

Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional: enfoques comparados

Jacqueline Behrend
Universidad Nacional de San Martín-CONICET (Argentina)

Laurence Whitehead¹
University of Oxford (Reino Unido)

CÓMO CITAR/ HOW TO CITE

Behrend, Jacqueline y Laurence Whitehead. 2017. "Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional". *Colombia Internacional* (91): 17-43. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.01>

RECIBIDO: 23 de agosto de 2016

ACEPTADO: 21 de noviembre de 2016

MODIFICADO: 21 de febrero de 2017

DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.01>

RESUMEN: Después de diez años de estudios sobre democracia subnacional, ¿qué hemos aprendido sobre el fenómeno de la disparidad democrática territorial? Este artículo busca contribuir a los debates sobre la democratización subnacional en dos aspectos: por medio de una propuesta conceptual para entender la variación democrática territorial, y a través del desarrollo de un marco analítico que identifica tres vías hacia la democratización subnacional. El artículo introduce el concepto *estructuras y prácticas iliberales subnacionales* y lo diferencia de las *prácticas antidemocráticas*. Asimismo, brinda ejemplos de la literatura sobre la disparidad democrática territorial para ilustrar los argumentos teóricos.

PALABRAS CLAVE: democratización (*Thesaurus*) • subnacional • iliberalismo • autoritarismo (*autores*)



Este artículo es parte de un extenso proyecto colaborativo entre los autores sobre la democratización subnacional desde una perspectiva comparativa.

1 Los autores agradecen los comentarios de Leonardo Morlino a una versión anterior de este trabajo, y de los dos evaluadores anónimos.

Non-liberal and antidemocratic practices at sub-national level: comparing focuses

ABSTRACT: What is that we have learned after ten years of the territorial democratic disparity phenomena? This article seeks to contribute upon the sub-national democratization debates in two aspects: using a conceptual proposal to understand the territorial democratic variation and through a development of an analytic framework identifying three paths toward subnational democratization. This article introduces the *non-liberal sub-national structural practices* concept, and makes it different to the anti-democratic practices. It also provides examples upon the territorial democratic disparity to illustrate theory arguments.

KEYWORDS: democratization (*Thesaurus*) • sub-national • non-liberalism • authoritarianism (*authors*)

Práticas iliberais e antidemocráticas no âmbito subnacional: abordagens comparadas

RESUMO: Depois de dez anos de estudos sobre democracia subnacional, o que aprendemos sobre o fenômeno da desigualdade democrática territorial? Este artigo procura contribuir para os debates sobre a democratização subnacional em dois aspectos: por meio de uma proposta conceitual para entender a variação democrática territorial e por meio do desenvolvimento de um referencial analítico que identifica três vias para a democratização subnacional. O artigo introduz o conceito *estruturas e práticas iliberais subnacionais* e o diferencia das práticas antidemocráticas. Além disso, oferece exemplos da literatura sobre a desigualdade democrática territorial para ilustrar os argumentos teóricos.

PALAVRAS-CHAVE: democratização (*Thesaurus*) • subnacional • iliberalismo • autoritarismo (*autores*)

Introducción

En las últimas décadas muchos países se democratizaron: de las descolonizaciones democráticas —por ejemplo, en el caribe anglófono— a las primeras transiciones en el sur de Europa, pasando por las de América Latina, y finalmente las de Europa del Este, África y Eurasia. Los estudios sobre la democratización y las mediciones de la democracia se han centrado mayormente en las variaciones entre distintos países. Sin embargo, la democracia no sólo se extiende de manera dispar a lo largo del mundo, sino también dentro de los mismos países. Ya en 1993 O'Donnell llamó la atención sobre este fenómeno utilizando la metáfora *zonas marrones* para referirse a territorios donde el Estado nacional no lograba penetrar y hacer valer el imperio de la ley. Años después, Snyder (2001b) hizo un llamado a “bajar la escala” de análisis y estudiar comparativamente las unidades subnacionales, resaltando la disparidad que podía existir entre los procesos nacionales y los subnacionales. Finalmente, el debate sobre la democracia subnacional quedó efectivamente instalado en 2005 con la publicación del artículo de Gibson sobre *control de límites y autoritarismo subnacional*.

