

DEMOCRACIA | CALIDAD | PARTICIPACIÓN | VOTO | GOBIERNO | POLÍTICA

Insight 21

Calidad democrática de las provincias argentinas

Dr. Cristian Altavilla
Instituto Internacional de Democracia y Derechos Humanos

UNIVERSIDAD
SIGLO 21



Resumen ejecutivo

El presente informe analiza la calidad democrática de las provincias argentinas a partir de una encuesta a expertos realizada entre marzo y junio de 2025. El estudio constituye uno de los pocos intentos sistemáticos por medir, de manera comparada, el funcionamiento de las instituciones políticas subnacionales en el país.

Principales hallazgos:

- **Ausencia de extremos:** ninguna provincia argentina alcanzó una calidad alta o democracia robusta o consolidada (puntaje > 45). De manera similar, ninguna provincia fue clasificada como de baja calidad o democracia híbrida (puntaje de 0 a 14).
- **Panorama provincial:** 20 provincias se ubican en la categoría de calidad moderada (democracias en consolidación), mientras que 4 se clasifican como democracias intermedias (democracia defectuosa).
- **Dimensiones críticas:** los mayores déficits se concentran en el funcionamiento del gobierno, la participación política y la cultura política democrática. Allí, se destacan el predominio del poder ejecutivo sobre los legislativos, la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y el bajo involucramiento ciudadano.
- **Fortalezas:** la dimensión con mejor desempeño es la de proceso electoral y pluralismo, lo que confirma que, a pesar de las dificultades, las provincias argentinas sostienen elecciones competitivas y libres. También se observan niveles relativamente adecuados en materia de libertades civiles, aunque con limitaciones significativas en independencia judicial y pluralismo mediático.
- **Riesgos y oportunidades:** los resultados muestran un equilibrio frágil: la democracia provincial argentina no presenta colapsos autoritarios, pero sí exhibe vulnerabilidades persistentes que requieren reformas institucionales y políticas de fortalecimiento democrático.

Introducción

La calidad democrática a nivel subnacional es una cuestión poco abordada por la literatura, tanto la especializada en temas sobre democracia como aquella más amplia sobre diseños institucionales, derecho constitucional, entre otros. Esta falta de estudios se evidencia en nuestro país y en otros federales del mundo. Ante ello, este informe intenta realizar aportes significativos no solo dirigidos a la comunidad académica, sino también a la sociedad en general, midiendo la calidad democrática de nuestras provincias e identificando algunos puntos fuertes y débiles de nuestra democracia provincial.

El Informe presenta los resultados sobre la calidad democrática en las provincias argentinas con base en cinco dimensiones: Proceso electoral y pluralismo, Funcionamiento del Gobierno, Participación política, Cultura política democrática y Libertades civiles. Estas fueron operacionalizadas en un cuestionario administrado a expertos durante los meses de marzo a junio de 2025.

La **encuesta a expertos** permite obtener una evaluación cualitativa y contextualizada de la realidad política en cada provincia, un enfoque valioso en un área con escaso desarrollo de mediciones sistemáticas. Las percepciones de académicos, periodistas y politólogos que viven y trabajan en las provincias ofrecen una perspectiva profunda que no siempre es capturada por indicadores puramente cuantitativos. Sin embargo, este método presenta **limitaciones**, ya que las mediciones basadas en la percepción de expertos pueden estar sujetas a sesgos individuales o de grupo. Para mitigar esto, el estudio selecciona, de forma aleatoria, a tres expertos por provincia, lo que asegura una diversidad de perfiles. Es importante destacar que este estudio se considera un **esfuerzo exploratorio**, que, a pesar de sus limitaciones, contribuye de manera significativa a un campo de investigación con poca exploración.

En el futuro, se proyecta complementar los hallazgos de este informe **con estudios** que incorporen indicadores objetivos. En particular, se planifica la construcción de cuatro: (1) **Poderes partidarios** (mayorías propias del gobernador en la legislatura), (2) **Poderes de legislación** (facultades legislativas del gobernador que le permiten sobreponerse a la legislatura e imponer su agenda), (3) **Índice de democracia electoral** (se compone fundamentalmente de los resultados electorales a gobernadores y legisladores desde 1983); (4) **Índice de**

reelección (mide la cantidad de reelecciones de partidos políticos y del *incumbent*, el grado de alternancia real en el poder, el grado efectivo de partidos electorales y parlamentarios, el grado de fragmentación, si existe partido hegemónico, entre otros). Esta combinación de un enfoque cualitativo (a través de la opinión de expertos) y uno cuantitativo (con datos duros) permitiría una comprensión más robusta y completa de la calidad democrática a nivel provincial.

En este sentido, la evaluación de la democracia a nivel subnacional resulta clave no solo para comprender la dinámica interna de las provincias, sino también para explicar la calidad democrática del país en su conjunto. La fortaleza —o fragilidad— de las instituciones provinciales incide directamente en el funcionamiento del federalismo argentino, en la distribución del poder político y en la calidad de la representación ciudadana. Por lo tanto, examinar las democracias locales permite identificar patrones de concentración del poder, déficits de *accountability* y oportunidades de innovación institucional que quedarían invisibles en los análisis centrados exclusivamente en el nivel nacional.

2. Marco teórico

La medición de la democracia a nivel provincial en las federaciones modernas presenta múltiples desafíos desde el punto de vista teórico. En primer lugar, la definición en sí del régimen democrático: ¿una democracia liberal?, ¿participativa?, ¿deliberativa?, ¿radical? Toda medición, en cuanto herramienta cuantitativa, necesariamente tiene que partir de un marco teórico que defina las variables y dimensiones que se creen esenciales para que el régimen de gobierno sea considerado una democracia. Esto, a su vez, está fuertemente influenciado por las perspectivas normativas, los compromisos teóricos y las concepciones particulares sobre qué constituye la esencia del gobierno democrático que sostienen quienes construyen dichos índices.

En segundo lugar, la definición del régimen a nivel provincial: ¿puede adoptar modalidades distintas? ¿Cuán diferente puede ser la calidad democrática a nivel subnacional?

2.1. Definición de la democracia

La literatura clásica sobre democracia se ha enfocado en un concepto formal o procedimental, que se concentra en los aspectos esenciales del proceso electoral. Este cuerpo teórico ha recibido el nombre de liberal. Se destacan entre los autores más clásicos: Locke, Montesquieu, Madison y los federalistas,

Tocqueville, John Stuart Mill, Constant. Dentro de la literatura más moderna, representativa de la ciencia política del siglo XX, se encuentran los aportes de Robert Dahl (1999), Joseph Schumpeter (2003) y Arend Lijphart (2012).

