

DEMOCRATIZACIÓN SUBNACIONAL: ALGUNAS PREGUNTAS TEÓRICAS*

por Jacqueline Behrend**

Desde el fin de los gobiernos autoritarios en América Latina, Europa oriental y 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 que era democrático a nivel nacional, y cómo las prácticas políticas a nivel local podían socavar la democratización nacional (Cornelius et al. 1999, Gibson 2007). 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 Estados Unidos se democratizaran plenamente 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.

* Agradezco los comentarios de Laurence Whitehead y Guillermo O'Donnell a versiones anteriores de este artículo. Las discusiones con Edward L. Gibson y Julián Durazo Herrmann también me ayudaron a pensar algunos de los temas planteados en el artículo. Los errores y omisiones, sin embargo, son enteramente mi responsabilidad.

** Profesora de ciencia política en la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. E-mail: jacqui_behrend@hotmail.com.

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 2007, 2009; Montero 2007, Behrend 2008, 2011; Gervasoni 2010, Giraudy 2010), 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 (Mickey 2008, King et al. 2009, Gibson 2010). La existencia de prácticas democráticas dispares dentro de la geografía subnacional en regímenes nacionales que son razonablemente democráticos nos lleva a preguntarnos si pueden existir “enclaves subnacionales autoritarios” o incluso “regímenes subnacionales autoritarios”, o si quizá es más apropiado hablar de “prácticas autoritarias” o “prácticas liberales” (Whitehead y Behrend 2012). Este trabajo se basa en algunas herramientas analíticas de la literatura sobre democratización nacional y busca establecer un puente con el debate más reciente e incipiente sobre la democratización subnacional discutiendo 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, fundamentalmente, de los conceptos que utilizamos, y sugiere algunas líneas de indagación.

Existe una importante literatura que discute el rol que juegan las relaciones intergubernamentales y el federalismo fiscal para explicar el ritmo dispar de la democratización en países como Argentina (Bonvecchi y Lodola 2011, Gibson 2007, Giraudy 2010), el carácter rentístico de algunas unidades subnacionales (Gervasoni 2010), la modificación de reglas electorales y los cambios en el sistema de partidos (Calvo y Escolar 2005, Calvo y Micozzi 2005, Gibson y Suárez Cao 2010, Leiras 2007, Malamud y De Luca 2005), las coaliciones legislativas (Calvo y Leiras 2010, Gibson y Calvo 2000, Jones y Hwang 2005) o las estructuras de control desarrolladas por las elites subnacionales (Behrend 2008, 2011). En este artículo no me detengo en esta discusión, ya que el objetivo es concentrarme en un análisis conceptual acerca de *qué es* el fenómeno que se intenta explicar.

La caída de regímenes autoritarios como los que existieron en Brasil, Argentina y los antiguos países comunistas, o de partido único, como en México, no implicó un cambio inmediato en las prácticas autoritarias a lo largo del territorio nacional. La democratización —particularmente en países federales— es un proceso espacialmente desparejo y es poco probable

que la democracia abarque todos los aspectos de una estructura política de un día para el otro. La naturaleza desapareja 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 2011, King et al. 2009), y que se dirime dentro de un territorio nacional. Es por esto que Gibson (2009) pone el énfasis en la dimensión *territorial* de la democratización. El cambio de régimen y el establecimiento de instituciones formalmente democráticas son en gran medida procesos nacionales, pero en los países federales la aplicación de estas reglas puede ser tanto nacional como local, y esto varía según el país. 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 puede ser un proceso lento, variable y de largo plazo¹.

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) presenta un argumento sucinto 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.

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 desapareja. Esta variación es importante, porque la naturaleza territorialmente desapareja 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 implementación de políticas federales, en los partidos políticos nacionales, etc. Por lo tanto, la resistencia subnacional a la democratización revierte en el

¹ Desde esta perspectiva, la democratización es un típico ejemplo de un proceso que se mueve lentamente (*slow-moving*), como diría Pierson (2004).

sistema político nacional—. En este trabajo, pongo la atención en la interacción de tres dimensiones que entran en juego en los procesos de democratización subnacional: el tipo de régimen político nacional, el tipo de régimen político subnacional y el rol del Estado nacional.

