

Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas.

Behrend Jacqueline.

Cita:

Behrend Jacqueline (2010). *Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/711>

“Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas”¹

Jacqueline Behrend

Escuela de Política Gobierno

Universidad Nacional de San Martín /

CONICET

jacqui_behrend@hotmail.com

jbehrend@unsam.edu.ar

Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28-30 de julio de 2010.

¹ Agradezco los comentarios de Laurence Whitehead y Guillermo O’Donnell a una versión anterior de este trabajo.

“Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas”

Desde el fin de los gobiernos autoritarios en América Latina, Europa oriental y en otras partes del mundo, la democracia ha demostrado ser un régimen duradero, y ha habido pocos casos de regresión autoritaria a nivel nacional. Sin embargo, existe una preocupación creciente por la calidad de los regímenes democráticos establecidos en muchos de estos países. En los últimos años, esta preocupación se desplazó hacia el nivel subnacional. Muchos observadores comenzaron a señalar el modo espacialmente desparejo en que la democracia podía desarrollarse dentro de un mismo país democrático a nivel nacional, y cómo las prácticas políticas a nivel local podían socavar la democratización nacional. La naturaleza espacialmente despareja de la democracia no es un fenómeno nuevo ni es algo que se limite a las nuevas democracias. Estados Unidos, una de las democracias más antiguas del mundo, se enfrentó a desafíos similares de democratización subnacional. De hecho, pasaron muchos años antes de que los estados del sur de EEUU se democratizaran y, a pesar del reconocimiento constitucional de la igualdad de derechos ciudadanos, en la práctica estos estados promulgaron leyes muy dispares e incluso contradictorias, que limitaron efectivamente el ejercicio de los derechos políticos. Los términos y la calidad de la democracia en Irlanda del Norte fueron y, en cierta medida, siguen siendo, distintos a los del resto del Reino Unido; algo similar ocurre con Córcega o Guadeloupe y Francia; con Sicilia e Italia; con las provincias vascas y España, etc.

La teoría democrática generalmente suponía que si el régimen político nacional era democrático, entonces los regímenes subnacionales incluidos en él también debían serlo. Pero como han señalado muchos trabajos (O'Donnell 1993, 2009; Gibson 2005, 2009; Montero 2007; Behrend 2008), la experiencia reciente en América Latina y en los países ex comunistas cuestiona esta suposición, como también lo hace un análisis más crítico de la democratización de Estados Unidos (King et al 2009). La existencia de prácticas democráticas dispares dentro de la geografía subnacional en regímenes nacionales que son razonablemente democráticos nos lleva a preguntarnos sobre la existencia de “enclaves subnacionales autoritarios” o incluso “regímenes subnacionales autoritarios”. Este trabajo se basa en la literatura sobre democratización nacional y en el debate más reciente e incipiente sobre la democratización subnacional para discutir algunas preguntas conceptuales respecto a cómo enfocar el estudio de la democratización subnacional. Plantea algunas preguntas acerca de nuestros

presupuestos respecto a la democratización subnacional y sugiere algunas líneas de indagación.

El fin de regímenes autoritarios como los que existieron en Brasil, Argentina y los antiguos países comunistas, o de partido único, como en México, no implican un cambio inmediato en las prácticas autoritarias a lo largo de un territorio nacional. La democratización –particularmente en países federales– es un proceso espacialmente desparejo y es poco probable que la democracia cubra todos los aspectos de una estructura política de un día para el otro. La naturaleza espacialmente despareja de la democracia a lo largo de un mismo territorio nacional se puede comprender mejor si se entiende la democratización como un proceso dinámico y de largo plazo que implica luchas políticas, avances y también retrocesos (Whitehead 2002; King et al 2009), y que se dirime dentro de un territorio nacional. El cambio de régimen y el establecimiento de instituciones formalmente democráticas son en gran medida procesos nacionales, pero la aplicación de estas reglas es un proceso predominantemente local (McMann 2006: 41), sobre todo en los grandes estados federales. Por lo tanto, aun cuando existe un marco democrático formal, la implementación de las reglas, los procedimientos y las prácticas democráticas a lo largo de un territorio nacional ocurre con el transcurso del tiempo y a un ritmo variable.

En términos de procedimientos, la democratización subnacional a menudo ha ocurrido al mismo tiempo que la democratización nacional –es decir, generalmente se promulgaron medidas que establecían elecciones libres y limpias, sufragio universal y una protección amplia de los derechos políticos y civiles a lo largo de un territorio nacional en un mismo momento- si bien la medida en que estos derechos fueron efectivamente implementados pudo variar de una provincia a otra o de un estado a otro.² Pero desde un punto de vista sustantivo que toma en cuenta cómo se ejerce el poder, o desde una perspectiva territorial que toma en cuenta cómo se sostienen estas reglas a lo largo de un territorio nacional, es probable que la democratización subnacional ocurra de manera despareja. Esta variación es importante, porque la naturaleza territorialmente despareja de los procesos de democratización impacta sobre la democracia a nivel nacional -a través de la representación (y sobrerrepresentación) en el Congreso, en las dependencias y oficinas de gobierno, en la designación de jueces y en la

² Utilizo los términos provincia y estado intercambiamente para referirme a las unidades subnacionales en países federales.

implementación de políticas federales, para nombrar sólo algunos casos. Por lo tanto, la resistencia subnacional a la democratización revierte en el sistema político nacional.