En el marco de esta perspectiva procedimental, hallamos una mirada aún más restringida, que parte de una definición procedimental mínima de la democracia. Entre algunos de los autores, podemos nombrar a Collier y Levitsky (1997), Diamond et al. (1999), Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2007). En esta perspectiva procesalista, para Dahl (2012) y otros autores (Levitsky y Way 2020, Przeworski et al. 2000), la democracia se caracteriza por:

- 1) Cargos públicos electivos.
- 2) Elecciones libres, imparciales y frecuentes.
- 3) Derecho a votar de todas las personas adultas.
- 4) Amplia protección de los derechos políticos y las libertades civiles, en especial libertad de expresión.
- 5) Alternancia (rotación) en el cargo.
- 6) Fuentes alternativas de información.
- 7) Autonomía de las asociaciones.
- 8) Ciudadanía inclusiva.
- 9) Autoridad real para gobernar de quienes son elegidos –no están sujetos a un control tutelar por parte de líderes militares o religiosos.

En los desarrollos teóricos posteriores, otro conjunto de la literatura ha sumado a estos estándares mínimos de democracia otros aspectos que considera clave para que un régimen sea democrático. Así, por ejemplo, para los partidarios de la **democracia participativa** (Pateman, 1970; Macpherson, 1982; Barber, 1984) resulta esencial poner el foco en los diferentes mecanismos institucionales de participación ciudadana, tales como los institutos de democracia semidirecta (consulta popular, referéndum, iniciativa popular, revocatoria popular, etc.).

Para los partidarios de la llamada **democracia deliberativa** (Habermas, 1998; Gutmann, 2004; Cohen, 1997; entre otros) el foco está puesto, además de en los elementos procedimentales esenciales y los mecanismos de participación, en el concepto de diálogo, en la deliberación que debe existir previo a la toma de decisiones políticas. Entonces, es una corriente que pone el acento en el procedimiento de toma de decisiones y se preocupa por la legitimación popular de tales decisiones.

Sin embargo, las **teorías radicales** (Phillips, 1995; Mouffe y Laclau, 2005) han introducido algunos cambios a la concepción liberal de la democracia, y recupera-

ron la idea amigo-enemigo a partir del concepto de conflicto, en lugar del de consenso.

Finalmente, podemos mencionar visiones más sustanciales de la democracia. En esta corriente, se entiende que el régimen democrático va mucho más allá de lo procesal: implica también, y esencialmente, el reconocimiento y aseguramiento de los derechos fundamentales más básicos. Hay una vinculación entre democracia y derechos humanos, entre democracia y desarrollo humano, donde también el Estado juega un rol fundamental en cuanto Estado de Bienestar. En esta corriente podemos incluir a Mill, Rawls, o, más recientemente, Ferrajoli.

2.2. La democracia a nivel provincial

La literatura acerca de los niveles o cualidades de democracia, tanto desde su conceptualización como desde su medición, se ha consolidado a lo largo de las décadas, al menos desde los primeros estudios de mediados del s. XX. Si bien ninguna de todas estas mediciones y conceptualizaciones está exenta de críticas y varían de autor en autor, no sería exagerado decir que existen tantos conceptos y tantas metodologías de medición como autores se han dedicado al tema.

Sin embargo, los estudios más recientes, tanto de autores individuales como de organizaciones transnacionales (The Economist, Latinobarómetro, Freedom House, entre otras.), han ido perfeccionando las técnicas de medición y han avanzado en conceptualizaciones más robustas sobre el régimen democrático. A ello cabría sumar los esfuerzos de conceptualización y de determinación de los estándares y elementos esenciales del régimen democrático en los instrumentos y tratados internacionales (Altavilla, 2024).

A nivel provincial, sin embargo, son pocos los autores que han abordado la conceptualización y la medición de la calidad democrática. En Argentina, se destacan los trabajos de Giraudy (2010) y Gervasoni (2010; 2018). La problemática que presenta tanto la conceptualización como la medición de la democracia a nivel provincial se debe a que estos regímenes se encuentran enmarcados dentro de un régimen más grande que los abarca a todos: el régimen nacional o federal. Por tanto, si a nivel federal funciona un régimen democrático, a nivel subnacional necesariamente habrá un régimen democrático. Lo interesante es que ese régimen puede variar en sus grados con relación al nivel federal. De hecho, en Argentina existieron regímenes provinciales no democráticos, como el caso de Santiago del Estero bajo el predominio de Juárez. Algunas posiciones observan el fenómeno al revés: si existen regímenes provinciales no democráticos, ¿no

significaría ello que a nivel nacional o federal tampoco existe una democracia? (Gibson 2012).

Sin embargo, un régimen subnacional no podría ser nunca un sistema autoritario o totalitario en sentido puro. El autoritarismo en estado puro implica:

- 1) Un régimen no electoral (o con elecciones no competitivas).
- 2) Importantes restricciones a las libertades civiles y políticas.
- 3) La ausencia de limitaciones significativas sobre el poder de los gobernantes.

Sin embargo, todas las provincias argentinas:

- 1) Seleccionan a sus gobernantes vía elecciones con voto universal y sin niveles elevados de fraude.
- 2) Tienen partidos opositores y alguna representación de ellos en las legislaturas.
- 3) Tienen siempre tres poderes formalmente independientes.
- 4) Cuentan con niveles no triviales de libertad de expresión.

Sin embargo, pueden darse situaciones donde conviven instituciones democráticas que no son simplemente una fachada, con realidades autoritarias que limitan (y son limitadas por) aquellas instituciones. A esto cabe sumar el hecho de que los sistemas federales cuentan con herramientas para revertir procesos autoritarios a nivel provincial. Así, por ejemplo, en el caso argentino, la Constitución Nacional contempla herramientas excepcionales del Gobierno federal, como la Intervención federal (art. 6), o bien recursos ordinarios, tal como la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del control de constitucionalidad de normas y actos a nivel provincial.

También podemos encontrar importantes ejemplos de reacciones en la sociedad civil, a través de medios de comunicación, opinión pública, partidos políticos, entre otros. Estas reacciones han ejercido una importantísima presión sobre gobiernos no democráticos y terminaron por provocar su intervención y reemplazo, a través de elecciones libres, por nuevos gobernantes. Tales los casos de Catamarca, con el conocido caso María Soledad Morales, o el Crimen de la Dársena, en Santiago del Estero. En ambos casos se puso fin a fuertes liderazgos con décadas en el poder.

Pero estos son remedios que podrían solucionar el problema parcialmente. No evitan otras prácticas poco democráticas. El contexto democrático nacional prácticamente imposibilita el autoritarismo subnacional, pero deja lugar a regímenes provinciales híbridos.

3. Metodología

El presente informe constituye una primera aproximación a través de encuestas a expertos con un cuestionario de 60 preguntas vinculadas con cinco dimensiones clave de la democracia¹.