I. ¿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 centro 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 es el objetivo de este artículo 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 electoral², 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

² Existe una importante discusión acerca de si los sesgos partidarios en las reformas electorales han fortalecido a los partidos o individuos que estaban en el poder. Ver, por ejemplo, Calvo y Escolar (2005) y Calvo y Micozzi (2005).

la capacidad —o incluso la voluntad— de actuar de la misma manera en todo el territorio (O'Donnell 1997, 1999, 2009). Esto puede tener como resultado una presencia 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 que permite que algunas provincias ejerzan un control de límites (Gibson 2007) y resistan 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 federalismo fuerte 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.

El sesgo nacional de la literatura sobre democratización suponía que en términos de procedimientos, la democratización subnacional ocurría al mismo tiempo que la democratización nacional —es decir, que las 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 se promulgaban en un mismo momento— si bien la medida en que estos derechos se implementaban efectivamente podía variar de una provincia a otra o de un estado a otro³. Sin embargo, en la práctica, la democratización no siempre ha seguido este modelo.

La política y la democratización subnacional ocurren en el marco de un régimen político nacional y en relación con él. Pero como existe cierto margen de variación entre los procesos nacionales y subnacionales, la demo-

³ O'Donnell (1997) fue uno de los primeros en llamar la atención a este problema. De aquí en más, utilizo los términos provincia y estado intercambiamente para referirme a las unidades subnacionales de segundo nivel en países federales.

cratización subnacional puede ocurrir en al menos tres escenarios diferentes: a) democratización subnacional en una democracia; b) democratización subnacional en una democracia limitada o restringida; c) democratización subnacional en una no democracia.

La transición a la democracia en Argentina ocurrió simultáneamente a nivel nacional y subnacional, tanto en el plano formal como en el procedimental. En Estados Unidos esto fue así en teoría, pero los trabajos de Gibson (2010), Mickey (2008) y King et al. (2009) muestran hasta qué punto fracasó la democratización subnacional en el Sur y se permitió la creación de un régimen genuinamente autoritario en esos estados hasta que la intervención del gobierno federal forzó la democratización subnacional en las décadas de 1950-1960. De este modo, la democratización del Sur de los Estados Unidos luego de la derogación de las leyes segregacionistas en la década de 1960 puede verse como un caso de democratización subnacional en una democracia (King et al. 2009). En otros casos, el proceso de democratización se inició a nivel subnacional y luego llegó a la arena nacional. México, Brasil y Rusia son ejemplos en este sentido y podrían verse como casos de democratización subnacional en una no democracia. En México, el régimen autoritario del PRI liberalizó las elecciones a nivel subnacional antes de la liberalización de las elecciones nacionales y permitió la elección de partidos opositores en algunos estados ya en la década del ochenta. En Brasil, el régimen militar habilitó las elecciones para gobernador en 1982, un par de años antes del cambio de régimen nacional y de las elecciones directas para presidente. También en Rusia la política de *glasnost* permitió elecciones más competitivas a nivel subnacional antes de la transición a la democracia a nivel nacional. Incluso en la India, el régimen colonial británico permitió las elecciones en algunos estados antes de la descolonización (Tudor y Ziegfeld 2010). En casi todos los casos, esto tuvo efectos sobre los patrones de competencia en el período postautoritario.

Obviamente, no todos los casos encajan perfectamente en alguna de estas tres 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 no democrático sea el régimen político nacional.

Existen muchas concepciones de democracia, pero para los fines de este trabajo, utilizaré la definición de “democracia política” desarrollada por O’Donnell y Schmitter (1994), que incluye elecciones libres y regulares, sufragio universal y una protección amplia de las libertades políticas y civiles. Sin embargo, como ha resaltado Whitehead (2011), la democratización es típicamente no tanto un estado final predefinido, sino un proceso complejo, a largo plazo, dinámico y con final abierto 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 predeterminado, si bien hay ciertos requisitos mínimos para poder considerar que lo que está ocurriendo es efectivamente un proceso de democratización⁴. 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. El hecho de que un régimen subnacional esté inserto en un régimen democrático nacional constituye en teoría 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.

El concepto de régimen político es central en los estudios de la democratización. Tanto la democracia como su opuesto, el autoritarismo, han sido definidos como regímenes políticos (O’Donnell 2010, Linz 2000). 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 política⁵.

⁴ Esto implica tomar en cuenta la dinámica del cambio y la dirección y velocidad del cambio (Collier y Adcock 1999).

⁵ La literatura sobre democratización ofrece muchas definiciones de régimen político. Para una reseña de algunas de las definiciones más importantes, ver Munck (1996). Mazzuca (2007) 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. En esta definición, la noción de régimen político implica tanto una dimensión de procedimientos como de comportamiento (Munck 1996) e incluye prácticas formales e informales.

