

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VII Jornadas de Jóvenes Investigadores
6, 7 y 8 de noviembre de 2013
Pablo Ezequiel Balán
Universidad Torcuato Di Tella (UTDT)
balanpablo@gmail.com
Eje 10: Democracia y Representación
Autoritarismo subnacional: clasificación, causas, teoría

Resumen: En los últimos años la ciencia política ha experimentado un genuino “giro subnacional”, producto del reconocimiento del carácter territorialmente desparejo de los procesos sociales, políticos y económicos. En este trabajo propongo una discusión conceptual, teórica y metodológica de la literatura reciente sobre autoritarismo subnacional. En primer lugar, discuto las diversas taxonomías propuestas para conceptualizar variación de la democracia en unidades subnacionales. En segundo lugar, discuto y clasifico las explicaciones causales del fenómeno, enfatizando la diversidad de mecanismos propuestos y su posible compatibilidad. En tercer lugar, identifico falencias generales de las teorías vigentes y posibles maneras de refinarlas.

Autoritarismo subnacional: clasificación, causas, teoría

Federalism: The only barrier to Democracy

Lord Acton. Add. Mss. 4942, p.64¹

1. Introducción

La reflexión sobre las relaciones entre federalismo y democracia no es nueva. En el pensamiento liberal, el federalismo aparece como barrera ante eventuales abusos del gobierno central (Levy, 2007). A los beneficios de la tradicional separación de poderes, el federalismo añade una separación vertical entre poderes que no es otra cosa que una separación de lealtades: los vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos provinciales officiarían como un resguardo frente a abusos del soberano nacional, como un freno local contra los abusos democráticos -de ahí la frase de Acton, cuyo sentido como epígrafe de este trabajo es muy distinto- de la mayoría nacional. Esta tesis, no obstante, se apoya en el supuesto crucial de que existe una tendencia secular centralizadora y de que el gobierno central es *a priori* más temible que los gobiernos subnacionales.

La comprobación de la falsedad de estas premisas orienta la literatura contemporánea sobre autoritarismo subnacional. La existencia de regímenes subnacionales democráticamente deficitarios respecto del gobierno nacional en el que se alojan impone un desafío a la sabiduría convencional que (i) asocia al federalismo con algún grado de democracia política de las subunidades -que habrían erigido mediante un dispositivo contractual un gobierno federal también democrático-, (ii) da por supuesto el carácter territorialmente homogéneo de los procesos de democratización, y (iii) considera las situaciones de yuxtaposición de regímenes (Gibson, 2005) como un fenómeno de carácter temporario o como un *lusus naturae*.

Dos trabajos fueron pioneros en esta empresa. En primer lugar, el estudio canónico de V.O.Key (1949) sobre la política en los estados del Sur de los Estados Unidos. En segundo lugar, el trabajo de O'Donnell (1993) -ya inspirado por la denominada “tercera ola”- señaló el carácter territorialmente despajeado de la penetración estatal -esto es, de burocracias públicas que garanticen la legalidad propia de un estado democrático- en el territorio. En los últimos años, la denominada segunda generación de estudios sobre federalismo ha generado un verdadero giro subnacional de la ciencia política (Gervasoni, 2011). En efecto, el estudio de

¹ Acton J.E.E. 1988. *Selected Writings of Lord Acton. Vol. III Essays in Religion, Politics and Morality*. Indianapolis: Liberty Fund.

las subunidades componentes de los sistemas federales reconoce beneficios teóricos y metodológicos, dado que permite (i) aumentar el número de observaciones, (ii) evitar problemas de codificación reconociendo la variación territorial que exhiben distintas variables dentro de un mismo Estado y (iii) tomar en serio la dimensión territorial de la política, reconociendo las interacciones verticales entre niveles de gobierno y horizontales entre las subunidades componentes de un sistema político, así como la presencia de trayectorias diversas de regiones, producto del carácter territorialmente dispar de los procesos políticos y económicos (Snyder, 2001).

Desde el influyente estudio de Gibson (2005) sobre “control de límites”, ha aparecido un nutrido conjunto de trabajos abocados a clarificar el fenómeno del autoritarismo subnacional (Tuñón, 2007; Montero, 2007; Gibson, 2008; Gervasoni, 2010a; Giraudy 2008; Behrend, 2011). La mayor parte de estos estudios se concentra en casos pertenecientes a Argentina y a México. A pesar de esta proliferación, no existe hasta la fecha un consenso sobre la clasificación de estos regímenes ni una teoría general que explique las causas de su surgimiento y la lógica de su funcionamiento (Rebolledo, 2011a, 2011b). En este trabajo discuto las taxonomías propuestas en la literatura y las explicaciones vigentes. A modo de conclusión, señalo tres aspectos que juzgo especialmente relevantes para el estudio de estos regímenes que han sido poco tematizados por la literatura.

2. Dificultades taxonómicas

En la literatura sobre autoritarismo subnacional² no existe un acuerdo sobre la adecuada clasificación de estos regímenes (Figura 1). Trabajos como el de Diamond (2002), que reconocen el carácter borroso de las fronteras y difícilmente cuantificable de ciertas dimensiones cruciales del fenómeno a capturar, ilustran las dificultades taxonómicas que enfrentan regímenes de dudosas credenciales democráticas alojados en regímenes democráticos nacionales.

