

DEMOCRACIA Y ELECCIONES. APUNTES PARA UNA REFORMA POLÍTICA

Juan Andrés Miño y Alfredo Rafael Busmail, El Ateneo, Buenos Aires, 2015, 190 páginas.

El año 2015 será recordado como un año electoral memorable en Argentina. No solo por el histórico balotaje entre dos fuerzas políticas en elecciones presidenciales sino también por ciertas crisis político-institucionales que sufrieron algunas provincias argentinas, fruto quizás de un diseño desacertado de sus instituciones electorales. El caso de Tucumán y la polémica anulación momentánea de los comicios provinciales, expresa quizás de forma cruda el desgaste de aquellas reglas electorales de tendencia mayoritaria. En este sentido, el trabajo de Miño y Busmail analiza críticamente los posibles efectos negativos que sistemáticamente han tenido los diseños mayoritarios a nivel subnacional sobre la calidad de la democracia.

En primer lugar, cabe destacar que este ensayo político mereció el Premio Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Argentina edición 2015. La presentación del libro, a cargo del juez miembro de la Cámara Nacional Electoral, Dr. Alberto Dalla Vía, deja entrever que se trata de un trabajo con una clara inclinación crítica hacia el diseño institucional de muchas provincias argentinas por considerarlo responsable de la baja calidad de la democracia en esos lugares.

El ensayo se desarrolla en una introducción, cuatro capítulos y a modo de cierre, unas conclusiones. En la introduc-

ción, los autores advierten al lector que la clave a tener en cuenta para poder comprender el fenómeno a analizar está en el diseño de las instituciones que incentivan y restringen el comportamiento de los actores políticos. El federalismo electoral vigente en Argentina parece no ser un elemento positivo para los autores ya que consideran que la amplia variedad de diseños institucionales que presenta el país, lejos de ser una situación normal bajo regímenes federales, por el contrario, constituye una excepción. Para ellos, esto se traduciría en una injusta situación de desigualdad en el disfrute de los derechos políticos por parte de los ciudadanos que viven en las diferentes provincias argentinas, comprometiendo el principio de igualdad política formal y sustancial propio de una democracia consolidada. La hipótesis central de los autores es que las reglas mayoritarias tendrían peores resultados en términos democráticos que las reglas proporcionales porque debilitan la capacidad de los electores de impugnar a los gobiernos y excluirían las preferencias de gran parte de los ciudadanos de las decisiones públicas. En el desarrollo del libro intentan probar esta hipótesis mediante el análisis de una vasta fuente de datos: setenta constituciones provinciales y legislación electoral vigente entre 1983 y 2014.

El capítulo uno, denominado “La democracia en América Latina”, aborda el clásico debate teórico sobre la calidad de la democracia en sus aspectos procedimentales y sustantivos. El trabajo utiliza el análisis a nivel subnacional para intentar demostrar que la democratización en ese nivel ocurre a un ritmo desigual a lo largo del país configurándose islas democráticas que conviven con zonas ma-

rrones (en alusión al trabajo de O'Donnell) para hacer referencia a los denominados por los autores, "regímenes autoritarios subnacionales". Los denominan autoritarismos competitivos. Remarcan en este punto la relación estrecha con la estructura fiscal federal de la Argentina y cómo esto afecta a la competencia electoral.

En el capítulo dos, "Variedades de democracia y sistemas electorales", los autores entran de lleno en el debate sobre dos tipos de democracia según la configuración de sus diferentes elementos: la opción mayoritaria y la opción consensual. Todo el desarrollo del libro girará en torno a estas dos formas de entender la democracia con una fuerte apuesta a un modelo consensual de las instituciones como la única vía para mejorar la situación en las provincias argentinas.

