costo, una estrategia de reproducción de RSNDs. En otras palabras, los presidentes *solo* tienen incentivos para reproducir a unos *pocos* y estratégicos RSNDs debido a que *solo algunos* están en condiciones de satisfacer las necesidades políticas presidenciales.

Del análisis comprado entre La Rioja y San Luis surgen puntos importantes para la agenda de estudio de la democracia subnacional. En primer lugar, dada la existencia de diferencias entre RSNDs, sería aconsejable y deseable que las actuales teorías sobre democracia subnacional, que por lo general omiten estas diferencias y tratan a los RSNDs como si fueran entidades equivalentes, se revisaran y refinaran a la luz de estas variaciones interdistritales. En segundo lugar, la existencia de diferentes tipos de RSNDs indica que es posible y deseable construir una tipología de regímenes subnacionales. Como es bien sabido, las tipologías contribuyen de manera crucial para refinar diversos aspectos

analíticos, como ser la formación de conceptos, la identificación de dimensiones latentes, la generación de categorías para clasificar, medir y seleccionar casos, entre otros.²⁷ La elaboración de dicha taxonomía entonces enriquecería de manera significativa el estudio de RSNDs y la elaboración de teorías sobre la existencia y debilitamiento de estos regímenes. Por último, el análisis aquí presentado pone de manifiesto que la lógica política del sistema democrático nacional, que requiere del armado de alianzas electorales y legislativas con actores territoriales, entre ellos, por supuesto, los gobernantes de RSNDs, crea incentivos para que los actores nacionales obstaculicen el proceso de democratización de las unidades subnacionales. Tal es así que algunos presidentes, con el afán de ganar elecciones y construir coaliciones legislativas ganadoras, optan por premiar económicamente, y así fortalecer, a determinados RSNDs. Al hacerlo, se constituyen en los principales opositores a la democratización territorial. Sería deseable entonces generar una mayor cantidad de evidencia empírica para demostrar si este punto es válido y se sostiene más allá de los casos aquí analizados.

NOTAS

1. Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971); Guillermo O'Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization* (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1999).

2. El término “no democrático” connota regímenes que no son ni enteramente democráticos (debido a que no cumplen con los requisitos mínimos de democracia electoral) ni completamente autoritarios (ya que al operar dentro de un contexto democrático nacional deben respetar, aunque mínimamente, determinadas prácticas democráticas). La decisión de no clasificar a estos regímenes como “híbridos” se debe a que esta categoría tiene un carácter genérico y, por consiguiente, engloba una multiplicidad de diferentes tipos de regímenes políticos. En efecto, regímenes autoritarios electorales, autoritarios competitivos o semiautoritarios, son todos tipos (y casos) de regímenes híbridos. Los regímenes que se analizan en este artículo no cumplen necesariamente con las características de todos estos tipos, y por consiguiente no pueden ser aludidos con la etiqueta genérica (híbridos) utilizada para denotar esos casos.

3. Agustina Giraudy, *Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization. Argentina and Mexico in Comparative Perspective* (Ph.D. Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill, 2009) y “The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico” *Journal of Politics in Latin America* (2, 2, 2010): 53-84.

4. Kelly McMann, *Economic Autonomy and Democracy. Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

5. Carlos Gervasoni, “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces” *World Politics* (Vol. 62, No. 2, April 2010): 302-40.

6. Kelly McMann y Nikolai Petrov, “A Survey of Democracy in Russia's Regions” *Post-Soviet Geography and Economics*, Vol. 41, No. 3, pp. 155-182, April-May 2000.

7. Tomila Lankina and Getachew Lullit, “A Geographic Incremental Theory of Democratization. Territory, Aid, and Democracy in Postcommunist Regions” *World Politics* (58, July 2006): 536-82.

8. Edward Gibson, "Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries" *World Politics* (58, October 2005): 101-132.

9. Véase Snyder, "After the States Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico"; Hagopian, Frances (1996), *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, New York: Cambridge University Press; De Luca, Miguel, Mark Jones and María Inés Tula (2002), "Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina", *Comparative Political Studies* 35, 4 (May), 413-36; Edward Gibson, "The Populist Road to Market Reform. Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina" *World Politics*, 49, April, 339-370, y Gibson, "Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries"; Wendy Hunter y Timothy J. Power, "Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006", *Latin American Politics and Society*, 49, 1, Spring, 1-30, 2007.