La tradicional metáfora cromática de O’Donnell (1993) -que clasifica el territorio en áreas azules, verdes y marrones según la relativa presencia estatal que oficie como garantía de legalidad propia de un Estado democrático- no resulta demasiado informativa respecto de las

² A lo largo de este trabajo utilizo esta expresión de manera genérica para denominar el fenómeno en cuestión.

características distintivas de estos regímenes. En este sentido, es análoga a las situaciones democráticas/autoritarias de Linz (1973), que denotan casos de institucionalización débil, aunque la propuesta de O'Donnell tiene el mérito de enfatizar su dimensión territorialmente acotada.

Autoritarismo subnacional	Regímenes híbridos	Regímenes subnacionales no-democráticos (RSND)	Nivel de democratización subnacional
Snyder (1999)	Gervasoni (2010a, 2010b, 2011)	Giraudy (2010, 2011)	Tuñón (2007)
Gibson (2005)			
Montero (2007)	Behrend (2011): <i>juegos cerrados</i>		
Rebolledo (2011a, 2011b)			

Cuadro 01. Clasificaciones vigentes en la literatura. La línea punteada indica subtipo dentro de la misma categoría.

Tanto Gibson (2005) como Rebolledo (2011a, 2011b) no vacilan en clasificar a estos regímenes como “autoritarismos subnacionales”. No obstante, el reconocimiento de la inadecuación de esta etiqueta es relativamente general. La clasificación es inapropiada porque (a) el hecho de formar parte de regímenes democráticos impone una cota superior al nivel de autoritarismo que estos regímenes pueden ejercer y (b) su anclaje en las clasificaciones de cuño dicotómico -vulnerables a la pérdida de información- le imprime una pobre sensibilidad a la significativa variación que estos regímenes exhiben en distintas dimensiones³. Como afirma Gibson (2010: 6), “el autoritarismo puro en un país democrático a nivel nacional es insostenible e infrecuente”. El despliegue de estrategias desembozadamente autoritarias resulta estratégicamente incompatible con la existencia de una democracia a nivel nacional, dado que los gobernadores se encuentran sujetos al imperativo de supervivencia política y que el gobierno central cuenta con distintos mecanismos de intervención -financieros, partidarios, coercitivos- para deponer a un gobernador (Behrend, 2011; Gervasoni, 2011). Por otra parte, esta denominación ignora tanto el uso original del término (Linz, 1975) como la reciente

³ Si se usara la clasificación dicotómica de Przeworski et al. (2000), once provincias argentinas serían dictaduras (Gervasoni, 2010a).

literatura que asocia subtipos de regímenes autoritarios con mecanismos específicos de supervivencia política (Gandhi, 2008; Magaloni, 2008).

Giraudy (2010, 2011) opta, en cambio, por la denominación “regímenes subnacionales no-democráticos” (RSND). Esta etiqueta, en tanto caracteriza por la negativa el concepto a definir, resulta en exceso poco informativa. Por lo demás, su uso resulta ambiguo: por un lado, la autora suscribe a la definición subminimalista de democracia (Przeworski et al., 2000), lo cual haría razonable suponer que adoptará una clasificación dicotómica. Sin embargo, adopta una media continua que oscila entre 0 y 1. Sólo los casos de valor = cero o cercano a cero son considerados “no-democráticos”, con lo cual los regímenes no-democráticos resultan ser aquellos que exhiben un puntaje bajo en la escala continua, con lo cual esta estrategia parece eliminar buena parte de la variación existente dentro de este tipo de regímenes. La Rioja y Oaxaca, con un puntaje de 0.006 y 0.009 respectivamente son incluidos en la muestra. Resulta difícil fundamentar estas decisiones a este nivel de precisión. Como argumenta Gervasoni (2011), la medición del nivel de democracia subnacional enfrenta dos importantes problemas (i) las diferencias entre regímenes provinciales no son tan marcadas como las existentes entre regímenes nacionales y (ii) la naturaleza encubierta de los elementos autoritarios hacen más difícil detectarlos y medirlos. Este último motivo resulta especialmente relevante: dada la naturaleza enraizada de los autoritarismos subnacionales, existirían incentivos todavía mayores para la práctica del secreto, habitual en los regímenes autoritarios (Barros, en prensa). En suma, la utilización de esta etiqueta expresa un agnosticismo sobre la verdadera naturaleza de estos regímenes que no se corresponde con el grado de precisión que la estrategia de operacionalización de la autora pretende lograr.