Existe, por lo tanto, una literatura cada vez más amplia sobre la proliferación de lo que denominamos *estructuras y prácticas iliberales* a nivel subnacional (Behrend y Whitehead 2016). Esta literatura se centra en la notable variación que existe del alcance y de la calidad de derechos políticos de los que gozan los ciudadanos en distintas subunidades dentro de un mismo país democrático.

Este artículo busca contribuir a los debates sobre la democratización subnacional en dos aspectos. En primer lugar, por medio de un análisis crítico de lo que hemos aprendido sobre la democratización subnacional hasta el momento, en términos de conceptos, explicaciones e hipótesis. En segundo lugar, a través del desarrollo de un marco analítico que identifica tres vías hacia la democratización subnacional que nos permite entender comparativamente cómo se podría superar la variación territorial. Estos argumentos tienen como punto de partida nuestro trabajo anterior (Behrend y Whitehead 2016), pero se diferencian en que avanzan en la conceptualización (y en la complejidad del argumento), así como en el desarrollo teórico de un marco analítico.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, planteamos el problema de investigación —la variación democrática subnacional— y las distintas formas en que se conceptualizó en la literatura comparada. Además, reseñamos las explicaciones desarrolladas recientemente en la literatura. En la segunda sección, proponemos el concepto de *estructuras y prácticas iliberales* como una categoría más abarcadora para dar cuenta de las distintas variaciones de la democracia subnacional. Para ello, desarrollamos los elementos teóricos que nos

permiten entender cómo confluyen, se combinan y se refuerzan las estructuras y prácticas iliberales a nivel subnacional. Luego, en la tercera sección, llevamos este argumento más lejos al introducir una discusión sobre las prácticas anti-democráticas que subvierten la democracia y pueden llevar a situaciones más extremas a nivel subnacional. Argumentamos, además, que la variación democrática subnacional no se puede explicar a partir de una única variable que se aplique indistintamente a todos los casos e intentamos mostrar la complejidad de las desviaciones democráticas subnacionales. Finalmente, en la cuarta sección, establecemos un vínculo analítico entre el *iliberalismo subnacional* y las posibles vías hacia la democratización subnacional. Nuestro planteamiento se nutre de ejemplos empíricos para ilustrar los argumentos centrales, pero el objetivo de este artículo es fundamentalmente conceptual y teórico.

1. La variación democrática subnacional

La democratización es a menudo un proceso dispar, y más aún en países federales, donde existen unidades subnacionales que son constitucionalmente autónomas en varios aspectos.² Sin embargo, incluso países que son legalmente unitarios —como el caso de Colombia— a menudo carecen de homogeneidad territorial y pueden exhibir una importante variación en la extensión de los derechos democráticos. Este fenómeno tampoco se limita a las democracias más recientes. Durante mucho tiempo, democracias de larga data como la de la India o la de Estados Unidos evidenciaron variación territorial (y lo siguen haciendo). Más aún, la variación subnacional puede existir en países muy institucionalizados y no sólo en las regiones remotas de países menos institucionalizados (Gibson 2012).

Si la democracia política se refiere a la igualdad de derechos de ciudadanía para todos los habitantes de un país, entonces la distribución dispar de estas garantías *dentro* de los regímenes políticos formalmente democráticos es tan importante como las clasificaciones de “muchas n” de países según tipo de régimen. El diseño institucional (por ejemplo el federalismo) puede provocar cierta disparidad democrática; pero incluso en regímenes unitarios la geografía y la historia también pueden producir variaciones territoriales en el ejercicio de derechos ciudadanos y en la capacidad de respuesta de los gobiernos. Tanto Indonesia como Filipinas son repúblicas unitarias, pero están compuestas por miles de islas, algunas de las cuales están muy desarrolladas y bien conectadas entre sí, pero la mayoría son

2 Por ejemplo, puede haber autonomía en el plano electoral, en la provisión de servicios de educación y salud, en el sistema judicial, en la policía, y también puede haber diferencias en el diseño institucional y en las leyes locales según cada diseño federal.

relativamente inaccesibles, socialmente insulares y económicamente marginales. La historia también agrega más capas de diferenciación y esto hace que las preocupaciones políticas de la capital puedan estar muy alejadas de las preocupaciones y divisiones de la población que vive en diversas zonas remotas y alejadas del centro.