La unidad de análisis en los estudios de democratización ha sido usualmente el régimen político nacional. Sin embargo, en los países federales la autoridad política y las instituciones están descentralizadas. Esto plantea una pregunta importante: ¿se puede hablar de la existencia de regímenes políticos subnacionales? La idea de un régimen político subnacional parecería estar implícita en la noción de democratización subnacional, pero esto supone la existencia de un régimen subnacional dentro de un régimen político nacional.

Si bien la existencia de sistemas de partidos subnacionales ha sido reconocida y estudiada por la literatura sobre federalismo (Calvo y Escolar 2005, Gibson y Suárez Cao 2010, Key 1986, Leiras 2007), al igual que la variación en la implementación de políticas y derechos (Smulovitz 2010), la existencia de regímenes políticos subnacionales no ha recibido tanta atención. En los países federales, las unidades subnacionales (provincias o estados) tienen muchos de los atributos de un régimen político: tienen sus propias instituciones formales e informales, reglas y prácticas que regulan el acceso a y los usos de la autoridad política. Los “regímenes políticos subnacionales” a menudo tienen patrones de competencia política particulares, tanto en términos formales como informales, y la competencia electoral usualmente se rige por arreglos constitucionales o leyes cuyo ámbito se limita a la jurisdicción subnacional (Gibson y Suárez Cao 2010). Estas instituciones, reglas y prácticas pueden no ser homogéneas a lo largo de un mismo territorio nacional. Si consideramos que se puede hablar de regímenes políticos subnacionales, entonces debemos considerar que éstos tienen atributos limitados, porque son parte de un régimen político nacional. Por lo tanto, utilizo el concepto de régimen político subnacional de una manera acotada. Asimismo, la autonomía de los regímenes subnacionales puede variar de un país a otro. Siguiendo esta línea, en los países federales el régimen político nacional contiene regímenes políticos subnacionales, pero el régimen político nacional es algo distinto a la suma de sus partes constitutivas o a un promedio de sus partes.

Si los términos y la calidad de la democracia subnacional pueden ser distintos a los de la democracia nacional, esto plantea un interrogante analítico: ¿en qué medida puede ser distinto un régimen político subnacional del régimen político nacional? ¿Qué margen de variación existe? ¿Puede existir un régimen subnacional autoritario dentro de un régimen nacional democrático o la existencia del primero impide la existencia del segundo? Gibson

(2009) considera que sí y denomina a este fenómeno “yuxtaposición de regímenes”. Giraudy (2010) también apoya esta idea. Pero si suponemos que puede haber un régimen subnacional distinto al régimen nacional esto nos lleva a otro interrogante: ¿la existencia de un régimen subnacional autoritario modifica al régimen nacional? Estas preguntas son tanto teóricas como empíricas.

II. ¿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 se intenta 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 2007, 2009; Gervasoni 2010). Pero a pesar de su uso generalizado, el concepto no ha sido definido con precisión. El rótulo de “autoritarismo” tiene una fuerte carga y es importante aclarar 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 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:

... sistemas políticos con pluralismo político limitado, no responsable, sin una ideología elaborada que los guíe, pero con mentalidades distintivas, sin movilización extensa ni intensa, excepto en ciertos momentos de su desarrollo, y donde un líder u ocasionalmente un pequeño grupo ejerce el poder dentro de límites poco definidos en términos formales, pero bastante previsibles (Linz 2000: 159 —traducción mía—).

Pero en regímenes políticos que se rigen por reglas y procedimientos democráticos a nivel nacional, el concepto de autoritarismo subnacional pa-

recería 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.

La pregunta que surge es: cuando hablamos de autoritarismo subnacional, ¿nos estamos refiriendo a un *régimen* político autoritario o a *prácticas* autoritarias que no necesariamente constituyen un régimen político coherente, pero que pueden ocurrir dentro de un régimen que es democrático en términos procedimentales? La diferencia principal entre un régimen autoritario subnacional y prácticas autoritarias subnacionales es que el primero es claramente no democrático, mientras que el segundo desafía a las instituciones democráticas establecidas. Con el fin de sistematizar el concepto de autoritarismo subnacional, lo desgloso y propongo una tipología formada por tres tipos distintos de autoritarismo subnacional: prácticas autoritarias subnacionales, situaciones autoritarias subnacionales y regímenes autoritarios subnacionales (ver Cuadro 1). El desglose del concepto de autoritarismo subnacional en tres categorías diferenciadas apunta a poner el énfasis en las características organizadoras de cada uno y no sólo en el ámbito jurisdiccional, como hace el concepto no desglosado. No se trata de tres categorías aisladas, sino que existe un componente incremental entre ellas que está dado por la sistematicidad de las prácticas, la organización y la extensión.