Los estudios sobre la democratización se han centrado mayormente en el nivel nacional. Sin embargo, ¿en qué difiere la democratización subnacional de la democratización nacional? Gibson (2009: 2) presenta un argumento muy claro de por qué la democratización subnacional es distinta a la democratización nacional: está el tema de la soberanía y de las interacciones sistémicas verticales entre el nivel nacional y el nivel subnacional de gobierno; las interacciones verticales entre instituciones no estatales como partidos políticos; las interacciones horizontales entre las unidades políticas subnacionales; y el hecho de que la política provincial dentro de un país está enmarcada dentro de un sistema territorial particular.

En este trabajo, pongo la atención en la interacción de tres dimensiones en los procesos de democratización subnacional: el tipo de régimen político nacional, el tipo de régimen político subnacional y el rol del estado como agente democratizador o no democratizador. Tomando en cuenta estas tres dimensiones, analizo posibles vías para la democratización subnacional.

1. ¿Qué es la democratización subnacional?

Al hablar de democratización subnacional me refiero aquí a la democratización de provincias o estados en países federales. La democratización subnacional también podría referirse a la democratización a nivel municipal tanto en países unitarios como federales, pero como los municipios suelen tener menos autonomía política y económica que las provincias, me centraré en el nivel provincial o estatal en países federales.

El federalismo interactúa con la democratización y puede fortalecer la democracia en algunos aspectos y limitarla en otros (Gibson 2004). No voy a entrar en una discusión acerca de las virtudes y limitaciones del federalismo, pero sí señalaré algunos aspectos de esta organización territorial que merecen atención para los fines de este trabajo. El federalismo afecta los tiempos y la duración de los procesos de democratización, ya que posibilita cierto grado de diferencia y disparidad en la relación entre los gobiernos y las poblaciones de las distintas unidades subnacionales (González y King 2004). La organización federal implica la existencia de distintas jurisdicciones

en pugna y esto puede crear problemas para el ejercicio de la ciudadanía. Por ejemplo, una constitución nacional puede otorgar y resguardar ciertos derechos para toda la población del país, pero la aplicación de estos derechos puede ser muy dispar si cada provincia tiene su propia constitución, leyes, sistema judicial, policía, sistema penitenciario, sistema electoral, etc. Todas las provincias pueden gozar de la misma autoridad respecto a ciertas áreas de políticas públicas (por ejemplo, educación y salud), pero puede que utilicen esta autoridad para implementar políticas muy diversas y establecer instituciones distintas. Y aun si el estado nacional es el último garante de los derechos civiles y políticos básicos, puede no tener la capacidad –o incluso la voluntad– de actuar de la misma manera en todo el territorio (O’Donnell 1993, 1999, 2009). Esto puede tener como resultado una extensión despareja del estado de derecho dentro de un mismo territorio nacional, donde se presupone que los ciudadanos gozan de igualdad de derechos. Además, el federalismo otorga a las unidades subnacionales una importante cuota de autonomía, lo cual les permite a algunas provincias ejercer un control de límites (Gibson 2005) y resistir la presión para democratizarse.

González y King (2004) argumentan que en Estados Unidos y en otras democracias más antiguas la disparidad legal y política creada por el federalismo ayudó a limitar el desarrollo de una democracia plena (o el pasaje de una democracia restringida a una democracia liberal). Además, en Estados Unidos, “el fuerte federalismo brindó oportunidades para que algunas elites locales organizaran y controlaran el ejercicio de los derechos civiles y políticos básicos de un modo excluyente y autoritario que era incompatible con la democracia liberal” (González y King 2004: 203 –traducción mía). Se podría argumentar que esto también ocurrió en muchas de las nuevas democracias de América Latina. La comparación con el proceso de democratización prolongado de Estados Unidos echa luz sobre algunos de los conflictos, avances y contratiempos que se pueden esperar en un análisis de la democratización a largo plazo, y también es útil para ubicar los casos de las democracias más recientes en una perspectiva de largo plazo.

En esta sección me gustaría centrarme en un punto fundamental: que en la democratización subnacional existe un régimen político nacional. La política y la democratización subnacional ocurren dentro del marco del régimen político nacional y en relación con él. Por lo tanto, es importante distinguir qué tipo de régimen político nacional existe. Siguiendo esta línea de argumentación, planteo tres escenarios posibles para la democratización subnacional:

- a) ***Democratización subnacional en una democracia*** – Se refiere a la democratización de unidades subnacionales en estructuras políticas nacionales que ya tienen un marco democrático. Señala la variación en los procesos de democratización subnacional y los tipos de democracia y de regímenes híbridos que pueden surgir en las distintas unidades subnacionales.
- b) ***Democratización subnacional en una democracia limitada o restringida*** – Se refiere a la democratización de enclaves subnacionales autoritarios o incluso regímenes autoritarios locales (es decir, cuando la autonomía política local es lo suficientemente fuerte y las reglas del juego político local son lo suficientemente robustas y estables como para ser consideradas un régimen) en etapas de transición o en procesos de democratización que se han empantanado.
- c) ***Democratización subnacional en una no democracia*** – Se refiere a la presión a favor de la democratización proveniente de unidades subnacionales en estructuras nacionales que aun no se han democratizado. Esto implica la aparición de una política más democrática o competitiva a nivel subnacional en países que todavía no tienen un marco democrático. Sin embargo, es improbable que se establezca un régimen democrático subnacional sin una reforma a nivel nacional.