Para el estudio, se realizó una amplia selección de **expertos** de cada una de las 23 provincias y CABA. De ese listado, se eligieron de forma aleatoria tres personas de cada provincia: un académico (preferentemente experto en derecho público y constitucional), un periodista y un académico del área de la ciencia política.

3.1. Definición de variables y dimensiones

La variable central de esta medición es la **calidad democrática** entendida como un concepto complejo compuesto por diversas dimensiones. En este estudio se consideran cinco dimensiones principales:

- 1) Proceso electoral y pluralismo.
- 2) Funcionamiento del Gobierno.
- 3) Participación política.
- 4) Cultura política democrática.
- 5) Libertades civiles.

Cada pregunta evaluada puede alcanzar un puntaje máximo de 1 punto, siendo 60 puntos el valor total máximo posible. A continuación, se detallan las dimensiones, el número total de preguntas y el puntaje máximo asignado a cada una:

Dimensión	Preguntas totales / Puntaje máximo
Proceso electoral y pluralismo	11 puntos
Funcionamiento del gobierno	14 puntos
Participación política	9 puntos
Cultura política democrática	8 puntos
Libertades civiles	18 puntos

3.2. Descripción de las dimensiones

- **Proceso electoral y pluralismo:** evalúa las características de las elecciones para el acceso a cargos públicos. De acuerdo con la literatura clásica,

¹ El cuestionario completo con la ponderación de las respuestas puede consultarse en el Anexo.

las elecciones deben ser libres, justas y competitivas en todos los niveles (provincial y municipal, en este caso) y en todas las categorías.

- **Funcionamiento del Gobierno:** refleja el grado de vigencia efectiva de los principios del Estado de derecho, la división de poderes y el sistema republicano.
- **Participación política:** considera los diferentes modos en que la población se involucra en la vida política local. Una democracia sólida requiere de una ciudadanía informada, responsable y activa.
- **Cultura política democrática:** da cuenta del compromiso social con los valores democráticos, tanto como forma de gobierno como de vida. Para que la democracia prospere, necesita un fuerte arraigo en la cultura política de la sociedad.
- **Libertades civiles:** evalúa el grado en que los ciudadanos gozan de derechos y libertades fundamentales, indispensables para caracterizar a una sociedad como democrática.

3.3. Clasificación de los regímenes según la calidad democrática

En función del puntaje total alcanzado en los indicadores, los regímenes se clasifican de la siguiente manera:

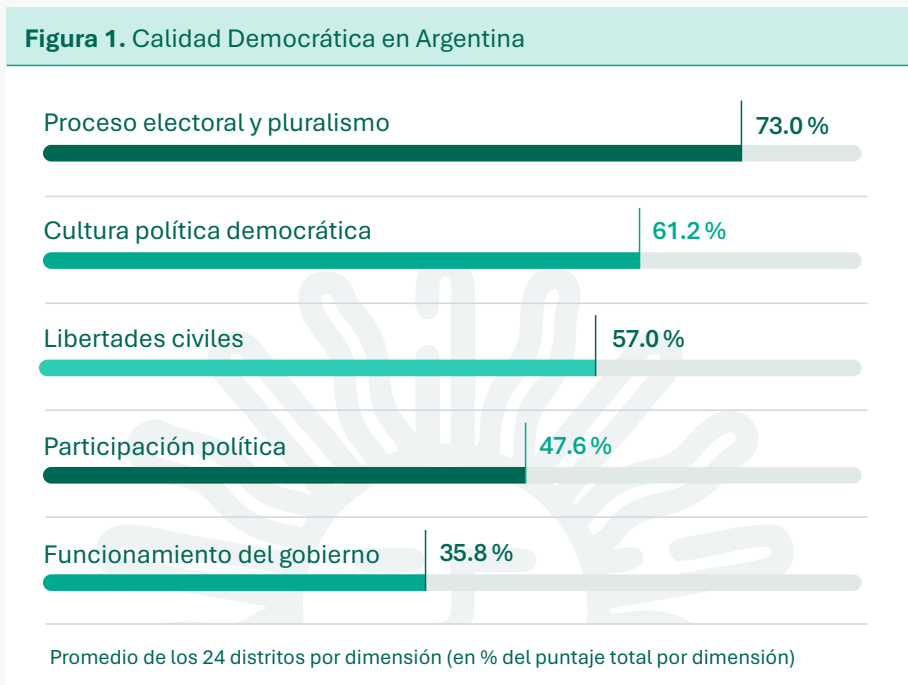
Tipo de régimen	Puntaje total
Calidad alta: democracia consolidada	45-60
Calidad moderada: democracia en consolidación	30-44
Calidad intermedia: democracia defectuosa	15-29
Calidad baja: democracia híbrida	0-14

4. Resultados

En función de los resultados obtenidos, en primer lugar, es posible observar que ninguna provincia alcanzó calidad alta en la puntuación total, ni calificó como una democracia híbrida o de baja calidad (0 a 14). Por lo tanto, uno de los primeros hallazgos de esta medición es que la gran mayoría de las provincias tiene un régimen de calidad moderada, es decir, una democracia en consolidación (un

total de 20 provincias), aunque dentro de este gran grupo, se observan amplias diferencias; mientras que otro grupo más pequeño de cuatro provincias midió como un régimen democrático de calidad intermedia, o democracia defectuosa.

En términos globales, considerando las 5 dimensiones, es posible observar que la dimensión que mejor midió fue la Dimensión 1, sobre proceso electoral y pluralismo. Esto quiere decir que las provincias argentinas cumplen con los estándares nacionales e internacionales en materia electoral. Las Dimensiones 2, 3 y 4 fueron las que peor midieron y, dentro de ellas, la Dimensión 2, sobre funcionamiento del gobierno, que arrojó un promedio para los 24 distritos de 5.01 (sobre un máximo posible de 14).