En un país que formalmente es una democracia política a nivel nacional o ha atravesado una transición a la democracia, ¿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, limpias y regulares, 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 haya sospechas 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 sistemáticas, no constituyen un régimen autoritario (si no,

pocas de las democracias realmente existentes en el mundo pasarían la prueba). Más bien, se refieren a prácticas iliberales. Un ejemplo de un régimen subnacional no democrático o autoritario sería el Sur de los Estados Unidos antes de la derogación de las leyes Jim Crow, donde los estados individuales promulgaban leyes que efectivamente restringían el sufragio de gran parte de la población (Mickey 2008, Gibson 2010).

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. 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 prácticas constituyen un régimen autoritario subnacional o un régimen subnacional no democrático?⁶ 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. 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 (Behrend 2008, 2011; Gervasoni 2010). En estos países es más factible considerar la existencia de prácticas autoritarias subnacionales o de prácticas iliberales (Whitehead y Behrend 2012), y no de regímenes autoritarios subnacionales.

⁶ Giraudy (2010) considera, por ejemplo, que en Argentina existen provincias con regímenes subnacionales no democráticos.

Una tercera posibilidad es que la persistencia de prácticas autoritarias subnacionales lleve a una *situación* autoritaria⁷. Una situación autoritaria subnacional podría implicar prácticas autoritarias que se sostienen en un período de tiempo acotado, 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. Sin embargo, las prácticas autoritarias podrían ser más persistentes y duraderas en el tiempo que una situación autoritaria, y esto también tendría consecuencias importantes para la democracia. El Cuadro 1 ilustra las diferencias entre regímenes, prácticas y situaciones autoritarias subnacionales.

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 desearíamos 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 y en un estiramiento conceptual.

Si el régimen político nacional es plenamente democrático según la definición de democracia política enunciada anteriormente, es menos probable 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, Gervasoni 2010, McMann 2006).

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, Diamond 2002, Morlino 2009). Podría existir un régimen híbrido que cumpla con los requisitos mínimos de una democracia política, pero que mantenga ciertas prácticas poco liberales o incluso autoritarias. Como argumenta O'Donnell, la democracia no es sólo un régimen político, sino también una forma particular de rela-

⁷ Linz (2000) utiliza el concepto de situación autoritaria o preautoritaria para referirse a situaciones en las que existen factores políticos, sociales y culturales importantes a favor de un desenlace autoritario, pero que no han consolidado su poder.

ción entre estados y ciudadanos (O'Donnell 1999). Es en este segundo aspecto que algunas unidades subnacionales serían menos democráticas: aun si son democráticas desde la perspectiva del régimen, podrían no serlo plenamente 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 clasificados más adecuadamente como “híbridos” o que se puede hablar de *politíes* territoriales iliberales (Whitehead y Behrend 2012).

III. Transiciones y democratización subnacional

¿Cómo ocurre el cambio que lleva hacia una política más democrática a nivel subnacional? Una transición implica un movimiento desde una situación o estado 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 y prácticas 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 —entendida como un proceso a largo plazo—, 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 de régimen. Pero si lo que observamos es un régimen híbrido, una situación autoritaria o un régimen democrático que alberga ciertas prácticas autoritarias o iliberales,

es más probable que la democratización subnacional se refiera al funcionamiento y la respuesta 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 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 procedimentalmente democrático. 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). 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 profundización de la democracia, donde lo que está en juego es el *funcionamiento* del régimen.

IV. 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 pueden reflejar elecciones ideológicas y culturales, así como intereses materiales y cálculos electorales. Pero hay al menos tres situaciones en las que el Estado podría no contribuir con la democratización subnacional.

I. Capacidades

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.

2. Voluntad

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 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.

3. Autonomía subnacional

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 democrático en términos procedimentales, 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 estatu quo, aun si tiene 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 limpias supervisadas por las autoridades nacionales, la misma elite política con un compromiso dudoso hacia la democracia fue reelecta⁸. Es decir, las elecciones libres y limpias pueden tener como resultado un gobierno subnacional que tiene un compromiso dudoso con la democracia o que, en todo caso, sostiene prácticas iliberales. 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 es necesario analizar interrelacionadas: 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 sobre la necesidad de una mayor precisión conceptual en el estudio de la democratización subnacional y el autoritarismo subnacional. Pero hay una pregunta más que un 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 *politics* subnacionales iliberales o autoritarias (O'Donnell 1999)?