El conocimiento acumulado en más de diez años de estudios sobre la democracia subnacional se puede dividir en tres áreas: en primer lugar, el desarrollo de una serie de conceptos que se utilizan para referirse a esta variación; en segundo lugar, una serie de explicaciones e hipótesis que buscan dar cuenta de la variación democrática; y en tercer lugar, algunos marcos analíticos referidos a cómo se podría superar esta variación, es decir, a posibles vías hacia la democratización subnacional.

a. Conceptualizaciones de la variación democrática

La variación democrática dentro de países democráticos se ha conceptualizado de diversas maneras en la literatura. O'Donnell (1993) acuñó el término *zonas marrones* para referirse a esta disparidad. Gibson (2005 y 2012) utiliza el concepto *autoritarismo subnacional* y, al igual que Mickey (2015), el de *enclaves autoritarios*. McMann (2006) y Gervasoni (2010) hablan de regímenes *híbridos*, Behrend (2011) utiliza el concepto *juegos cerrados* y Giraudy (2015) se refiere a *regímenes subnacionales no democráticos*.

¿A qué hacen referencia estos distintos conceptos y qué implicancias tiene su uso para el estudio de la variación subnacional? Citando a Munck y Snyder (2004), los conceptos que utilizamos dan forma al mundo que vemos. Descuidar la conceptualización nos puede llevar al estiramiento conceptual (Sartori 1970), e incluso a errores de codificación o de medición. Pero cuando los objetos de estudio son multidimensionales y en cierto grado heterogéneos (como en este caso), es conveniente no imponer conceptos demasiado rígidos para permitir el juego entre la rigurosidad conceptual y la sensibilidad contextual.

Salvo contadas excepciones (por ejemplo, en el sur de Estados Unidos antes de la década del sesenta), la mayoría de los gobiernos subnacionales son electos a través de elecciones regulares con sufragio universal donde compiten varios partidos,³ y no existen restricciones a los partidos o grupos opositores. Además, están insertos en un marco constitucional que resguarda las libertades y derechos fundamentales de una democracia.

El concepto *zonas marrones* alude a regiones —generalmente periféricas— dentro de un país que se ha democratizado, donde el Estado nacional no logra imponer su autoridad y hacer cumplir la ley. Se trata de zonas de poder privatizado, donde ni las burocracias del Estado ni su legalidad penetran por completo

3 Aunque esta competencia no necesariamente produce alternancia.

y los poderes locales establecen circuitos de poder que son incompatibles, cuando no antagónicos, con la legalidad que supuestamente regula el territorio nacional (O'Donnell 1993). Esta definición presupone una cierta forma mínima de estatalidad y legalidad a nivel nacional, lo cual requiere validación en cada contexto. Por ejemplo, hay zonas de la India donde la estatalidad es débil y los “naxalitas” controlan el territorio, y en la Federación Rusa la autoridad del Estado puede no respetar niveles mínimos de legalidad, etc.

Gibson (2012), en cambio, argumenta que la variación territorial ocurre en contextos altamente institucionalizados y no en regiones remotas y alejadas donde el Estado no está presente. Más bien, esta disparidad democrática tiene su origen en el sistema territorial como consecuencia de las reglas e instituciones “formales” que gobiernan la nación. Para Gibson, el *autoritarismo subnacional* se mantiene a través de estrategias de *control de límites*, con las cuales los políticos subnacionales intentan mantener sus bastiones de poder aislados de la intervención del gobierno federal. Gibson (2012) considera autoritarismo subnacional a cualquier régimen en el que existe una violación sistemática del derecho a la competencia o a la participación políticas. El concepto supone un régimen político subnacional diferenciado del régimen político nacional. Es decir, supone la posibilidad de existencia de una provincia o estado subnacional⁴ con suficiente autonomía como para constituir un régimen autoritario aislado del régimen democrático nacional.