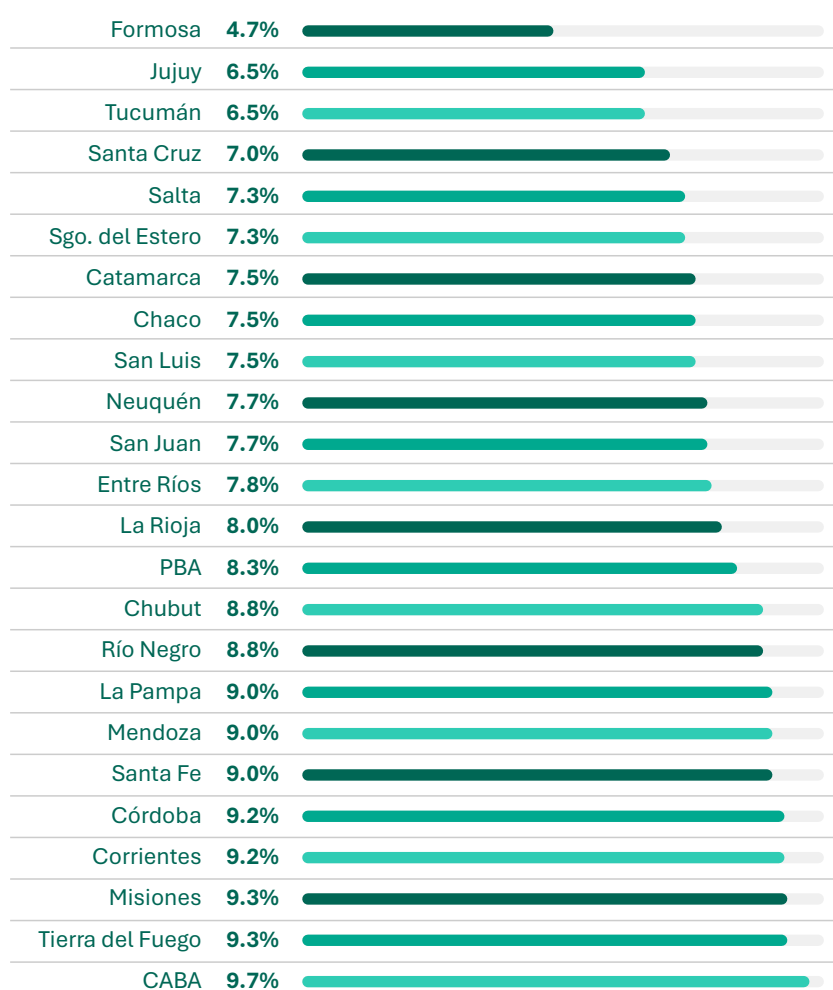


Dimensión 1. Proceso electoral y pluralismo

Esta dimensión es la que mejores resultados arrojó en la encuesta, lo que posiciona a las provincias como democracias electorales consolidadas. En términos generales, las elecciones provinciales y municipales son libres y justas, no existe fraude generalizado, los ciudadanos concurren a las urnas sin amenazas, existe cierto grado de igualdad para hacer campaña electoral, y los partidos de la oposición tienen perspectivas realistas de ganar las elecciones.

Los aspectos más positivos en esta dimensión fueron: que las elecciones son consideradas libres (Pregunta 1), justas (P. 2), tanto a nivel provincial como municipal (P. 3), así como la libertad de los ciudadanos de formar organizaciones políticas y civiles (P. 11).

Figura 2. Proceso electoral y pluralismo. Puntaje total por provincia.



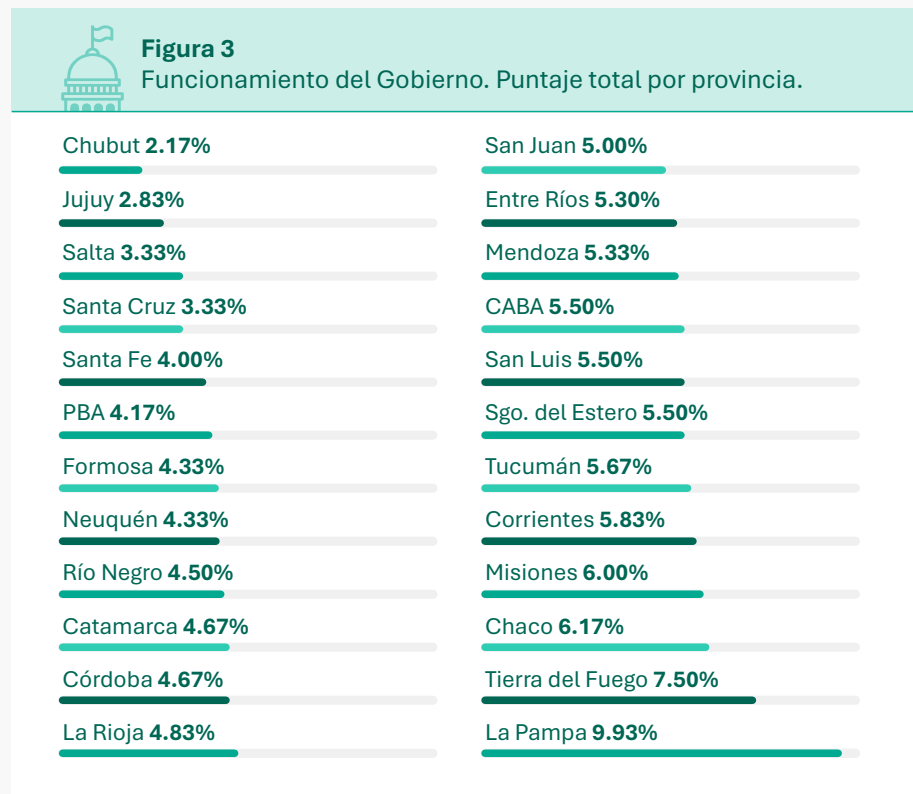
Con relación a los puntos críticos de la dimensión, es posible observar que el indicador más llamativo ha sido la **denuncia de fraude** (P. 4) en algunas provincias, como Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán.

La real igualdad de oportunidades para hacer campaña electoral (P. 6) se ve opacada, en particular cuando el partido de gobierno puede utilizar libremente los recursos del Estado para hacer campaña.

Aparecen otros dos **aspectos críticos** dentro de esta dimensión: el financiamiento de los partidos políticos (P. 7), ya que no es transparente y este proceso de financiación no está generalmente aceptado, y, por otro lado, tampoco están claros, ni establecidos o aceptados los mecanismos constitucionales para el traspaso ordenado del poder de un gobierno a otro tras las elecciones (P. 8), aspecto clave para la continuidad y estabilidad institucional del Estado.

Dimensión 2. Funcionamiento del Gobierno.

En la dimensión 2, sobre Funcionamiento del Gobierno, comenzamos a ver importantes diferencias y una visión muy crítica sobre aspectos clave que hacen a la vigencia efectiva de los principios del Estado de derecho, la división de poderes y el sistema republicano. Prácticamente todos los indicadores dieron por debajo de 0.5 puntos.



En primer lugar, se observa aquí que el **poder legislativo** no es el órgano político supremo (no desde el punto de vista constitucional, sino desde el punto de vista político); en cambio, el **gobernador aparece como la figura predominante que define la agenda política** (P. 13). En este sentido, se observa que en la mayoría de las provincias el gobernador ejerce **poderes excepcionales** para sobreponerse al poder legislativo (P. 19), esto es, utilización de herramientas tales como los DNU, trámites de emergencia legislativa, delegación legislativa, veto, entre otros, como se puede ver en las provincias de Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Rioja, Buenos Aires y Salta. En otro de grupo de provincias –Catamarca, Corrientes, Jujuy, Mendoza, Neuquén, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero– el puntaje da un poco más elevado, pero dos de los tres expertos coinciden en que el ejecutivo se sobrepone al legislativo a través de herramientas excepcionales.