Obviamente, no todos los casos encajan perfectamente en alguna de estas categorías, ya que los procesos de democratización no son inequívocos ni están claramente demarcados. Pero lo que señala esta categorización es la necesidad de analizar la democratización subnacional en relación con el régimen político nacional. Los gobernantes subnacionales tienen cierto grado de autonomía, pero están sujetos a las reglas e instituciones nacionales. Esto significa que la existencia o no existencia de un marco democrático nacional importa. No es lo mismo analizar la democratización de provincias o estados en un país que es democrático a nivel nacional que en un país que no es democrático o está en proceso de desarrollar un marco legal democrático. Y lo que podemos esperar de los procesos de democratización subnacional dependerá de cuán democrático o antidemocrático sea el régimen político nacional.

Existen muchas concepciones de democracia, pero para los fines de este trabajo, utilizaré la definición de “democracia política” presentada por O’Donnell y Schmitter (1994: 22) en el último tomo de *Transiciones desde un gobierno autoritario*, que incluye elecciones libres y regulares, sufragio universal y una protección amplia de las libertades políticas y civiles. Sin embargo, como ha resaltado Whitehead, la democratización es típicamente no tanto un estado final predefinido, sino “un proceso complejo, a largo plazo, dinámico y con final abierto” (Whitehead 2002: 27 – traducción mía) que consiste en el avance hacia un tipo de política más basada en las reglas, más consensual y más participativa, donde no existe un resultado ni un punto de llegada claro, si bien hay ciertos requisitos mínimos para poder considerar que lo que está ocurriendo es efectivamente un proceso de democratización.³ Por lo tanto, siempre hay una brecha entre los principios enunciados del régimen democrático y las prácticas políticas reales. Esto puede hacerse particularmente visible cuando se pone el foco en la variación subnacional.

Si un régimen subnacional forma parte de un régimen democrático a nivel nacional, esto constituye un umbral mínimo de democracia, porque garantiza ciertos derechos, aunque habría que evaluar hasta qué punto se sostienen estos derechos a lo largo del territorio nacional. Para analizar el desarrollo de la democracia a lo largo de un territorio nacional, es necesario prestar atención a cómo se representa y gobierna a la población en cada unidad territorial, y reconocer la multiplicidad de relaciones políticas y sociales que se pueden desarrollar en el contexto de una democracia política.

2. ¿Qué es el autoritarismo subnacional?

Uno de los desafíos en el estudio de la democratización subnacional es encontrar conceptos o categorías adecuadas para los fenómenos que estamos intentando explicar. El concepto de “autoritarismo subnacional” ha sido muy utilizado para describir las provincias o estados menos democráticos en países democráticos a nivel nacional (Cornelius et al 1999; Gibson 2005, 2009; Montero 2007; Souza 2009). Pero a pesar de su uso generalizado, que yo sepa, el concepto no ha sido definido con precisión. El

³ Esto implica tomar en cuenta la dinámica del cambio y la dirección y velocidad del cambio (Collier and Adcock 1999).

rótulo de “autoritarismo” tiene una fuerte carga y es importante aclarar con precisión a qué hace referencia el concepto de autoritarismo subnacional.

Generalmente se considera al gobierno autoritario como la negación de la democracia. La literatura sobre regímenes autoritarios nacionales usualmente describía como autoritarios a los países que habían sufrido un golpe de estado, eran gobernados por una junta militar o a los regímenes comunistas de Europa del Este y de la ex Unión Soviética. En la literatura de ciencia política, el concepto de autoritarismo hace referencia inmediata a estos regímenes. Linz define a los regímenes políticos no democráticos de la siguiente manera:

“Los regímenes no democráticos [...] no sólo imponen límites de facto a los derechos de las minorías, sino que establecen límites legales generalmente bien definidos, dejando la interpretación de estas leyes a los gobernantes mismos, en lugar de a organismos independientes y objetivos, y aplicándolas con gran discrecionalidad” (Linz 2000: 58-9 – traducción mía).

Pero en regímenes políticos que se rigen por reglas y procedimientos democráticos a nivel nacional, el autoritarismo subnacional parecería referirse a quiénes controlan las instituciones democráticas y cómo (pesos y contrapesos, baja competencia partidaria, la supervivencia electoral de un único partido, individuo o familia, etc.), y no tanto a la existencia de reglas no democráticas, como ocurría en los regímenes autoritarios nacionales que muchos de estos países tuvieron en el pasado. Montero, por ejemplo, se refiere al autoritarismo subnacional como “un problema de gobernanza en las nuevas democracias” (Montero 2007: 4 – traducción mía).

La pregunta que surge es: cuando hablamos de autoritarismo subnacional, ¿nos estamos refiriendo a un *régimen* político autoritario o a *prácticas* autoritarias que pueden ocurrir dentro de un régimen que es democrático en términos de procedimientos, pero que no necesariamente constituyen un régimen político coherente? Un régimen político denota una serie de instituciones, reglas y prácticas estables y abarcadoras que regulan el acceso a, y los usos de, la autoridad política.⁴ La diferencia principal entre un régimen autoritario subnacional y prácticas autoritarias subnacionales es que el primero

⁴ En esta definición, la noción de régimen político implica tanto una dimensión de procedimientos como de ejercicio (Munck 1996). Mazzuca (2007: 44) distingue entre el “acceso al poder” y el “ejercicio del poder”, aunque en su marco analítico la dimensión de acceso se refiere al régimen y la dimensión de ejercicio se refiere a la administración.

es claramente no democrático, mientras que el segundo plantea un desafío a las instituciones democráticas establecidas.