Si bien no descartamos la posibilidad de que este tipo de situaciones pueda ocurrir en algunas circunstancias, la literatura reciente muestra que este tipo de déficit democrático se extiende más allá de la existencia de regímenes subnacionales plenamente autoritarios.⁵ Centrarnos únicamente en los casos de autoritarismo subnacional no nos permitiría ver una cantidad mayor de casos de variación territorial que no alcanzan los estándares democráticos que prevalecen a nivel nacional y constituyen un desafío a la democracia nacional, aunque no llegan a constituir un régimen autoritario propiamente dicho. A menudo, los desafíos a la democracia subnacional no son lo suficientemente sistemáticos o coherentes como para ser considerados regímenes autoritarios.

En su estudio sobre la democratización de los estados del sur de Estados Unidos, Mickey (2015) utiliza el concepto más difuso: *enclaves autoritarios*. Con esto se refiere a la dimensión territorial de la variación democrática, pero evita caracterizar a estos estados como regímenes políticos autónomos. El concepto *regímenes híbridos* (Behrend 2011; Gervasoni 2010; McMann 2006) introduce la posibilidad

4 De aquí en adelante, utilizamos indistintamente *provincia* y *estado*.

5 Ver Behrend y Whitehead (2016). El estudio abarca los casos de Estados Unidos, India, Argentina, Brasil, México y Rusia.

de que las provincias puedan ser gobernadas de una manera que no es del todo democrática ni del todo autoritaria. Es decir, puede haber provincias que tengan elecciones limpias y regulares pero una justicia deficiente o poco pluralismo en la estructura de los medios de comunicación, etc. Behrend (2011) utiliza el concepto *juegos cerrados* para caracterizar a sistemas políticos provinciales que funcionan en el marco legal de una democracia, pero en los que los gobernadores ejercen un fuerte control —directo o indirecto— sobre distintas dimensiones de la política (por ejemplo, la justicia, el estado provincial, el acceso a oportunidades de negocios, los medios de comunicación).

Giraudy (2015) también se aleja de la conceptualización de Gibson al denominar estas provincias como *regímenes subnacionales no democráticos* (SUR). La distinción para Giraudy entre un régimen autoritario y uno no democrático es que en los SUR no hay impedimentos legales a la competencia multipartidaria. Sin embargo, los SUR se distinguen de las democracias subnacionales en que, en la práctica, la capacidad de la oposición de acceder al poder se ve seriamente limitada por una serie de acciones no democráticas, ilegales e informales. Retomamos esta distinción de Giraudy más adelante en nuestro desarrollo de la diferencia entre *prácticas iliberales* y *prácticas antidemocráticas*.

El concepto *estructuras y prácticas subnacionales iliberales* nos permite entender cómo algunos sistemas políticos provinciales pueden permanecer por debajo de los estándares democráticos que prevalecen en el resto del país y desafiar la democracia nacional sin llegar a convertirse en regímenes autoritarios propiamente dichos. La inclusión de este concepto en el debate académico nos permite abarcar una cantidad importante de casos en los que el concepto *autoritarismo subnacional* no se aplica bien.

Nuestro argumento es que las *estructuras y prácticas iliberales* constituyen la principal forma de obstrucción a una democracia y ciudadanía territorialmente uniforme. Esta conceptualización más amplia trae algunas dificultades empíricas que aún no han sido resueltas (por ejemplo, ¿cómo identificamos y medimos estas prácticas?), pero la ventaja es que nos permite descubrir dinámicas históricamente más realistas y socialmente más abarcadoras del avance (o retroceso) territorial *dentro* de los regímenes nacionales luego de su democratización formal.

b. Explicaciones de la variación subnacional

Así como existe un debate importante acerca de cómo conceptualizar la variación democrática subnacional, también se han desarrollado distintas explicaciones e hipótesis causales para dar cuenta de este fenómeno. Algunas han sido explicaciones detalladas de pocos casos, mientras que otras son intentos de medir las variaciones democráticas en una gran cantidad de ellos.

Las prácticas y estructuras subnacionales iliberales no pueden atribuirse a una única causa. En la mayor parte de los casos existen factores múltiples que contribuyen a la persistencia o el desarrollo de unidades menos democráticas dentro de países que se han democratizado. La literatura reciente nos brinda distintas perspectivas sobre la complejidad y multicausalidad de la variación democrática. Sin embargo, existe una convergencia en torno a una serie de causas de la variación democrática en las investigaciones recientes. Entre ellas, se destacan: el diseño institucional (federal o unitario); el control de los recursos económicos (estructural); las dinámicas partidarias; las explicaciones sociológicas; y la heterogeneidad étnica y geográfica.