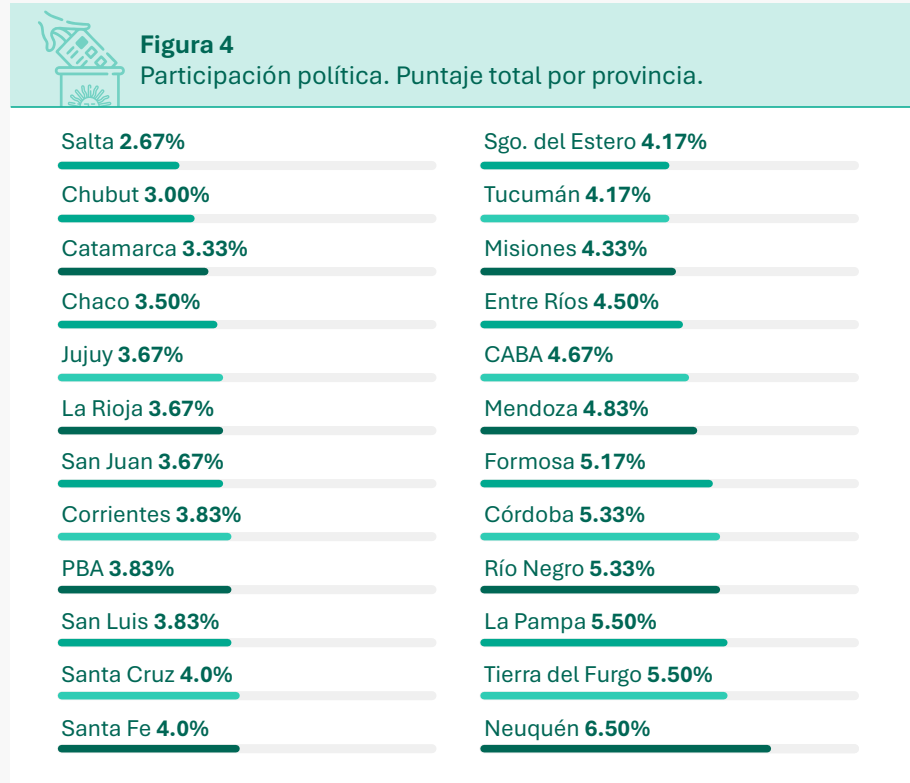
Sobre este punto, es importante considerar el poder de legislación del gobernador y el poder partidario (Altavilla, 2019). En la mayoría de las provincias hay un alto grado de consenso de que no existe un sistema eficaz de controles y equilibrios en el ejercicio de la autoridad gubernamental (P. 14) y de que no existen mecanismos e instituciones suficientes para garantizar la rendición de cuentas del gobierno ante el electorado en el periodo entre elecciones (P. 18).

El partido de gobierno **utiliza recursos del Estado** para financiar las actividades propias del partido (P. 23), en particular en épocas electorales, lo que le da al partido de gobierno una ventaja comparativa superior a los partidos de oposición. Esta práctica se observa en casi todas las provincias, con mayor o menor grado de coincidencias. En los casos de Chubut, Córdoba, Corrientes, Jujuy, Misiones y Salta hay plena coincidencia.

La **confianza pública en los partidos políticos** es uno de los aspectos más críticos dentro de esta segunda dimensión: el grado de confianza de los ciudadanos en los partidos políticos es, en prácticamente todas las provincias, baja (P. 25). Este punto es crítico para una democracia de partidos.

Dimensión 3. Participación Política.

Dentro de esta dimensión, uno de los aspectos positivos que arrojó la encuesta fue la **participación de las mujeres en los partidos políticos** (P. 28) a través de manifiestos que aborden cuestiones de género, políticas de igualdad de género dentro de los partidos y mecanismos que garanticen la participación plena y equitativa de las mujeres en las elecciones internas de los partidos y en la toma de decisiones.

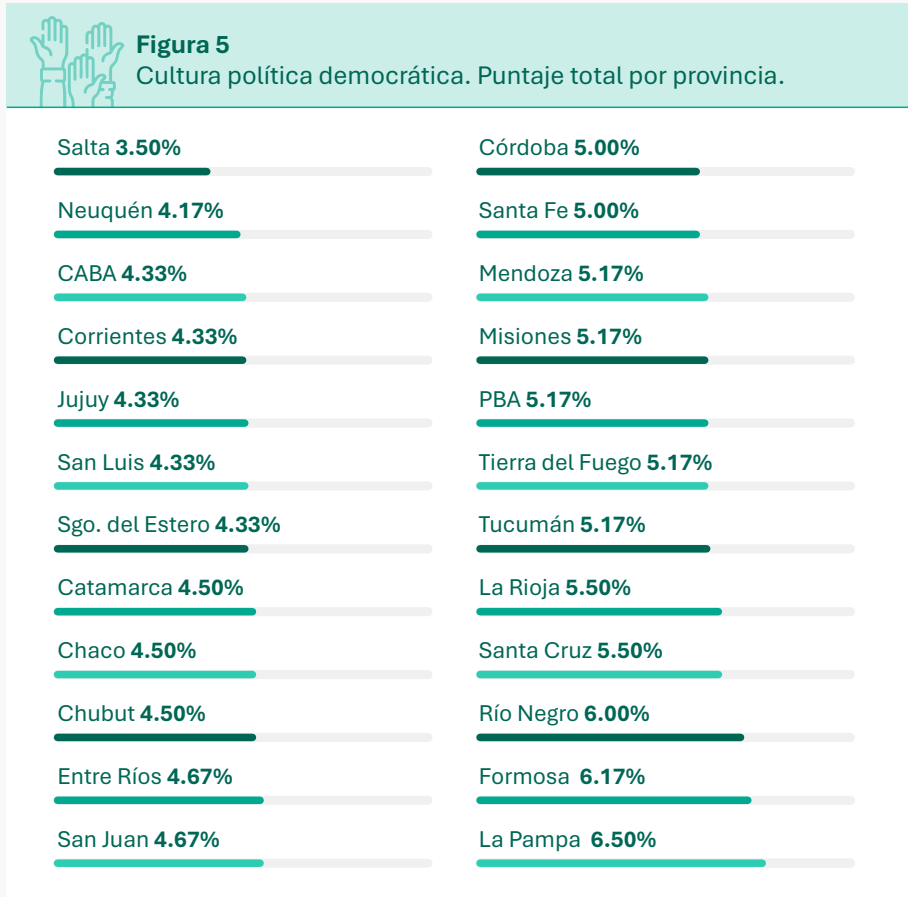


Los aspectos más críticos que se observan dentro de esta dimensión son el escaso compromiso de los ciudadanos con la política (P. 30), lo poco preparada que está la población para participar en manifestaciones legales (P. 31), el bajo grado con que la población sigue las noticias políticas y el poco interés de mantenerse informado en temas políticos (P. 33). Todo ello, a su vez, se corresponde con el pobre esfuerzo de las autoridades por promover la participación política (P. 34). Si a esto se suma la baja confianza en los partidos políticos, el escenario no luce alentador para el futuro de la democracia en las provincias argentinas. Estos escenarios, además, son condiciones que pueden propiciar la emergencia de liderazgos populistas, con tendencias extremistas, sean de derecha o de izquierda. Sin embargo, como veremos en la próxima dimensión, existe un grado de apoyo popular alto a la democracia (P. 41).