Pero la etiqueta modal en la literatura es la de “regímenes híbridos”, que denota la presencia simultánea de características democráticas y autoritarias. Esta categoría comprende, sin embargo, una galería de subtipos diversos: “autoritarismos competitivos” (Levitsky y Way, 2002), “autoritarismos electorales” (Schedler, 2006), “democracias iliberales” (Zakaria, 2007) y “regímenes ambiguos” (Diamond, 2002). La utilización del término “regímenes híbridos” por parte de Gervasoni (2010a, 2010b, 2011) expresa una combinación de dos de las estrategias reseñadas por el trabajo clásico de Collier y Levitsky (1997) sobre la creación de subtipos. En primer lugar implica una retirada a un mayor nivel en la escala de abstracción -de democracia a régimen-, con lo cual pierde diferenciación analítica. Pero, además, la adición del término “híbrido” puede interpretarse como una expresión de la estrategia de construir

subtipos disminuidos. No obstante, este subtipo resulta especialmente confuso, puesto que no especifica claramente el atributo faltante de ningún concepto general (Collier y Levitsky, 1997: 438). Por otra parte, la traslación acrítica de cualquiera de los conceptos que se proponen como instancias de regímenes híbridos fallaría en capturar su carácter subnacional. En todo caso, debe adoptarse la estrategia de cambiar el término general al que el adjetivo se aplica (Collier y Levitsky, 1997). No se trata sólo de subrayar su carácter geográficamente acotado de estos regímenes sino también de capturar su carácter sistémico. En términos de Gibson (2010: 7), “las interacciones sistémicas con el régimen nacional efectivamente afectan la manera en la que deben ser clasificados y estudiados” (Gibson, 2010: 7). La denominación de “juegos cerrados” propuesta por Behrend (2011) -como un subtipo de regímenes híbridos- si bien captura la dimensión esencial de localización territorial, omite u opaca la dimensión no menos crucial de las interacciones entre niveles de gobierno.

Un candidato promisorio parecería ser la denominación de *autoritarismos competitivos subnacionales* (Levitsky y Way, 2002). Sin embargo, en muchos casos estos regímenes subnacionales el gobernador resulta electo por un porcentaje mayor al 70%, el punto a partir del cual estos autores consideran que un régimen pasa a ser no competitivo o hegemónico (Diamond, 2002). Por ejemplo, en la provincia de San Luis, en 1995 el gobernador resultó electo con el 71,62% de los votos, en 2003 con el 90,08% y en 2007 con el 86,26%. Por otra parte, no resulta claro que, como postulan Levitsky y Way para el nivel nacional, los medios de comunicación y el poder judicial constituyan arenas de disputa, dado que su falta de independencia suele señalarse como una característica definitoria de los regímenes subnacionales. Estos casos caerían bajo el rótulo de autoritarismos electorales hegemónicos (Diamond, 2002). Por tanto, de un lado, el término “autoritarismo” parece excesivo para denominar cierto tipo de situaciones en las que se verifican las condiciones mínimas de una democracia electoral, y, de otro, la dimensión competitiva a veces resulta ser la más atenuada en estos regímenes.

Sin caer en discusiones semánticas, sostengo que una denominación satisfactoria de este tipo de regímenes debería incluir (i) una referencia a su carácter de subsistemas alojados en un régimen democrático nacional, (ii) la presencia simultánea de propiedades definitorias de regímenes democráticos y autoritarios. Una alternativa promisoriosa resulta de explotar la clasificación tricotómica propuesta por Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001), que introduce el término “semidemocracia” para denotar violaciones *parciales* de los atributos

definitorios de una democracia. La clasificación de ciertas provincias argentinas como *subsistemas semidemocráticos* captura con particular precisión las medidas de Gervasoni (2010b) sobre diferentes dimensiones de la democracia subnacional. En efecto, estos resultados muestran que, en promedio, no se registran casos alevosos de fraude electoral ni de exclusión masiva de candidatos. La mayor variación se concentra en las áreas de (i) cobertura mediática, (ii) libertad de expresión (sobre todo de los empleados públicos) e (iii) independencia judicial y legislativa. Las primeras dos constituyen violaciones parciales en la dimensión de libertades civiles que recoge la definición de democracia de Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001)⁴. La tercera puede interpretarse como una violación parcial de la dimensión liberal de la democracia que orienta el trabajo de Gervasoni. La etiqueta propuesta combina la estrategia consistente en cambiar el concepto general -haciendo explícita la pertenencia a un sistema político nacional- con la utilización de subtipos disminuidos (Collier y Levitsky, 1997).

3. Tipos de explicación

Hasta la fecha, no existe una teoría general del autoritarismo subnacional (Rebolledo, 2011a; 2011b). En esta sección ofrezco una reconstrucción precisa de las principales explicaciones del autoritarismo subnacional propuestas en la literatura. Para ello las clasifico de acuerdo con la clásica distinción entre estructura y agencia, dado que en esta discusión existe una clara divisoria entre las explicaciones que privilegian los factores estructurales y los estratégico-políticos (Figura 2, Gervasoni, 2010a).