⁸ Por ejemplo, el caso de Santiago del Estero después de la intervención de 1993.

La primera pregunta es más fácil de responder. 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 como una de las condiciones de la democracia. Entonces, incorporar la variación subnacional al análisis de la democracia brinda un panorama más complejo del régimen político nacional.

La segunda pregunta es más problemática porque nos lleva a preguntarnos qué es el régimen nacional, si la suma de sus partes constituyentes, un promedio de las mismas o si es algo distinto a lo anterior. Y en este sentido, es difícil encontrar una fórmula que mida el impacto de las unidades subnacionales menos democráticas o iliberales en el régimen político nacional. Parece más apropiado pensar en explicaciones contextualizadas para cada caso. Sí se puede plantear que 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 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. Pero esto no resuelve la pregunta de cómo conceptualizar al régimen nacional.

Los 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 de 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.

La variación subnacional ilustra vívidamente la importancia de estudiar la democratización como un *proceso* extendido y disputado de construcción de un régimen, y no como un estado final consolidado (Whitehead 2011). 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.

CUADRO I

Regímenes, prácticas y situaciones autoritarias subnacionales

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

Bibliografía

- 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 (2011)** “The Unevenness of Democracy at the Sub-national Level: Provincial Closed Games in Argentina”, *Latin American Research Review* Vol. 46, Nº1.
- Benton, Allyson (en prensa)** “Bottom-Up Challenges to National Democracy: Latin America’s (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves, the Case of Mexico” en *Comparative Politics*.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011)** “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina”, en *Publius*, Vol. 41, Nº 2.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005)** *La nueva política de partidos en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi (2005)** “The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Multi-Party Races”, en *The Journal of Politics*, Vol. 67, Nº 4.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Leiras (2010)** “Compañero, Correligionario y Comprovinciano: Initial Notes on the Nationalization of Legislative Collaboration” presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Washington D.C.
- Collier, David y Robert Adcock (1999)** “Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 2.
- Collier, David y Steven Levitsky (1997)** “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, en *World Politics*, Vol. 49, Nº 3.
- 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.” en *Journal of Democracy*, Vol. 13, Nº 2.
- Fox, Jonathan (1994)** “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, en *World Politics*, Vol. 46, Nº 2.
- Garretón, Manuel Antonio (2001)** *Democracy in Latin America: (Re)constructing Political Society*, Tokio, United Nations University Press.
- Gervasoni, Carlos (2010)** “A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, en *World Politics*, Vol. 62, Nº 2.

- 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”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 47, N° 186.
- Gibson, Edward L. (2009)** “Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape”, trabajo presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política de IPSA, Santiago, Chile, 12-16 de julio.
- Gibson, Edward L. (2010)** “Subnational Authoritarianism in the United States: Boundary Control and the Construction of the ‘Solid South’, 1865-1950s”, trabajo presentado en la conferencia “Democratización subnacional: América Latina, Estados Unidos, Rusia e India en perspectiva comparada”, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 15-16 de abril.
- Gibson, Edward L. y Ernesto Calvo (2000)** “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina” en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- Gibson, Edward L. y Julieta Suárez Cao (2010)** “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and Empirical Application to Argentina”, en *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1.
- Giraudy, Agustina (2010)** “The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, N° 2.
- González, Francisco E. y Desmond King (2004)** “The State and Democratization: The United States in Comparative Perspective”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 34, N° 2.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang (2005)** “Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress”, en Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (eds.) *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park, Penn State University Press.
- Karl, Terry Lynn (1995)** “The Hybrid Regimes of Central America”, en *Journal of Democracy*, Vol. 6, N° 3.
- Key, V.O. (1986)** *Southern Politics in State and Nation*, Knoxville, University of Tennessee Press.
- 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 King, Desmond, Robert C. Lieberman, Gretchen Ritter y Laurence Whitehead (eds.) (2009) *Democratization in America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Leiras, Marcelo (2007)** *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.