En un país que formalmente es una democracia política a nivel nacional o ha atravesado una transición democrática, ¿cuáles serían los requisitos mínimos para considerar que una de sus unidades subnacionales tiene un régimen político autoritario? Si los requisitos mínimos para la existencia de una democracia política son las elecciones libres y justas, el sufragio universal y la protección amplia de las libertades políticas y civiles, entonces, uno de estos atributos centrales tendría que estar ausente de manera *sistemática*, ya sea formalmente o de facto. Subrayo el componente sistemático, porque podría haber un caso de un régimen subnacional que cumpla con los requisitos mínimos de una democracia política, pero donde hay acusaciones excepcionales de fraude electoral en una elección, o episodios ocasionales de violencia policial o violaciones a los derechos humanos. El fraude electoral, la violencia policial y las violaciones a los derechos humanos sin duda no son prácticas deseables ni democráticas, pero si ocurren de manera aislada y no son prácticas sistemáticas, no constituyen un régimen autoritario (si no, pocas de las democracias realmente existentes en el mundo pasarían la prueba). Un ejemplo de un régimen subnacional no democrático o autoritario sería el estado mexicano de Oaxaca, donde parte de la población se ve privada del derecho a votar a través de medidas legales (Benton en prensa) o el sur de los Estados Unidos antes de que se anularan las leyes Jim Crow, donde los estados individuales promulgaban leyes que efectivamente privaban a grandes sectores de la población del derecho a votar. Por este motivo, algunos autores argumentan que Estados Unidos siguió siendo una democracia restringida hasta la aprobación e implementación de los derechos civiles en todas sus unidades territoriales a mediados de los años sesenta (González y King 2004). El sur de los Estados Unidos es un ejemplo de democratización en una democracia (King y Lieberman 2009).

Pero el concepto de autoritarismo subnacional también ha sido utilizado para referirse a *prácticas* autoritarias subnacionales que no constituyen un régimen coherente, pero que sin embargo no son del todo democráticas.⁵ En países como Argentina y Brasil, por ejemplo, hay evidencia de prácticas sociales autoritarias o prácticas que incluyen la violencia policial, las violaciones a los derechos humanos o una baja competencia política a nivel subnacional. ¿Pero se puede decir que estas

⁵ Linz

prácticas constituyen un régimen autoritario subnacional? Ambos países están regidos por un marco democrático nacional. Ni Argentina ni Brasil tienen unidades subnacionales que mantengan diferencias legales o de facto entre los ciudadanos o que prohíban la participación política o el acceso a cargos gubernamentales de poblaciones específicas, aunque, en la práctica, sólo un sector reducido de la población tenga posibilidades reales de acceder a cargos públicos y los ciudadanos carezcan de autonomía política a causa de las prácticas clientelares. El clientelismo, en tanto práctica, no es del todo democrático o liberal, ya que implica criterios particularistas y no universales de distribución de bienes públicos, pero no es necesariamente autoritario y ciertamente no constituye un régimen político. En Argentina y Brasil, aun si ocasionalmente existen episodios de represión o situaciones violentas, se puede decir que todas las provincias tienen regímenes razonablemente democráticos, siguiendo la definición de O'Donnell y Schmitter (1994) enunciada anteriormente: mantienen elecciones regulares y limpias, existe el sufragio adulto universal, libertad de expresión y libertad para organizar manifestaciones públicas, hay partidos opositores que ganan escaños en la legislatura o que ganan municipios, ningún partido político está prohibido y los medios no están sujetos a la censura o el control totalitario. En estos países es más factible considerar la existencia de prácticas autoritarias subnacionales y no de regímenes subnacionales autoritarios. Sin embargo, posiblemente no suceda lo mismo en países como Rusia o México.

Una tercera posibilidad es que la persistencia de prácticas autoritarias subnacionales lleve a una *situación* autoritaria. Una situación autoritaria subnacional podría implicar prácticas autoritarias que se observan en el transcurso de cierto período de tiempo, pero que no son lo suficientemente coherentes, estables o sistemáticas como para determinar las formas de acceso o ejercicio del poder y, por lo tanto, constituir un régimen.⁶ Las prácticas autoritarias persistentes y prolongadas podrían potencialmente llevar a una situación autoritaria. Sin embargo, las prácticas autoritarias podrían ser más persistentes y duraderas en el tiempo que una situación autoritaria. El Cuadro 1 ilustra las diferencias entre regímenes, prácticas y situaciones autoritarias subnacionales.

⁶ Garretón (2001), por ejemplo, habla de enclaves autoritarios para referirse a esferas de poder que mantienen los antiguos gobernantes autoritarios en los nuevos regímenes (por ejemplo, los senadores vitalicios designados por los militares en Chile). Esto también podría considerarse una *situación* autoritaria.

Cuadro 1: Regímenes, prácticas y situaciones autoritarias subnacionales

Régimen autoritario subnacional	Prácticas autoritarias subnacionales	Situación autoritaria subnacional
Violación <i>sistemática</i> –ya sea formal o de facto– de un atributo o más de una democracia política.	Violación <i>ocasional</i> de los derechos o atributos de una democracia política.	Prácticas autoritarias observables <i>en el transcurso de un cierto período de tiempo</i> , pero que no son los suficientemente coherentes, estables o sistemáticas como para determinar las formas de acceso y ejercicio del poder.