Estructural	Estratégica
Gervasoni 2010	Gibson 2005, 2008
Montero 2007	Giraudy 2010
	Rebolledo 2011a, 2011b
	Behrend 2011
	Tuñón 2007

Cuadro 02. Tipos de explicación del autoritarismo subnacional

⁴ Estos autores, al igual que Levitsky y Way (2002), señalan cuatro atributos definatorios de un régimen democrático (1) elecciones libres y limpias, (2) sufragio inclusivo, (3) respeto de libertades civiles y derechos políticos, (4) capacidad efectiva de los gobiernos electos para gobernar.

a. Estructural

Una de las explicaciones más convincentes de las causas de estos regímenes es la propuesta por Gervasoni (2010a). En explícita filiación a las teorías fiscales del Estado, el argumento postula que el nivel de democracia subnacional se explica por la dependencia que exhiben determinadas provincias respecto del financiamiento del gobierno central -tópico extensamente explorado por la literatura sobre federalismo fiscal-, el cual posibilita una relativa independencia respecto de la extracción de recursos de sus propios ciudadanos:

Si, como postulan las teorías fiscales, la naturaleza, el origen y el tamaño de los ingresos estatales son cruciales para explicar resultados políticos, entonces es plausible que las diferencias en el federalismo fiscal -que organiza el modo en que se financian los gobiernos- conduzcan a diferencias en los regímenes subnacionales (Gervasoni, 2010a: 305).

Esta afirmación contiene dos tesis analíticamente distinguibles: la referida al *origen* y la referida al *tamaño* de los recursos fiscales. La primera tesis puede desplegarse del siguiente modo: (i) los impuestos se basan en el consentimiento de los ciudadanos; (ii) la imposición genera incentivos para que los sujetos de dicha imposición reclamen al Estado la consideración de sus intereses (“no taxation without representation”), (iii) un Estado que descansa en recursos fiscales extraídos de su propia población se ve obligado a tener en cuenta algunos de sus intereses, (iv) lo contrario ocurre en un Estado que cuenta con fuentes alternativas de financiamiento. Los gobiernos no enfrentan ningún costo político por no satisfacer demandas de sus ciudadanos si estos no cuentan con el *leverage* que otorga el status de contribuyente. Esta es la tesis que subyace a la célebre teoría de la “maldición de los recursos naturales”, de la cual Gervasoni considera que su argumento es una versión generalizada: lo relevante no reside en la naturaleza de las rentas sino en el vínculo entre representación e imposición, que el autor denomina “taxation effect”. La tesis referida al tamaño es una versión de las teorías de balance entre Estado y sociedad: un Estado económicamente poderoso *vis à vis* la sociedad bajo su dominio controla una parte importante de la actividad económica y de las oportunidades laborales (la mayor parte del empleo es empleo público) restringiendo la autonomía económica (y, en consecuencia, aumentando la dependencia económica y política) de los ciudadanos respecto del Estado. Esto es lo que el autor denomina “spending effect”.

La diferencia entre estos dos mecanismos impone pensar en dos casos difíciles. ¿Qué ocurriría con el régimen político en el caso de un Estado que fuera económicamente débil respecto de su sociedad pero que, no obstante, no dependiera de sus ciudadanos para su financiamiento? ¿Qué ocurriría en el caso de un Estado económicamente autárquico respecto de su sociedad pero que dependiera completamente de ella para su financiamiento?

Los resultados empíricos de Gervasoni muestran que el “taxation effect” no es estadísticamente significativo y que el efecto de las rentas sobre el nivel de democracia tiene como correa de transmisión al empleo público. Este resultado sugiere -si bien el análisis descarta la teoría de la modernización: el desarrollo económico no es estadísticamente significativo⁵- que en realidad el foco de atención debería trasladarse a las características de los Estados subnacionales y de las características societales que son condición de posibilidad de formas de dominación no democrática.

En su estudio sobre el caso de Brasil, Montero (2007) sostiene que los patrones territorialmente diferenciales de desarrollo económico son uno de los principales predictores del nivel de democracia subnacional. Los estados con baja densidad poblacional, homogeneidad social, bajo nivel de diversificación económica y baja autonomía económica de los ciudadanos son más proclives a formas de dominación autoritarias, porque (a) no existen las condiciones para el surgimiento de clivajes políticos que generen un sistema más pluralista y (b) los costos de coerción son más bajos. Estos factores tendrían una incidencia mayor en contextos de debilidad partidaria. Esta hipótesis se ve corroborada por la robustez de los resultados estadísticos, lo cual entra en contradicción con los resultados de Gervasoni (2010a) y con casos difíciles como el de San Luis (Tuñón, 2007). Por lo demás, los resultados de Montero muestran un efecto positivo y significativo de las transferencias fiscales sobre el nivel de competencia política. Estas diferencias sugieren que aún teorías con pretensión de generalidad como la teoría de la modernización y la teoría rentista no arrojan resultados consistentes cuando son puestas a prueba para explicar este fenómeno.