Dimensión 4. Cultura política democrática.

La dimensión 4, Cultura política democrática, da cuenta del compromiso y los valores de la sociedad en general con los valores democráticos como forma de

gobierno y como forma de vida. Para que una democracia pueda prosperar, requiere de un fuerte compromiso social con ella.



Por lo general, se observa un alto porcentaje de participación electoral en las provincias: en la mayoría de ellas, se supera el 70 % de participación del electorado (P. 35). Asimismo, existe un fuerte grado de apoyo popular a la democracia (P. 41), y la proporción de la población que preferiría un gobierno autoritario, militar o no democrático por sobre uno democrático es muy bajo (P. 37).

Sin embargo, estos aspectos positivos se ven apañados por una percepción popular del liderazgo que se sobreponga a la legislatura y a las elecciones, esto es, un líder fuerte que tome decisiones sin límites constitucionales (P. 36). Este punto es coincidente con la imagen del gobernador como una figura predominante del sistema político.

Dimensión 5. Libertades civiles.

La dimensión 5, sobre libertades civiles, tiende a comprender el grado en que los ciudadanos gozan de los derechos y libertades más esenciales que se consideran indispensables para caracterizar a esa sociedad como democrática. Evalúa aspectos tales como medios de comunicación, libertad de expresión, de prensa, seguridad de la población, independencia del poder judicial, considerados herramientas clave para proteger los derechos de los ciudadanos frente a invasiones y abusos de la administración. Se enfoca puntualmente en la libertad de expresión y de prensa, un aspecto esencial en las democracias modernas. Puntualmente, se indaga si existen medios de comunicación electrónicos y medios de comunicación impresos libres, si los partidos de gobierno benefician a medios de prensa amigos con pautas oficiales, si existe libertad de expresión y de protesta, si la cobertura de los medios de comunicación es sólida, si existe realmente debate abierto y libre sobre los asuntos públicos, con una diversidad razonable de opiniones. Un aspecto muy sensible en este punto es si el Estado monopoliza los medios de comunicación públicos locales (TV, radio, etc.). (Ver **Figura 6** en página siguiente).

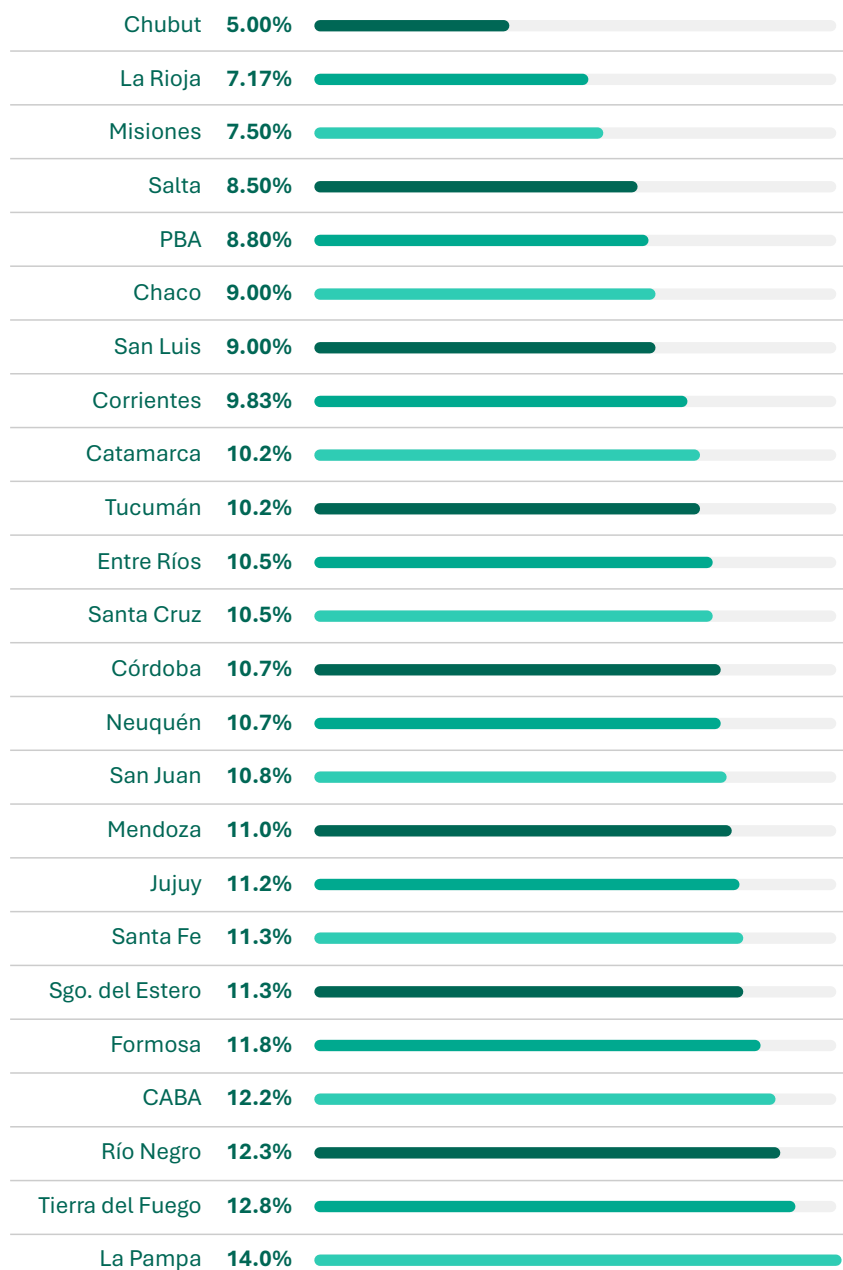
En relación con la **libertad de prensa**, se observa que, en prácticamente todas las provincias, el partido de gobierno beneficia a medios de prensa amigos con pautas oficiales (P. 45). Más grave aún, en algunas provincias, el Estado provincial monopoliza los medios de comunicación públicos locales (TV, radio, etc.) (P. 50) (CABA, Catamarca, Chubut, La Rioja, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego). Por lo general, se considera que existen medios de comunicación electrónicos libres (P. 43), pero no existen medios de comunicación impresos libres (P. 43).