El capítulo tres, "Las instituciones políticas provinciales", contiene el desarrollo de su tesis central: utilizan los datos empíricos para corroborar su hipótesis respecto a lo que efectivamente está sucediendo en las provincias argentinas en términos de democratización y cómo ha variado desde el año 1983 hasta la actualidad. Los datos se analizan bajo cinco aspectos de diseño institucional (que a su vez van a reflejar una tendencia mayoritaria o pluralista): (1) elección y reelección del gobernador; (2) el poder de veto parcial o total del gobernador; (3) la posibilidad de enmienda constitucional; (3) el diseño legislativo y (5) las reglas de elección de los legisladores. Los autores realizan una afirmación bastante fuerte al sostener que el federalismo argentino promueve y sostiene regímenes provinciales poco compatibles con la

democracia, de tal manera que los asimila a los estados petroleros a nivel mundial (Kuwait, Arabia Saudita, Venezuela). De hecho los llaman "emiratos subnacionales".

Quizás el aporte más significativo a la discusión sobre el nivel de democratización de los regímenes provinciales sea la elaboración de un denominado "índice de democracia mayoritaria", mediante el cual clasifican a las provincias argentinas en cuatro categorías: (1) democracia mayoritaria, (2) democracia predominantemente mayoritaria, (3) democracia predominantemente pluralista y (4) democracia pluralista. Esta clasificación la realizan en base a la integración de los diferentes elementos configuradores de los sistemas electorales (reglas mayoritarias o pluralistas, distritos uninominales o plurinominales, fórmula de reparto, proporcionalidad o desproporcionalidad territorial, reglas de elección del gobernador y posibilidades de reelección, entre otras). Respecto a los resultados obtenidos y según este índice, la mayor parte de las provincias argentinas tendrían instituciones predominantemente pluralistas.

Lo interesante es que los autores pueden mostrar la evolución de las reformas políticas subnacionales en el tiempo y les permite afirmar que en general las provincias aumentaron el nivel de mayoritarismo (sobre todo con la introducción de cláusulas de reelección limitada y la delegación de mayores competencias electorales a la ley). De todas formas afirman que las tendencias pro-mayoritarias y pro-consensuales suelen estar presentes en todos los procesos políticos. Antes de cerrar este capítulo, se presenta un análisis de seis casos (Misiones, San Luis, La

Rioja, Santa Cruz, San Juan y Formosa) a modo de resaltar las tendencias más importantes respecto de las reformas promayoritarias en el país, junto a un fenómeno que según los autores estaría asociado con la reforma política como es la inestabilidad y la manipulación de las reglas electorales.

Finalmente en el último capítulo, “Las consecuencias políticas de la democracia mayoritaria”, se aborda la dimensión del impacto (negativo) que ha tenido y aún persiste respecto al diseño mayoritario de las instituciones políticas subnacionales. Fundamentalmente para los autores las reglas mayoritarias afectan la competitividad, otorgan amplias ventajas electorales a los candidatos del oficialismo y dificultan la alternancia en el gobierno. Este diseño perjudica la representación política y afecta a la provisión de bienes públicos. La idea central es que bajo estas reglas, se configura un “juego cerrado” que a su vez tiene un efecto desertor en los actores políticos que pretendan desafiar a los oficialismos gobernantes. Otro aporte importante del tra-

bajo es la afirmación (y comprobación) de que la reelección indefinida aumenta la ventaja del oficialismo y empobrece la capacidad de impugnabilidad de los gobernantes. Lo prueban en términos de causalidad utilizando un análisis de regresión lineal. Los resultados del test muestran que la evidencia respalda la hipótesis de que la reelección afecta positivamente a la ventaja oficialista.

Ya en el cierre, los autores retoman una afirmación que está presente en el trabajo pero que no se demuestra acabadamente: por un lado afirman que las reglas electorales subnacionales favorecen juegos menos democráticos pero luego no logran demostrar cómo esos juegos afectan la trayectoria política nacional. Trabajos futuros podrán profundizar en esta línea de investigación. En definitiva, este libro nos ofrece una perspectiva posible de cambio institucional a nivel subnacional con propuestas claras y contundentes; aunque no debiera cerrar el paso a otros caminos posibles para que las provincias argentinas consoliden sus sistemas políticos democráticos.

Lourdes Jiménez Brito