⁵ Tuñón (2007) se encarga de explorar la aplicabilidad de un conjunto de teorías de la democratización al ámbito subnacional. Una de los candidatos centrales es, naturalmente, la teoría de la modernización. Si bien la mayor parte de los casos el valor observado del nivel de democracia se ajusta a la predicción de las teorías sociocéntricas de la democratización -todas ellas estrechamente asociadas a factores estructurales- existen casos díscolos como el de la provincia de San Luis, donde la explicación esbozada se refiere a la unidad de las élites provinciales para mantener un sistema de dominación hegemónico.

b. Estratégica

Gervasoni (2010a) señala que la mayor parte de las explicaciones del autoritarismo subnacional han tendido a concentrarse en elementos de agencia antes que en factores estructurales. A pesar de inscribirse en la segunda de estas líneas, el autor señala que una explicación completa del fenómeno reclama reconocer que si los factores estructurales (fiscales) explican la correlación - esto es, serían condición de posibilidad del autoritarismo subnacional- los mecanismos detrás de la asociación estadística, responsables de las modalidades específicas que exhiben estos regímenes, vendrían determinados por factores de agencia⁶. En esta sección paso revista a las principales explicaciones del autoritarismo subnacional centradas en la interacción estratégica entre niveles de gobierno. Típicamente, estas explicaciones -con la excepción de Behrend (2011)- excluyen el problema del origen de estos regímenes y se concentran en su lógica de supervivencia. Se diferencian, de este modo, de las explicaciones estructurales, que pretenden a la vez explicar tanto las causas como el sostenimiento de los enclaves autoritarios subnacionales.⁷

b.1. Control de límites

Gibson (2005) señala que las teorías de la democratización han subestimado considerablemente la dimensión territorial del fenómeno. Los actores pertenecientes a distintos niveles de gobierno despliegan una batería de estrategias territoriales en distintas arenas de conflicto. Partiendo de una intuición de Schattschneider (1960), Gibson sostiene que en una situación de conflicto la parte más fuerte tratará de mantener el conflicto en el mayor aislamiento posible, mientras que la parte más débil tratará de expandir el número de participantes con el objeto de alterar el balance de poder. Así las cosas, la estrategia predilecta de los gobiernos autoritarios subnacionales consiste en mantener el conflicto lo más aislado posible -privando a las oposiciones locales de la posibilidad de acceder a recursos y aliados nacionales- mientras que la estrategia de la oposición consiste en nacionalizar el conflicto político. Si la estrategia de los gobiernos locales es exitosa, se mantiene el *status quo*; en caso contrario, peligra la continuidad de la dominación autoritaria. Sin embargo, la imputación de estas estrategias no parece tan evidente, dado que es razonable suponer que la fuerza/debilidad relativa de cada actor no es enteramente exógena sino que se encuentra co-determinada por las

⁶ Esta afirmación resulta un tanto contradictoria con el resto del trabajo, puesto que Gervasoni explicita los *mecanismos* correspondientes a su explicación estructural.

⁷ Mi teoría (...) toma la existencia de regiones con prácticas autoritarias persistentes como dadas” (Rebolledo, 2011a: 5).

interacciones con el gobierno nacional: una oposición local del mismo color político que el gobierno central no parece *a priori* decididamente más débil que el gobierno local.

Gibson (2008) identifica dos grandes mecanismos que posibilitan una transición democrática: la transición liderada por un partido (*party-led*) y la transición liderada por el centro (*center-led*). La diferencia fundamental entre ambas consiste en que la primera -que admite la intervención de partidos nacionales para fortalecer a la oposición local- se lleva a cabo dentro de las reglas locales vigentes, mientras que la segunda implica el cambio exógeno de las reglas del juego por parte de las autoridades nacionales, por ejemplo, por medio de una intervención federal.

Una crítica habitual al análisis de Gibson señala que este trabajo se halla atravesado por el supuesto de que el centro y la oposición local son actores democratizantes (*boundary-opening actors*). Behrend (2011), en un análisis de los casos de Corrientes y San Luis, ha mostrado su falsedad, señalando que la oposición local no es necesariamente más democrática que el gobierno -como muestra el caso de La Rioja, donde hasta 1995 rigió un sistema de alternancia controlada entre el Partido Autonomista y el Partido Liberal- y que el gobierno central no es siempre un actor democratizante, como muestra la indiferencia del gobierno de Néstor Kirchner a la hora de decidir una intervención federal en San Luis. Por otra parte, la intervención federal -caso típico de transición liderada por el centro- es un mecanismo cuyas credenciales democráticas resultan -de acuerdo con Behrend- por lo menos dudosas en contextos en los que el gobierno obtiene porcentajes tan altos de ratificación electoral. No obstante, Gibson (2005: 112-113) se encarga de señalar que el centro no debe ser concebido como un actor unitario y que sólo cuando existe un interés partidario cabe esperar que los partidos nacionales intervengan. Que los agentes nacionales se comporten como *boundary-opening* parece ser, entonces, condicional a consideraciones estratégicas.

La desconfianza respecto de la tendencia democratizadora del gobierno central fue expresada con toda claridad por Snyder (2001):

El carácter “azul” de un régimen nacional puede estar en relación causal directa con el carácter “marrón” de las unidades subnacionales. Por ejemplo, en países con sistemas electorales con altos índices de sobrerrepresentación (...) la habilidad de los políticos del

nivel nacional para implementar y consolidar reformas democráticas puede depender, irónicamente, de ganar el apoyo de las élites autoritarias subnacionales (Snyder, 2001: 102).