- Linz, Juan (2000) *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder y Londres, Lynne Rienner.
- Malamud, Andrés y Miguel De Luca (2005) “The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003”, trabajo presentado en el Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Granada.
- Mazzuca, Sebastián L. (2007) “Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power”, en Munck, Gerardo L. (ed.) *Regimes and Democracy in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- McMann, Kelly (2006) *Economic Autonomy and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mickey, Robert (2008) “The Beginning of the End for Authoritarian Rule in America: *Smith v. Alwright* and the Abolition of the White Primary in the Deep South, 1944-1948”, en *Studies in American Political Development*, Vol. 22, pp. 143-182.
- Montero, Alfred (2007) “Uneven Democracy? Subnational Authoritarianism in Democratic Brazil”, trabajo presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association, Montreal, 5-8 de septiembre.
- Morlino, Leonardo (2009) “Are There Hybrid Regimes? Or are They Just an Optical Illusion?”, en *European Political Science Review*, Vol. 1, Nº 2.
- Munck, Gerardo (1996) “Disaggregating Political Regime. Conceptual Issues in the Study of Democratization”, Working Paper Nº 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 O’Donnell, Guillermo, *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós.
- O’Donnell, Guillermo (1999) “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion” en Méndez, Juan E., 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 (2010) *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.
- O’Donnell, Guillermo y Laurence Whitehead (2009) “Two Comparative Democratization Perspectives: ‘Brown Areas’ and ‘Immanence’”, en King, Desmond, Robert C. Lieberman, Gretchen Ritter y Laurence Whitehead (eds.) (2009) *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.

- Pierson, Paul (2004)** *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- Smulovitz, Catalina (2010)** “The Unequal Distribution of Legal Rights: Who Gets What and Where in the Argentinean Provinces?”, trabajo presentado en el Congreso de Latin American Studies Association, Toronto, 6-9 de octubre.
- Souza, Celina (2009)** “Subnational Authoritarian Politics and Policy Choices in the Brazilian State of Bahia”, trabajo presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política de IPSA, Santiago de Chile, 12-16 de julio.
- Tudor, Maya y Adam Ziegfeld (2010)** “Sub-National Democratization in India: Colonialism, Competition, and the Challenge to Congress Dominance”, trabajo presentado en la conferencia “Democratización subnacional: América Latina, Estados Unidos, Rusia e India en perspectiva comparada”, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 15-16 de abril.
- Whitehead, Laurence (2009)** “Two-Tier Citizenship: The Unresolved Challenge of Puerto Rico’s Electoral Exclusion”, en King, Desmond, Robert C. Lieberman, Gretchen Ritter y Laurence Whitehead (eds.) (2009) *Democratization in America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Whitehead, Laurence (2011)** *Democratización. Teoría y experiencia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Whitehead, Laurence y Jacqueline Behrend (2012)** “Illiberal Territorial Politics within Large Federations”, manuscrito sin publicar (*en prensa*).

Resumen

Este artículo parte de un análisis de la literatura sobre democratización y de la discusión reciente sobre democratización subnacional para plantear algunas preguntas teóricas acerca de cómo pensar la democratización subnacional. Plantea una discusión acerca de qué es la democratización subnacional en tanto proceso diferenciado de la democratización nacional, y acerca de qué se entiende por autoritarismo subnacional. Para ello, discute la relación entre tres dimensiones centrales para el estudio de la democratización

subnacional: el tipo de régimen nacional, el tipo de régimen subnacional y el rol del Estado nacional. El artículo desglosa el concepto de autoritarismo subnacional y propone una nueva tipología de autoritarismo subnacional que consiste en: prácticas autoritarias subnacionales, situaciones autoritarias subnacionales y regímenes autoritarios subnacionales. A su vez, plantea el problema de cómo conceptualizar a un régimen nacional que contiene provincias/estados menos democráticos o autoritarios.

Palabras clave

democracia – democratización – subnacional – federalismo – autoritarismo

Abstract

This article examines the literature on democratization and the recent discussion on subnational democratization and raises a few theoretical questions regarding how to analyze subnational democratization. It discusses what subnational democratization is as a distinct process from national democratization and also raises the question of what subnational authoritarianism is. For this purpose, the article discusses the relationship between three central dimensions in the study of subnational

democratization: national regime type, subnational regime type and the role of the national state. The article disaggregates the concept of subnational authoritarianism and proposes a new typology that consists of: subnational authoritarian practices, subnational authoritarian situations and subnational authoritarian regimes. It also raises the question of how to conceptualize a national regime that contains provinces/states that are less democratic or authoritarian.

Keywords

democracy – democratization – subnational – federalism – authoritarianism