Como los regímenes subnacionales dentro de un mismo país pueden ser más o menos abiertos y competitivos (Behrend 2008), es importante aclarar exactamente a qué nos referimos cuando hablamos de autoritarismo subnacional, para evitar el estiramiento del concepto a tal punto que incluya a cualquier régimen subnacional que sea menos democrático o no del todo democrático. En la práctica, puede haber una gran fluidez entre estas categorías, pero el simple hecho de que un régimen subnacional no sea del todo democrático o tan democrático como nos gustaría que fuera no lo hace necesariamente autoritario. Al clasificar a las unidades subnacionales menos democráticas como casos de autoritarismo subnacional podríamos estar incurriendo en una falsa dicotomía.

Si el régimen político nacional es plenamente democrático según la definición de democracia política enunciada anteriormente, es improbable que exista un *régimen* autoritario subnacional, porque la política nacional funciona como una restricción a la política subnacional y esto limita lo que los gobernantes subnacionales pueden y no pueden hacer. Esto significa que los gobernantes locales no pueden gobernar en aislamiento de la estructura política nacional y que no pueden mantener regímenes convencionalmente autoritarios, si bien esto no excluye la posibilidad de que surjan regímenes subnacionales “híbridos” o hegemónicos (Behrend 2008). La categoría de regímenes híbridos ha sido utilizada para describir regímenes “mixtos” que contienen elementos tanto democráticos como autoritarios (Karl 1995; Collier y Levitsky 1997: 441; Diamond 2002; Morlino 2009). Podría existir un régimen híbrido que cumple con los requisitos mínimos de una democracia política, pero que mantiene ciertas prácticas

poco liberales o incluso autoritarias.⁷ Como argumenta O'Donnell, la democracia no es sólo un régimen político, sino también una forma particular de relación entre estados y ciudadanos (O'Donnell 1999:321). Es en este segundo aspecto que las unidades subnacionales que estamos discutiendo son menos democráticas: aun si son democráticas desde la perspectiva del régimen, no son plenamente democráticas en otros aspectos. Algunos regímenes subnacionales mantienen relaciones y prácticas sociales arraigadas que no son plenamente compatibles con la democracia entendida como una forma de relación particular entre estados y ciudadanos. Es por este motivo que muchos de estos regímenes pueden ser descriptos más adecuadamente como “híbridos” (Behrend 2008).

3. Transiciones y vías hacia la democratización subnacional

¿Cómo ocurre el cambio que lleva hacia una política más democrática a nivel subnacional? Una transición implica un movimiento desde una cosa hacia algo diferente y en la literatura sobre la democratización las transiciones usualmente se concebían como un cambio en el tipo de régimen, lo cual implicaba una serie de reglas nuevas. La literatura sobre la democratización nacional generalmente suponía una transición desde un régimen autoritario a un régimen democrático. Pero, como hemos visto, en la democratización subnacional, hay dos niveles que debemos tomar en cuenta: el régimen político nacional, que ya puede haber atravesado una transición (es decir, existen reglas y normas democráticas que están en vigencia), y el régimen político subnacional.

Hay una distinción importante entre una transición a la democracia desde otro tipo de régimen, como usualmente ocurre a nivel nacional y también en el caso de un régimen subnacional autoritario, y el fortalecimiento y mantenimiento de la democracia frente a desafíos no democráticos o antidemocráticos (King y Lieberman 2009), que es lo que parece ocurrir más a menudo a nivel subnacional. Ambos son casos de democratización, pero en el primero no existe un marco democrático y el segundo ocurre dentro de un marco democrático.

Si existe un régimen subnacional autoritario, la democratización subnacional podría implicar una transición —es decir, un cambio en el tipo de régimen. Pero si lo que

⁷ Los regímenes híbridos incluyen subtipos de regímenes políticos. Para una discusión reciente e interesante de los regímenes híbridos, ver Morlino (2009).

observamos es un régimen híbrido o un régimen democrático en sus procedimientos, pero que alberga prácticas autoritarias, una situación autoritaria o un sistema político hegemónico, es más probable que la democratización subnacional se refiera al funcionamiento de estos regímenes frente a desafíos antidemocráticos (probablemente por parte de la elite en el poder). Las transiciones claras como las que se observan a nivel nacional podrían aparecer sólo en unos pocos casos subnacionales.

En la democratización subnacional, la pregunta no es siempre cómo pasar de un régimen autoritario a uno democrático, sino cómo lograr un movimiento hacia una política más abierta y competitiva en regímenes subnacionales que funcionan dentro de un marco que es democrático en sus procedimientos. En un contexto de democracia nacional, el momento fundacional de la democratización ya ha ocurrido.

Gibson presenta un marco para la democratización subnacional que consiste en dos tipos de “transiciones”: las transiciones lideradas por un partido y las transiciones lideradas por el gobierno central (Gibson 2009: 24). La primera implica un desafío electoral dentro de las reglas del juego existentes, donde los partidos políticos nacionales arman alianzas con partidos opositores locales para derrotar a la elite en el poder, y la segunda se inicia por una intervención del gobierno central que transforma las reglas del juego locales. En los dos tipos ideales, el gobierno central juega un papel importante. La vía liderada por el partido que ocurre dentro de las reglas del juego locales sería un ejemplo de democratización sin cambio de régimen –es decir, de democratización en una democracia o dentro de un marco democrático- y no una transición de un régimen a otro. La vía liderada por el gobierno central, que transforma las reglas del juego existentes, implica un cambio de régimen y se acerca más a lo que se ha llamado una transición a la democracia a nivel nacional –es decir, una transición de un régimen político autoritario a uno democrático.