Como mencionamos antes, O'Donnell (1993) resalta las causas extrainstitucionales de la heterogeneidad democrática dentro de los Estados nacionales. Desde una perspectiva más institucional, Gibson (2012) argumenta que el autoritarismo subnacional es consecuencia de la organización territorial de un país. El federalismo ayudó a expandir la democracia en muchos países, pero también le dio poder al autoritarismo subnacional y lo absorbió en su marco legal y normativo. Gran parte de las investigaciones posteriores siguieron el enfoque institucional de Gibson, centrándose en las reglas formales que gobiernan las relaciones intergubernamentales —por ejemplo, las fiscales— o en las relaciones intergubernamentales más generales (Gervasoni 2010; Giraudy 2015). Otras investigaciones se centraron más en los mecanismos locales de construcción de poder que permiten a los gobernantes subnacionales sostener estructuras y prácticas iliberales más allá de las preferencias de los gobiernos nacionales (Behrend 2011 y 2016; Borges 2016; Durazo Herrmann 2016; Sidel 2014). También hay cierta convergencia en una serie de causas económicas de la variación democrática subnacional (Sidel 2014). Y en un artículo reciente, McMann *et al.* (2016) argumentan que no es el federalismo ni el diseño institucional lo que explica la variación democrática subnacional, sino la heterogeneidad social y estructural. Esta heterogeneidad es consecuencia de la diversidad étnica y económica, la topografía montañosa y el tamaño de la población.

2. Iliberalismo subnacional: estructuras y prácticas

Las estructuras y prácticas iliberales subnacionales en países democráticos no deben ser equiparadas con los regímenes autoritarios nacionales y provinciales que precedieron la democratización nacional. Estas estructuras y prácticas iliberales ocurren *dentro* del marco de la política democrática nacional que, si bien tiene sus fallas, garantiza una serie de derechos e instituciones que potencialmente pueden ser activados para asegurar estándares mínimos de democracia. Con base en esta distinción, la democratización subnacional en países democráticos se

entiende mejor como parte de la agenda de investigación sobre profundización de la democracia que como un proceso de cambio de régimen.⁶

La mayor parte de la literatura sobre autoritarismo subnacional y variaciones en la democracia subnacional se centra en los aspectos formales: principalmente, las dimensiones institucionales y especialmente electorales. Estos aspectos son importantes, pero nuestro análisis comparativo llama la atención sobre las contrapartes informales que refuerzan —y en algunos casos sobrepasan— los aspectos más acotados y básicamente procedimentales. Nuestro marco analítico busca ampliar el concepto de autoritarismo subnacional desarrollado por Gibson para incluir casos que no llegan a conformarse como regímenes autoritarios institucionalizados, pero que constituyen un desafío importante a la democracia. El concepto *estructuras y prácticas iliberales* se centra en prácticas políticas subnacionales que restringen las opciones, limitan el debate y excluyen o distorsionan la participación democrática de manera tal que terminan negando los principios democráticos proclamados a nivel nacional. Se trata de estructuras y prácticas políticas *duraderas* que se reproducen en el tiempo, como por ejemplo los sistemas judiciales locales discriminatorios, el clientelismo o los medios de comunicación capturados. Las estructuras y prácticas iliberales pueden condicionar seriamente el estatus democrático de una provincia sin manifestar abiertamente el abanico completo de características de un régimen autoritario. Pueden ser más parciales, pero no por eso menos duraderas.

Existe un cierto paralelo aquí con las distintas categorías intermedias de regímenes que no son plenamente democráticos ni abiertamente autoritarios, que se desarrollaron en la literatura de política comparada (regímenes híbridos, autoritarismo electoral y competitivo son algunos ejemplos)⁷ y en la literatura sobre la democracia iliberal a nivel nacional.⁸ Pero la mayoría de las estructuras y prácticas iliberales que observamos no son claramente autoritarias ni llegan a constituirse como regímenes completos. Esto es porque deben operar dentro de los límites de una estructura democrática general y deben coexistir con competidores provinciales genuinamente más abiertos. Y en contraposición con la caracterización de un régimen autoritario, no hace falta que estas prácticas sean tan holísticas y desafiantes como para chocarse frontalmente con la democracia nacional. Pueden ser más parciales, fragmentarias y fluidas, y estar diseñadas