10. Existen diversos mecanismos directos e indirectos para reproducir RSNDs en el poder. Los presidentes pueden desalentar y/o vetar leyes nacionales destinadas a socavar el poder de las autoridades subnacionales, como por ejemplo, las leyes que las remuevan de sus cargos. Pueden también ejercer presión sobre las agencias nacionales de control horizontal (e.g., la corte suprema, el tribunal constitucional; la auditoría) a fin de prevenir que estas sancionen judicial y administrativamente a los gobernantes no-democráticos por sus abusos de poder político y económico. Finalmente, los presidentes pueden contribuir a la reproducción de RSNDs mediante el envío de recursos financieros, subsidios especiales, programas de asistencia social y/o infraestructura, entre otros. Estos mecanismos no solo mantienen en el poder a las autoridades subnacionales no-democráticas, sino que también contribuyen a fortalecer los regímenes que les dan sustento.

11. Giraudy, "Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization. Argentina and Mexico in Comparative Perspective" y "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico".

12. Véase Miguel De Luca, Mark Jones y María Inés Tula, "Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina", *Comparative Political Studies* 35, 4 (May), 413-36, (2002); Mark P Jones y Wonjae Hwang, "Provincial Party Bosses: Keys-tone of the Argentine Congress", en: Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.), *Argentine Democracy. The Politics of Institutional Weakness* (University Park: Pennsylvania State University Press, 2005).

13. Debido a su poder político, en muchas ocasiones las autoridades de RSNDs pueden convertirse en actores con capacidad efectiva para disputar el poder político presidencial. Es por ello que, aquellas que no puedan ser controladas desde el gobierno nacional, tenderán a ser debilitadas desde el centro.

14. Steven Levitsky, *Transforming Labor-based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

15. Giraudy "Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization. Argentina and Mexico in Comparative Perspective"; Alejandro Bonvecchi y Agustina Giraudy, "Argentina: victoria presidencial oficialista y tensiones en el esquema macroeconómico". *Revista de Ciencia Política* 1 (28): 35-59" *Revista de Ciencia Política* 27 (EE): 29-42 (2008).

16. Ernesto Calvo y Marcelo Escolar, *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral* (Buenos Aires: Prometeo Libros/PENT, 2005).

17. Véase Giraudy, "Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization. Argentina and Mexico in Comparative Perspective" y "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico".

18. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la República Argentina: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html>.

19. Entrevistas conducidas por la autora a: Claudia Ortiz, Ricardo Quintela, Oscar Chamía y Juan José De Lonardi, en La Rioja, mayo de 2008.

20. Entrevista conducida por la autora a Ricardo Quintela, La Rioja, mayo de 2008.
21. Los tres senadores electos durante el último gobierno de Maza fueron peronistas. Sin embargo, el gobernador solo pudo disciplinar a dos de ellos debido a que el tercer senador, el ex presidente Carlos Menem (oriundo de La Rioja), tenía ya una carrera política independiente. En otras palabras, su trayectoria política no estaba sujeta a la voluntad del gobernador.
22. Entrevistado anónimo, La Rioja, mayo de 2008.
23. Véase Giraudy, “Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization. Argentina and Mexico in Comparative Perspective” y “The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico”.
24. En San Luis existen, sin embargo, otras formas de empleo público encubierto. El *Programa de Inclusión Social*, el programa de transferencias condicionadas implementado en 2003, ha sido calificado por expertos provinciales como el programa asistencialista por excelencia del gobierno provincial, a través del cual alimenta la maquinaria clientelar del gobernador.
25. Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”. Vol. CEPAL/ILPES: Serie Gestión Pública #47. Santiago de Chile (2004).
26. Escribanía de Gobierno de San Luis (2006).
27. Véase Gerardo Munck, “Tools for Qualitative Research”. En Henry Brady y David Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards* (Oxford: Rowman & Littlefield, 2004).