b.2. Juegos cerrados

Behrend (2011) propone una explicación que combina elementos estructurales y estratégicos. La autora propone catalogar los enclaves autoritarios subnacionales como “juegos cerrados” - un subtipo de regímenes híbridos definido por (1) elecciones libres, limpias y regulares, (2) monopolio del acceso a cargos públicos en manos de unas pocas familias, (3) control de los medios de comunicación, (4) control del Estado provincial, distribución de recursos públicos y clientelismo, (5) control de las oportunidades económicas, (6) control del Poder Judicial (Behrend, 2011: 153). La cerrazón se refiere (i) a las restricciones a la competencia política dentro de las subunidades y (ii) a la localización del juego dentro de las fronteras de la subunidad, esto es, el control de límites de Gibson. De los seis atributos que definen un “juego cerrado”, las propiedades (3), (4) y (5) dependen de manera decisiva del predominio estatal de la economía. La teoría de Behrend se inscribe, de este modo, en lo que Gervasoni (2010a) denomina teorías de equilibrio entre Estado y sociedad, según las cuales un mayor control estatal de la economía es un obstáculo para la democratización, hipótesis que a nivel nacional ha sido corroborada por Bollen (1979).

La explicación de Behrend sitúa el foco en la dinámica endógena que genera los juegos cerrados y posibilita su reproducción. El juego político puede permanecer en manos de unas pocas “familias” -término que denota en realidad el subconjunto de la elite provincial que ocupa cargos públicos- precisamente porque éstas poseen una base de poder económico. En efecto, la explicación de Behrend hace referencia explícita al carácter socioeconómico de las condiciones de emergencia de los juegos cerrados: “los juegos cerrados habitualmente surgen en provincias con una estructura económica limitada, una población pequeña y oportunidades económicas limitadas. Las familias pertenecientes a la élite política usan el estado para perseguir sus intereses económicos y controlar el acceso a las oportunidades económicas” (Behrend, 2011: 154). Si las condiciones de estos regímenes parecen residir, entonces, en el carácter simple de la estructura socioeconómica, su mayor complejidad parecería, entonces, incompatible con estos sistemas de dominación. La recomendación de la autora está en consonancia con este diagnóstico: una intervención exitosa del gobierno central sería aquella que socavara la base económica del régimen y disminuyera, de este modo, la dependencia económica de los ciudadanos.

b.3. Interacción estratégica

El trabajo de Giraudy (2009, 2010, 2011) resulta de especial relevancia para clarificar la lógica reproducción de los autoritarismos subnacionales. La autora presenta dos grandes mecanismos: en los casos en que el gobierno central puede disciplinar por la vía partidaria y/o fiscal a los regímenes subnacionales, éste fomenta su reproducción (reproducción desde arriba), pero en los casos en que el presidente no está en condiciones fácticas de controlar al gobernador, la probabilidad de una coalición vertical disminuye y la continuidad del régimen pasa a depender del éxito de su auto-reproducción. En trabajos posteriores (Giraudy, 2010; Giraudy 2011), la autora postula dos condiciones para la reproducción desde arriba: (i) los regímenes no-democráticos deben estar en condiciones de proveer apoyo político (legislativo o electoral) al gobierno nacional y (ii) éste debe tener suficiente poder como para disciplinarlos.⁸

A pesar de proveer un marco analítico general, la autora señala los límites de la denominada teoría de la interacción estratégica, señalando tres supuestos cruciales en los que ésta descansa: (i) que todos los gobernadores subnacionales no democráticos están en condiciones de controlar el comportamiento de sus delegaciones legislativas, (ii) que todos los gobernadores subnacionales no democráticos están en condiciones de controlar una importante proporción de los votos de su provincia; (iii) que todos los gobernadores nacionales no democráticos que cumplen con (i) y (ii) pueden ser disciplinados por la voluntad presidencial.

Si bien Giraudy postula un conjunto de condiciones que sirven de marco analítico, no contesta una pregunta clave: ¿por qué en ocasiones los presidentes de países democráticos ayudan al sostenimiento de regímenes subnacionales de distinto color político? Los resultados estadísticos de Giraudy abren este interrogante, ya que el signo de la variable *copartisanship* es negativo. Este resultado contrario a las expectativas reclama una explicación. Rebolledo (2011a, 2011b) presenta un modelo que explica por qué los gobiernos democráticos nacionales pueden tener un interés en la preservación de regímenes autoritarios subnacionales del partido de oposición. El gobierno central maximiza votos y políticas públicas de su preferencia (y necesita el apoyo de los niveles subnacionales para imponerla). El gobierno subnacional enfrenta un dilema consistente en apoyar o no al gobierno central mediante el

⁸ A pesar de los refinamientos teóricos, existen desacuerdos empíricos sobre algunos casos importantes. Por ejemplo, Giraudy (2010) considera que el gobierno nacional decidió *debilitar* al gobierno de San Luis luego de los episodios de 2003 mientras que Behrend (2011) califica la estrategia nacional como de *indiferencia*.

control de los votos de su delegación legislativa. Si decide apoyar al gobierno central, enfrenta los costos impuestos por el nivel nacional de su facción pero goza del beneficio resultante de que el gobierno central se abstenga de ofrecer apoyo económico a la oposición local. Si no, enfrenta el riesgo de que el gobierno central financie la oposición local y el costo electoral resultante. El gobierno subnacional realiza, entonces un análisis de costo-beneficio entre as dos alternativas: sólo si los costos impuestos por la facción menos el beneficio electoral de la no-intervención del gobierno central para financiar a la oposición es mayor al costo electoral de un financiamiento nacional a la oposición local, el gobierno elige apoyar la política nacional. El modelo genera la predicción de que los gobiernos subnacionales menos democráticos apoyarán las políticas nacionales con mayor frecuencia, dado que en contextos poco democráticos los gobernadores absorben con mayor facilidad los costos impuestos por la facción nacional: el autoritarismo funciona como un filtro que obstaculiza los mecanismos de sanción partidaria. Esta predicción es parcialmente convergente con la de Gibson (2008), para quien una mayor autonomía de los subsistemas torna menos probable una transición liderada por partidos (*party-led*).