Normalmente, existe consenso de que hay libertad de expresión y de protesta (P. 46), y no hay acoso o persecución a las minorías políticas ni leyes que restrinjan o persigan la libertad de opinión (P. 46). En relación con la tarea de los medios de comunicación, se considera que su cobertura es sólida y existe un debate abierto y libre sobre los asuntos públicos, con una diversidad razonable de opiniones (P. 47).

El aspecto más crítico de esta dimensión lo presenta la **independencia del poder judicial**, ya que la gran mayoría de los expertos han coincidido en que el **grado de independencia de los jueces con respecto al gobierno de turno es bajo** (P. 52). Nuevamente aparece aquí otro aspecto clave del Estado de derecho como una deficiencia del sistema democrático.



Figura 6
Libertades civiles. Puntaje total por provincia.



Análisis y conclusiones

El informe 2025 sobre la calidad democrática de las provincias argentinas revela un panorama de resiliencia democrática combinado con vulnerabilidades persistentes. Ninguna provincia se encuentra en situaciones extremas (no hay democracias consolidadas ni regímenes híbridos), lo que indica que la democracia provincial argentina se sostiene en bases formales relativamente sólidas. Sin embargo, la gran mayoría de las provincias se ubica en un rango intermedio de calidad, lo que sugiere democracias en consolidación con déficits significativos en dimensiones clave.

Aspectos consolidados

- **Proceso electoral y pluralismo (Dimensión 1):** es la dimensión más robusta de la democracia provincial. El puntaje máximo lo obtuvo CABA (9.7 sobre 10), seguida por Misiones (9.3) y Tierra del Fuego (9.3). El mínimo se observó en Formosa (4.7), aunque incluso en este caso no se registraron valores críticos. En total, 15 provincias superaron los 9 puntos. Esto refleja que, a pesar de cuestiones puntuales, las elecciones provinciales son, en general, competitivas y legítimas.
- **Libertades civiles (Dimensión 5):** esta dimensión alcanzó algunos de los valores más altos del estudio. La Pampa (14 sobre 15) encabeza el ranking, seguida por Tierra del Fuego (12.8) y Río Negro (12.3). El valor más bajo se registró en Chubut (5.0). En la mayoría de las provincias, los expertos coincidieron en la existencia de libertades básicas de expresión, organización y protesta. No obstante, los puntajes bajos en algunas jurisdicciones revelan problemas vinculados a la independencia judicial y al posible uso político de medios públicos.
- **Participación de las mujeres:** aunque no se trata de una dimensión específica, los resultados muestran avances consistentes. En varias provincias se observan mecanismos para garantizar mayor inclusión y equidad. CABA y Mendoza fueron señaladas como las jurisdicciones con mayor progreso en este campo, tanto en partidos como en elecciones internas.

Aspectos críticos

Los déficits se concentran en las siguientes áreas:

- **Funcionamiento del Gobierno (Dimensión 2):** fue la dimensión con peores desempeños. El puntaje más alto lo alcanzó La Pampa (9.8), un caso atípico en el contexto nacional. En contraste, Chubut (2.2), Jujuy (2.8) y Santa Cruz (3.3) registraron los valores más bajos. En estas provincias, los expertos coincidieron en señalar el predominio casi absoluto del gobernador sobre la legislatura y la ausencia de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas.
- **Participación política (Dimensión 3):** los resultados muestran bajos niveles de involucramiento ciudadano. El valor máximo fue de 6.5 (Neuquén), mientras que provincias como Salta (2.7), Catamarca (3.3) y PBA (3.8) marcaron los puntajes más bajos. Estos resultados reflejan desinterés por la política, escasa participación en organizaciones sociales y debilidad de los incentivos para la movilización ciudadana.
- **Cultura política democrática (Dimensión 4):** la dimensión arrojó contrastes importantes. El puntaje máximo fue de 6.5 (La Pampa y La Rioja), mientras que los mínimos correspondieron a CABA (4.3) y Chubut (4.5). Si bien el compromiso con la democracia como sistema de gobierno es mayoritario, una proporción relevante de ciudadanos valora la idea de un liderazgo fuerte que concentre poder, lo cual podría tensionar las bases de la institucionalidad democrática.
- **Confianza en los partidos políticos:** en casi todas las provincias, los puntajes fueron muy bajos, sin casos que superen los 5 puntos sobre 10. Esta debilidad estructural de los partidos se replica en todas las dimensiones y representa uno de los mayores riesgos para la consolidación democrática a nivel provincial. Estos resultados muestran que existe una sólida base para mejorar la calidad democrática en nuestras provincias, lo que constituye un significativo punto de partida para robustecer el funcionamiento de las instituciones políticas, particularmente fortaleciendo la independencia del poder judicial y robusteciendo el rol del poder legislativo, como ámbito de deliberación y toma de decisiones políticas.

La calidad de la democracia argentina no puede comprenderse únicamente desde la perspectiva nacional: los déficits y fortalezas del nivel provincial son un eslabón esencial del federalismo y de la representación ciudadana. Mejorar la democracia en las provincias significa, en definitiva, mejorar la democracia en Argentina en su conjunto.

Referencias

- Altavilla, C. (2019). Las facultades de legislación de los Poderes Ejecutivos provinciales de la Argentina. *Desarrollo Económico*, 59(227), 83–112.
- Altavilla, C. (2024). Democracia, Estado de derecho y derechos humanos en América Latina escenarios y perspectivas a 20 años de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana. Ediciones Jurídicas Olejnik.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.
- Behrend, J. (2011). Introducción: política subnacional y democracia. *REVISTA SAAP*, 5(2)
- Cohen, J. (1997). Deliberation and Democratic Legitimacy. En J. B. y W. R. (eds.), *Deliberative Democracy, Essays on Reason and Politics*. MIT Press.
- Collier, D. y Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Analysis. *World Politics*, 49, 430–451.
- Constant, B. (2003). *Principles of Politics Applicable to all Governments*. Liberty Fund.
- Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (Trad. F. Vallespín). Grupo Santillana de Ediciones, S.A.
- Diamond, L., Hartlyn J., Linz J., and Lipset M. (Eds.) (1999). *Democracy in Developing Countries*. Latin America. Lynne Rienner Publishers.
- Giraudy, A. (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2, 53–84.
- Giraudy, A. (2013). Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence from Argentina and Mexico. *Studies in Comparative International Development*, 48(1), 51–80.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford University Press.
- Gibson, E. (2012). *Boundary Control*. Cambridge University Press.
- Gutmann, A. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Trotta.
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (2001). *El federalista*. Fondo de Cultura Económica.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy - Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- Locke, J. (2006). *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Tecnos.