Desde esta perspectiva, la distinción importante en la tipología de Gibson es si la democratización implica un cambio de régimen o no. Si hay un cambio de régimen (las reglas locales del juego se transforman) estamos frente a una transición a la democracia; si el cambio ocurre dentro del régimen (es decir, dentro de las reglas del juego existentes), estamos ante un caso de funcionamiento del régimen o de cambio dentro de un *proceso* de democratización gradual o a largo plazo.

Dentro de estas dos categorías amplias, lo más probable es que una transición sea liderada por el gobierno central, como indica la tipología de Gibson. Pero en el caso de una democratización dentro de un régimen democrático, hay una variedad de actores

que pueden tener un rol importante, incluyendo el gobierno central, los partidos políticos y la sociedad civil local. El Cuadro 2 ilustra estas dos vías de democratización con ejemplos:

Cuadro 2: Vías hacia la democratización subnacional

Régimen subnacional	Vía hacia la democratización subnacional	Caso	Hechos principales	Actores involucrados
Régimen autoritario subnacional	Cambio de régimen (transforma las reglas del juego)	Sur de los EEUU	Extensión de los derechos civiles y políticos. Anulación de las leyes Jim Crow. Fin de los sistemas de partido único.	Estado nacional, sociedad civil (movimiento por los derechos civiles), cortes federales.
Prácticas autoritarias subnacionales o Situación autoritaria subnacional	Cambio dentro del mismo régimen (dentro de las reglas del juego existentes)	Corrientes (Argentina)	Intervención federal. Nueva coalición de miembros de la vieja elite política es electa. Democratización estancada.	Estado nacional, sociedad civil, partidos políticos.
		Bahía (Brasil)	Caída de la coalición conservadora. Nueva coalición es electa.	Partidos políticos, gobierno federal (a través de políticas públicas) (Souza 2009)

Como en todos los procesos de democratización, el resultado no está garantizado. En cualquiera de las dos vías los avances pueden ser mínimos o durar poco, puede haber retrocesos en el futuro o el proceso se puede estancar.

4. El rol del estado nacional en la democratización subnacional

Una diferencia muy importante entre la democratización nacional y la subnacional es que en la democratización subnacional hay una entidad mayor –el estado nacional- que

potencialmente puede tener un rol en la democratización (ya sea promoviéndola o impidiéndola).

El imperio de la ley presupone la aplicación de la ley. Si el estado no emplea sus recursos a lo largo y ancho de su jurisdicción nacional, ya sea porque es incapaz de hacerlo o porque no tiene voluntad de hacerlo, estos derechos existen en papel sin apoyar o promover la democracia (King y Lieberman 2009; O'Donnell 1993, 1999, 2009). Como sugieren King y Lieberman (2009), la capacidad y la voluntad del estado para implementar y hacer valer el imperio de la ley a lo largo y ancho del territorio nacional puede reflejar elecciones ideológicas y culturales, así como intereses materiales y cálculos electorales. Las capacidades del estado para asegurar el imperio de la ley en todo el territorio nacional y su compromiso con la democracia pueden variar a lo largo del tiempo. Como argumenta Whitehead (2009), en muchas de las democracias actuales, el estado aun estaba en proceso de formación cuando se inició la democratización, vista desde una perspectiva de largo plazo. Tomemos, por ejemplo, el caso de algunas de las nuevas democracias de Europa del Este, donde se crearon nuevos estados nacionales en paralelo al desarrollo de un marco democrático. El estado puede no tener siempre la misma capacidad de estar presente a lo largo de su territorio. Sus capacidades pueden desarrollarse y aumentar con el tiempo o puede permanecer un estado que no tiene la capacidad de asegurar el imperio de la ley en toda su jurisdicción, como se observa en muchos países latinoamericanos.

Otro tema es la voluntad de la elite política de asegurar el imperio de la ley en todo el territorio nacional y su compromiso con la democracia. Aquí, los países latinoamericanos y Estados Unidos ofrecen ejemplos vívidos. Gibson argumenta que “los gobiernos nacionales democráticos tienen el poder para modificar la política local y si no lo hacen, debemos buscar factores estratégicos o institucionales que expliquen la ausencia de acción (o la presencia de una acción habilitadora)” (Gibson 2009: 28 – traducción mía). El gobierno nacional no es necesariamente un actor democratizador, aun cuando cumpla con los procedimientos democráticos. Puede seguir las reglas a nivel nacional, pero hacer la vista gorda a lo que ocurre a nivel subnacional, porque las unidades subnacionales menos democráticas le son funcionales. Las elites periféricas y menos democráticas pueden ser aliados importantes para un presidente (Gibson y Calvo 2000). En países como Argentina, por ejemplo, muchos presidentes son ex gobernadores provinciales de la periferia y pueden no estar muy interesados en modificar las reglas del juego a nivel subnacional. Esta situación pone en evidencia que

la estructura política nacional no se ha democratizado del todo y por lo tanto permite la persistencia de estas unidades subnacionales menos democráticas, o, en el caso en que realmente estén lo suficientemente aisladas como para mantener regímenes autoritarios, se mantienen con la connivencia de instituciones o prácticas no democráticas. Esto nos llevaría a cuestionar el compromiso de la elite política nacional con la democracia y quizá a identificar una fuente estructural de hibridez del régimen.