Si bien esta explicación peca por descansar en los supuestos señalados por Giraudy (2010) e ignora completamente variables de tipo socioeconómico o el problema del Estado, introduce una mayor complejidad en las motivaciones de los actores: el supuesto de maximización de *policy* por parte del gobierno nacional resulta especialmente adecuado porque la transacción “*policy-financiamiento*” es la moneda de cambio habitual en los sistemas federales (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2010).

Autor	Mecanismos
Gibson (2005): control de límites	<ul style="list-style-type: none"> • “Parroquialización” del poder • Nacionalización de la influencia • Monopolización de <i>linkages</i>
Gibson (2008)	Gobiernos nacionales maximizan: <ul style="list-style-type: none"> • Control • Autonomía subsistémica • <i>Leverage</i> en la arena nacional
Behrend (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Uno/varios mecanismos para cada dimensión de la definición • Dinámica endógena
Giraudy (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de reproducción/debilitamiento (no generalizables) • Reproducción/debilitamiento desde arriba: vía partidaria y fiscal • Auto-reproducción
Rebolledo (2011a, 2011b)	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a políticas nacionales a cambio de no intervención partidaria del centro

Cuadro 03. Mecanismos y lógica de interacción entre niveles de gobierno.

Conclusión: tres elementos para refinar la teoría

He intentado mostrar las principales líneas y desacuerdos teóricos existentes en torno al problema de la yuxtaposición de regímenes. Una taxonomía clara debería capturar el carácter sistémico de las interacciones de estos regímenes con el nivel nacional de gobierno. Las explicaciones estructurales arrojan resultados inconsistentes cuando son puestas a prueba, mientras que las explicaciones estratégicas difieren en sus supuestos, en los mecanismos causales y en la descripción de casos clave. Agrego, en esta sección, tres líneas subteorizadas que la literatura debería refinar.

En primer lugar, a pesar de los esfuerzos de Gibson (2008) por resaltar el carácter sistémico de las interacciones entre niveles de gobierno, esta intuición debería anclarse en bases teóricas más sólidas. En particular, quedan inexploradas (a) las relaciones de los “sistemas territoriales” con su entorno internacional y (b) las interacciones entre subunidades de distinto nivel -esto es, tanto entre los niveles provincial y municipal como entre el gobierno central y gobiernos municipales. En efecto, uno de los resultados de Giraudy (2010) muestra que los

ejecutivos nacionales transfieren una mayor cantidad de fondos discrecionales a aquellos gobiernos provinciales que alojan a un mayor número de municipalidades del partido presidencial. La existencia de tres niveles de gobierno extiende el conjunto de estrategias disponibles -permitiendo hacer uso de conocidas estrategias como *divide et impera* o *tertius gaudens*- para los actores en cada nivel: desde 2003 la inversión directa en obra pública del gobierno nacional en los municipios aumentó a una tasa superior al 108% anual (Lodola, 2011).

En segundo lugar, se impone la necesidad la investigación sobre el tipo de Estado que aloja a los autoritarismos subnacionales. De manera indirecta, los resultados empíricos acerca de tanto el financiamiento exógeno, el predominio del empleo público y sus efectos psicológicos (Gervasoni, 2010a) como sobre el monopolio de oportunidades económicas y medios de comunicación (Behrend, 2011) parecen indicar situaciones sociales fuertemente permeadas por la presencia estatal. Giraudy (2009) ha caracterizado a estas administraciones como neopatrimonialistas -caracterizadas por la monopolización de distintos aspectos del aparato estatal-, aunque Behrend (2011) ha recusado esta denominación dado que estos regímenes responderían a distintos criterios de legitimidad. La pregunta por el Estado debe ofrecer una conceptualización precisa de no sólo de sus fuentes de financiamiento sino de sus relaciones con la sociedad, de su capacidad para penetrar en el territorio (Mann, 1984; O'Donnell, 1993) así como de los patrones de concentración/dispersión territorial del poder (Boone, 2003).