- Macpherson, C. B. (1982). La democracia liberal y su época. Alianza.
- Mainwaring, S., Daniel B., and Pérez-Liñán A. (2007). Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004. In G. L. M. (Ed.), Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods. Oxford University Press.
- Mill, J. S. (1948). On Liberty and Considerations on Representative Government. Basil and Blackwell.
- Montesquieu, C. L. de S. (1906). El espíritu de las leyes. Librería General De Victoriano Suárez.
- Mouffe, C. (1999). El retorno de lo político. Paidós.
- Pateman, C. (1970). Participation and Democratic Theory. Cambridge University Press.
- Schumpeter, J. (2003). Capitalism, Socialism, and Democracy. Routledge.
- Tocqueville, A. (2019). La democracia en América. Fondo de Cultura Económica.

ANEXO

CUESTIONARIO

I. Proceso electoral y pluralismo

1. ¿Son libres las elecciones al poder legislativo y al jefe de gobierno? Considere si las elecciones son competitivas en el sentido de que los electores son libres de votar y se les ofrece una gama de opciones.
2. ¿Son justas las elecciones al Parlamento y al Jefe de Gobierno?
3. ¿Las elecciones municipales son libres y justas?
4. ¿Existen denuncias de fraude en los procesos electorales?
5. ¿Pueden los ciudadanos emitir su voto, libres de amenazas significativas a su seguridad por parte de organismos estatales o no estatales?
6. ¿Existe una real igualdad de oportunidades para hacer campaña electoral?
7. ¿Es transparente y generalmente aceptado el proceso de financiación de los partidos políticos?
8. Tras las elecciones, ¿están claros, establecidos y aceptados los mecanismos constitucionales para el traspaso ordenado del poder de un gobierno a otro?
9. ¿Tienen los partidos de la oposición perspectivas realistas de alcanzar el gobierno?
10. ¿El acceso potencial a los cargos públicos está abierto a todos los ciudadanos?
11. ¿Se permite a los ciudadanos formar organizaciones políticas y cívicas, libres de la interferencia y la vigilancia del Estado?

II. Funcionamiento del gobierno

12. ¿Es el poder legislativo el órgano político supremo, con una clara supremacía sobre los demás poderes del Estado?
13. ¿El gobernador es la figura predominante que define la agenda legislativa?
14. ¿Existe un sistema eficaz de controles y equilibrios en el ejercicio de la autoridad gubernamental?
15. El gobierno está libre de la influencia indebida de grupos de interés.
16. Los grupos y organizaciones no gubernamentales no determinan funciones o políticas gubernamentales importantes.
17. ¿Existen mecanismos e instituciones suficientes para garantizar la rendición de cuentas del gobierno ante el electorado en el periodo entre elecciones?
18. ¿Ejercen los grupos económicos especiales, religiosos u otros grupos poderosos nacionales o locales un poder político significativo, paralelo al de las instituciones democráticas?
19. ¿El poder ejecutivo ejerce poderes excepcionales para sobreponerse al poder legislativo?

20. ¿Es el funcionamiento del gobierno abierto y transparente, con suficiente acceso público a la información?
21. ¿Está muy extendida la corrupción?
22. ¿Está la función pública dispuesta a aplicar la política gubernamental y es capaz de hacerlo?
23. ¿El partido en el gobierno, utiliza recursos del Estado para financiar sus actividades, particularmente en épocas electorales?
24. Confianza pública en el gobierno.
25. Confianza de los ciudadanos en los partidos políticos.

III. Participación política

26. Participación en las elecciones provinciales.
27. ¿Tienen las minorías étnicas, religiosas y de otro tipo un grado razonable de autonomía y voz en el proceso político?
28. ¿Están representados los intereses de las mujeres en los partidos políticos, por ejemplo, a través de manifiestos que aborden cuestiones de género, políticas de igualdad de género dentro de los partidos y mecanismos que garanticen la participación plena y equitativa de las mujeres en las elecciones internas de los partidos y en la toma de decisiones?
29. Grado de participación política. Afiliación a partidos políticos y organizaciones políticas no gubernamentales.
30. Compromiso de los ciudadanos con la política.
31. Preparación de la población para participar en manifestaciones legales.
32. Alfabetización de adultos.
33. Grado en que la población adulta muestra interés por la política y la sigue en las noticias.
34. Las autoridades se esfuerzan seriamente por promover la participación política.

IV. Cultura política democrática

35. ¿Existe un grado suficiente de consenso y cohesión social para sustentar una democracia estable y operativa?
36. Percepción del liderazgo; proporción de la población que desea un líder fuerte que se sobreponga a la legislatura parlamento y las elecciones.
37. Proporción de la población que preferiría un gobierno militar, autoritario o no democrático.
38. Percepción de un gobierno de expertos o tecnócratas; proporción de la población que preferiría un gobierno de expertos o tecnócratas.
39. Percepción de la democracia y el orden público; proporción de la población

- que cree que las democracias no son buenas para mantener el orden público.
40. Percepción de la democracia y el sistema económico; proporción de la población que cree que la democracia beneficia a los resultados económicos.
 41. Grado de apoyo popular a la democracia.
 42. Existe una fuerte tradición de separación entre Iglesia y Estado.

V. Libertades civiles

43. ¿Existen medios de comunicación electrónicos libres?
44. ¿Existen medios de comunicación impresos libres?
45. El partido de gobierno, ¿beneficia a medios de prensa amigos con pautas oficiales?
46. ¿Existe libertad de expresión y de protesta (salvo restricciones generalmente aceptadas, como la prohibición de hacer apología de la violencia)?
47. ¿Es sólida la cobertura de los medios de comunicación? ¿Existe un debate abierto y libre sobre los asuntos públicos, con una diversidad razonable de opiniones?
48. ¿Existen restricciones al acceso a Internet?
49. ¿Son libres los ciudadanos de crear organizaciones profesionales y sindicatos?
50. El Estado monopoliza los medios de comunicación públicos locales (TV, radio, etc.)
51. Uso de la fuerza pública por parte del gobierno contra manifestaciones.
52. Grado de independencia del poder judicial de la influencia del gobierno. Tenga en cuenta las opiniones de los organismos internacionales de control legal y judicial.
53. Grado de libertad de expresión.
54. Grado de independencia de los jueces con respecto al gobierno de turno
55. ¿Disfrutan los ciudadanos de seguridad básica?
56. Grado de protección de los derechos de propiedad privada y de libertad de las empresas privadas frente a la influencia indebida del gobierno.
57. ¿En qué grado se encuentra la legislatura controlada por el partido de gobierno?
58. Percepciones populares sobre la protección de los derechos humanos; proporción de la población que piensa que los derechos humanos básicos están bien protegidos.
59. No existe discriminación significativa por motivos de raza, color o creencias religiosas.
60. Grado en que el gobierno invoca nuevos riesgos y amenazas como excusa para restringir las libertades civiles.

INFORME

Calidad democrática de las provincias argentinas

NOVIEMBRE 2025