Pero existe una tercera posibilidad que explica la inacción del gobierno central a nivel subnacional. Si el régimen político subnacional es autoritario, el estado nacional tiene el poder de forzar un cambio de régimen. Pero un régimen provincial que no es plenamente democrático puede de cualquier manera tener una alta cuota de legitimidad dentro de su territorio. Si el régimen provincial en cuestión funciona dentro de un marco que es democrático en sus procedimientos, sus gobernantes son electos con el apoyo de la mayoría de la población y los partidos opositores compiten pero no ganan, es posible que el estado nacional no pueda cambiar el estatus quo, aun teniendo la voluntad de hacerlo. Esto no es sólo una situación hipotética. Argentina tiene varios ejemplos de elites hegemónicas que se enfrentaron con protestas masivas que llevaron a una intervención federal, pero después de la intervención, y en elecciones libres y justas supervisadas por las autoridades nacionales, la misma elite política con un compromiso dudoso hacia la democracia fue reelecta. Es decir, las elecciones libres y justas pueden tener como resultado un gobierno subnacional que no tiene ningún interés en promover la democracia. Por lo tanto, el estado nacional no siempre tiene el poder de modificar la política local. En estos casos, es necesario analizar los mecanismos que permiten que estas elites políticas permanezcan en el poder con el consentimiento de la población.

Aquí, la cuestión de las alternativas viables entra en juego. Podría haber protestas, la elite puede perder legitimidad y el gobierno federal podría intervenir, pero si no existe una alternativa política viable, la vieja elite puede ser reelecta. Y aun si un nuevo partido es electo, la alternancia por sí sola no garantiza la democratización subnacional a menos que esté acompañada por un cambio en las prácticas políticas.

Conclusiones

En este trabajo he intentado resaltar tres dimensiones que merecen atención en el estudio de la democratización subnacional y que deben ser analizadas en relación entre

sí: el contexto nacional, el régimen subnacional y el rol del estado nacional en tanto actor democratizador o no democratizador. A su vez, he llamado la atención a la necesidad de una mayor precisión conceptual en el estudio de la democratización subnacional y el autoritarismo subnacional. Pero hay una pregunta más que cualquier estudio de la democratización subnacional no puede dejar de lado: ¿cómo cambia nuestra comprensión de los regímenes políticos nacionales la incorporación de la variación democrática subnacional? ¿Y cómo se conceptualiza un régimen nacional que es democrático en cuanto a sus procedimientos, pero que contiene regímenes subnacionales híbridos o autoritarios?⁸

La política provincial impacta sobre la política nacional a través de la sobrerrepresentación de algunas provincias en instituciones nacionales como el Congreso, a través de la presencia de funcionarios provinciales en oficinas federales y en términos fiscales. Las prácticas políticas provinciales menos democráticas o antidemocráticas pueden socavar la democratización nacional debido al impacto que tiene la política provincial sobre la política nacional, pero también porque significa que no todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos civiles y políticos a lo largo y ancho del territorio nacional, algo que se presupone que es una de las condiciones de una democracia.

Para que un régimen político nacional sea considerado democrático, todas sus unidades subnacionales deben alcanzar un umbral mínimo de democracia. Este trabajo ha propuesto utilizar las características enumeradas por O'Donnell y Schmitter (1994) en su definición de la democracia política como un umbral mínimo para la democratización subnacional también. La existencia de unidades subnacionales que no garantizan los derechos políticos básicos en un país nos obligaría a reconsiderar si este país puede ser efectivamente considerado una democracia plena, o al menos nos llevaría a cuestionar el compromiso de la elite política nacional con la democracia.

La existencia de un régimen subnacional no democrático o autoritario implicaría una de las siguientes opciones: a) que estas unidades subnacionales están enmarcadas en una estructura política que no se ha democratizado plenamente y, por lo tanto, permite que persistan regímenes subnacionales no democráticos o autoritarios; b) que estas unidades subnacionales son realmente autónomas y que existe una posibilidad institucional de que una unidad subnacional esté tan aislada como para tener reglas

⁸ En relación con esta pregunta, ver también O'Donnell (1999).

autoritarias y discriminatorias que se mantienen, ya sea por la connivencia de instituciones o prácticas antidemocráticas a nivel nacional, o por la incapacidad del estado nacional. En cualquiera de estos casos, tendríamos que considerar al régimen político nacional como una democracia limitada o, dependiendo de qué tan predominantes sean los regímenes subnacionales antidemocráticos, una no democracia.

La existencia de regímenes subnacionales híbridos hace que el panorama nacional sea más impreciso. Como he argumentado en este trabajo, los regímenes subnacionales híbridos pueden persistir debido a la connivencia del estado nacional o a pesar de la voluntad del estado nacional de democratizar sus unidades subnacionales. Estos regímenes subnacionales menos democráticos o híbridos subsisten en parte porque no son autoritarismos claros y funcionan dentro de las reglas del juego establecidas a nivel nacional. Es decir, muchos de estos regímenes subnacionales menos democráticos funcionan dentro de los requisitos mínimos de un régimen democrático y son democráticos en lo que respecta al régimen. Pero si adoptamos una concepción más amplia de la democracia y la entendemos como una forma particular de relación entre estados y ciudadanos (O'Donnell 1999), además de un tipo particular de régimen, debemos tomar en cuenta qué tan democrático es el estado provincial o las relaciones sociales arraigadas que predominan. Aquí, nos encontramos con otros problemas de democratización que no se refieren al régimen político. Y, en este sentido, no se resuelven con una transición a la democracia, sino con una democratización entendida como un proceso a largo plazo que implica el avance hacia una política más participativa y abierta, prácticas políticas que promueven la igualdad en el ejercicio de derechos ciudadanos, políticas públicas, etc.