En tercer lugar, a pesar de la multiplicidad de mecanismos causales propuestos para explicar la reproducción de estos regímenes y del reconocimiento de la relevancia de las variables nacionales y subnacionales (Giraudy, 2009), la literatura no distingue con claridad las causas de su surgimiento de las causas de su sostenimiento. En las explicaciones estructurales parece darse por sentado que las causas que posibilitan el surgimiento de enclaves autoritarios explican también su supervivencia. En las explicaciones estratégicas el foco está puesto en los mecanismos de reproducción/debilitamiento: la existencia de estos regímenes es considerada exógena (Rebolledo 2011a, 2011b). Por otra parte, los marcos teóricos aún son insuficientes para explicar el cambio de régimen (Giraudy, 2008). ¿Es posible la democratización endógena de las subunidades menos democráticas o la intervención del centro por vía partidaria o coercitiva es siempre condición de la democratización subnacional? Siguiendo a Greif y Laitin (2004), en los casos de auto-reproducción, cuanto más robustas y auto-reforzadas (*self-reinforcing*) sean las instituciones, mayor será la magnitud del shock exógeno necesario para

su cambio, esto es, para que el comportamiento de equilibrio deje de ser auto-sostenido (*self-enforcing*). Por el contrario, en los casos de reproducción desde arriba, no está claro si en ausencia de la intervención del gobierno central la institución sería auto-debilitadora (*self-undermining*).

Estas consideraciones tienen por objeto apuntar algunos elementos que debería incorporar una teoría completa de los regímenes autoritarios subnacionales o -como he propuesto denominarlos- subsistemas semidemocráticos. La conceptualización de las modalidades de penetración estatal en el territorio es relevante para trascender el sesgo institucionalista predominante en la literatura. Una mejor teoría de la democratización subnacional reclama mayor atención por motivos que exceden la estricta curiosidad teórica.

REFERENCIAS

Acton J.E.E. (1988). *Selected Writings of Lord Acton. Vol. III Essays in Religion, Politics and Morality*. Indianapolis: Liberty Fund.

Ardanaz, M, Leiras, M. y M. Tommasi. (2010). "The Politics Of Federalism In Argentina and its Effects on Governance and Accountability". Working Paper. Universidad de Columbia-Universidad de San Andrés.

Barros, R. (en prensa). On the Outside looking in: Secrecy and the Study of Authoritarian Regimes. Working Paper. Universidad de San Andrés.

Behrend, J. (2011). The Unevenness of Democracy at the Subnational Level. Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review* 46(1): 150-174.

Bollen, K. (1979). Political Democracy and the Timing of Development. *American Sociological Review* 44: 572-587.

Boone, C. (2003). *Political Topographies of the African State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Collier, D., y S. Levitsky. (1997). Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics* 49: 430-451.

Diamond, L. (2002). Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of Democracy* 13(2): 21-34.

Gervasoni, C. (2010a). A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics* 62(2): 302-340.

_____ (2010b). Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces. *Journal of Politics in Latin America* 2(2): 13-52

_____ (2011). Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales. *Journal of Democracy en Español* 3: 75-93

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

_____ (2008). Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape. Northwestern University: Department of Political Science.

_____ (2010). Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America. *Journal of Politics in Latin America* 2(2): 3-12.

Gandhi, J. (2008). *Political institutions under dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.

Giraudy, A. (2008). Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization: Argentina and Mexico in Comparative Perspective. Ph.D. Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill.

_____ (2009). Subnational undemocratic regime *continuity* after democratization: Argentina and Mexico in comparative perspective. Paper prepared for delivery at Universidad de San Andrés. Buenos Aires, August 3rd, 2009.

_____ (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America* 2(2): 53-84.

_____ (2011). La política territorial de la democracia subnacional. *Journal of Democracy en Español* 3: 42-55.

Greif, A., y D. Laitin .2004. A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review* 98(4): 633-652.

Key, V.O. (1949). *Southern Politics in State and Nation*. New York: A. A. Knopf.

Levitsky, S y L. Way. (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* 13(2): 51-64.

Levy, J. (2007). Federalism, Liberalism, and the Separation of Loyalties. *American Political Science Review* 101(3): 459-477.

Linz, J. (1973). The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil. En A. Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, Future*. New Haven: Yale University Press.

_____ (1975). Totalitarian and Authoritarian Regimes. En F. Greenstein y N. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 3. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Lodola, G. (2011). Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista. En A. Malamud y M. De Luca (eds.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

Magaloni, B. (2008). Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule. *Comparative Political Studies* 41(4-5): 715-741.

Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *Archives Européenes de Sociologie*, 25: 185-213.

Mainwaring, S., D. Brinks y A. Pérez-Liñán. (2001). Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999. *Studies in International Comparative Development* 36(1): 37-65.

Montero, A. (2007). Uneven Democracy? Subnational Authoritarianism in Democratic Brazil. Paper presented at the meeting of the Latin American Studies Association, Montreal, September 5–7.

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* 128: 62-87

Przeworski A., M. Álvarez, J. Cheibub y F. Limongi (2002). *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rebolledo, J. (2011a). Voting with the Enemy. Democratic Support for Subnational Authoritarians. Working Paper. Yale University.

_____ (2011b). Black Sheep of the Family. A Model of Subnational Authoritarian Endurance in National Democracy. Working Paper. Yale University.

Snyder. R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development* 36(1): 93-110.

Tuñón, G. (2007). Democratización subnacional: una exploración a la luz del caso argentino. Tesis de Licenciatura. Universidad de San Andrés.

Schattschneider, E.E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Schedler, A. (ed.). (2006). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs* 76(6): 22-41.