Los procedimientos democráticos –o un régimen democrático- no son suficientes para garantizar el desarrollo de una ciudadanía democrática. Son un primer paso importante; sin embargo, si los ciudadanos han de ejercer sus derechos de manera autónoma, debemos tomar en cuenta otras variables. Algunas de estas variables podrían incluir lo que Fox ha llamado una “transición desde el clientelismo hacia la ciudadanía” (Fox 1994: 151 –traducción mía), que implica una transición desde una relación particularista entre el estado y sus ciudadanos hacia una relación basada en los derechos. En algunos países de América Latina o de otras democracias puede haber unidades subnacionales que son abiertamente autoritarias, pero en muchos otros casos lo que vemos son regímenes democráticos subnacionales cuyas relaciones sociales no se han democratizado y donde el estado está colonizado por intereses privados.

Los enclaves subnacionales o incluso los regímenes autoritarios subnacionales arraigados ilustran vívidamente por qué sería más útil estudiar la democratización como un *proceso* extendido y disputado de construcción de un régimen, y no como un estado final consolidado. Sin duda, la existencia de desviaciones subnacionales de la norma democrática nacional aparentemente hegemónica puede presentar fuentes duraderas de resistencia a esa misma norma, y también puede servir para estimular ciclos de movilización política que apunten a eliminar estas fuentes locales de resistencia antidemocrática.

Referencias

- Behrend, Jacqueline (2008), "Democratic Argentina and the 'Closed Game' of Provincial Politics: Protest and Persistence". Tesis de doctorado, Department of Politics and International Relations, University of Oxford.
- Behrend, Jacqueline (2009), "The Unevenness of Democracy at the Sub-national Level: Provincial Closed Games in Argentina". Presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política de IPSA. Santiago, Chile, 12-16 de julio.
- Benton, Allyson (en prensa), "Bottom-Up Challenges to National Democracy: Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves, the Case of Mexico." *Comparative Politics*.
- Collier, David y Robert Adcock (1999), "Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts". *Annual Review of Political Science*, 2: 537-65.
- Collier, David y Steven Levitsky (1997), "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics*, 49 (3): 430-451.
- Cornelius, Wayne A., Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley eds. (1999), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla: Center for US-Mexican Studies, University of California.
- Diamond, Larry (2002), "Thinking about Hybrid Regimes." *Journal of Democracy*, 13 (2): 21-35.
- Fox, Jonathan (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico". *World Politics* 46 (2): 151-184.
- Garretón, Manuel Antonio (2001), *Democracy in Latin America: (Re)constructing Political Society*. Tokio: United Nations University Press.
- Gibson, Edward L. ed. (2004), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward L. (2007), "Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos." *Desarrollo económico*, 47 (186): 163-191.
- Gibson, Edward L. (2009), "Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape." Presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política de IPSA. Santiago, Chile, 12-16 de julio.

- González, Francisco E. y Desmond King (2004), “The State and Democratization: The United States in Comparative Perspective”. *British Journal of Political Science*, 34 (2): 193-210.
- Karl, Terry Lynn (1995), “The Hybrid Regimes of Central America”. *Journal of Democracy* 6 (3).
- King, Desmond, Robert C. Lieberman, Gretchen Ritter y Laurence Whitehead eds (2009), *Democratization in America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- King, Desmond y Robert C. Lieberman (2009), “American Political Development as a Process of Democratization”. En Desmond King et al (2009), *Democratization in America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan (2000), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder y Londres, Lynne Rienner.
- Mazduca, Sebastián L. (2007), “Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power”. En Gerardo L. Munck, ed, *Regimes and Democracy in Latin America*. Oxford, Oxford University Press.
- McMann, Kelly (2006), *Economic Autonomy and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Montero, Alfred (2007), “Uneven Democracy? Subnational Authoritarianism in Democratic Brazil”. Presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association, Montréal, Canadá, 5-8 de sept.
- Morlino, Leonardo (2009), “Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion?” *European Political Science Review* 1 (2): 273-296.
- Munck, Gerardo (1996), “Disaggregating Political Regime. Conceptual Issues in the Study of Democratization”. Working Paper #228, Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- O’Donnell, Guillermo (1997), “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”. En Guillermo O’Donnell, *Contrapuntos*. Buenos Aires, Paidós.
- O’Donnell, Guillermo (1999), “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America : A Partial Conclusion”. En Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro eds., *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

- O'Donnell, Guillermo y Laurence Whitehead (2009), "Two Comparative Democratization Perspectives: "Brown Areas" and "Immanence"". En Desmond King et al, *Democratization in America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona, Paidós.
- Souza, Celina (2009), "Subnational Authoritarian Politics and Policy Choices in the Brazilian State of Bahia". Presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política de IPSA. Santiago, Chile, 12-16 de julio.
- Whitehead, Laurence (2002), *Democratization. Theory and Experience*. Oxford, Oxford University Press.