6 Ver Morlino (2012).

7 Ver Levitsky y Way (2010), así como Schedler (2013).

8 Este concepto se popularizó a partir del capítulo 3 de Zakaria (2003), que hace referencia particular a Rusia e India, aunque él lo concibe en términos que podrían extenderse a las democracias que se enfrentan al crimen organizado o la insurgencia, y también podría ser relevante para varias “viejas” democracias en la actualidad.

para evitar la confrontación abierta con las autoridades centrales. Por este motivo, también pueden pasar “por debajo del radar” cuando se evalúa el cumplimiento de las normas constitucionales. Pero aun así pueden persistir y reproducirse en el tiempo, a pesar de la presión y quizá intervención del gobierno central; crean condiciones de competencia desiguales, y restringen la competencia y la participación de tal forma que niegan de manera duradera partes de la arquitectura constitucional de la democracia nacional.

Una lista ilustrativa de este tipo de estructuras y prácticas iliberales —que podría incluir familias oligárquicas, medios de comunicación controlados, Cortes capturadas y maquinarias municipales, entre otras— demuestra la diversidad de actores con poder informal y arraigado que se pueden pensar dentro de este concepto. Tanto dentro como entre países, cada sistema local que restringe la democracia y obstaculiza la participación ciudadana muestra su propia mezcla particular de ingredientes iliberales.

En trabajos anteriores (Behrend y Whitehead 2016), muchas veces abreviamos el concepto *estructuras y prácticas iliberales* en *prácticas iliberales*. No obstante, nuestro planteamiento teórico, así como el material empírico que recopilamos, abarcan ambos y requiere el uso del concepto no abreviado. En este apartado ofrecemos una explicación y justificación teórica del primero a nivel subnacional.

En las ciencias sociales hubo un debate largo e intenso entre los exponentes de las explicaciones estructurales y quienes privilegian la agencia. Cada una de estas posturas contrapuestas opera en un nivel de análisis particular y refleja una serie de preocupaciones y presunciones singulares. Sin embargo, al menos en relación con nuestro campo de estudio, esta dicotomía se puede exagerar con facilidad. Cuando nos referimos a *estructuras y prácticas iliberales* estamos pensando en una serie limitada de arreglos colectivos locales que pueden rastrearse a lo largo del tiempo y compararse dentro de un mismo espacio porque son territorialmente duraderos y concentran una cantidad de poder acumulativo como para hacer que un abanico amplio de actores no cumpla plenamente con las reglas del juego relativamente “liberales” y “democráticas” que se proclaman a nivel federal. Este poder es en parte institucional, pero también puede llegar más allá del nivel formal debido a la solidez del apoyo que deriva de los principales intereses y actores locales. Si bien en términos teóricos podemos distinguir entre estructuras más formales e institucionalizadas y prácticas vinculadas a la agencia de los actores, en realidad ambas están íntimamente conectadas.

Para establecer la intimidad de las conexiones entre estas estructuras y sus prácticas asociadas, consideremos dos ejemplos importantes. En primer lugar, podríamos examinar los medios de comunicación locales. Si la prensa y la televisión local están confabuladas, pueden evidenciar la estrechez de sus compromisos

editoriales y la agresividad de sus lealtades partidarias. Las estructuras mediáticas y las prácticas comunicativas pueden combinarse de este modo para evitar la cobertura periodística liberal de los conflictos subnacionales. En segundo lugar, podemos encontrar sistemas judiciales locales que no se modificaron en décadas, más allá de los cambios políticos más amplios, y que se concentran en reprimir a los sectores más “disidentes” de la comunidad, en lugar de impartir justicia de manera imparcial. Aquí también los aspectos estructurales de la policía, las Cortes y el sistema penitenciario podrían generar resultados que son sistemáticamente iliberales (y técnicamente injustos). En estos casos, las estructuras y las prácticas pueden estar íntimamente imbricadas. Podría ser que en algunos escenarios relativamente cerrados y parroquiales las estructuras puedan identificarse con actores con nombre y apellido, y con intereses visiblemente dominantes (por ejemplo, los dueños de algunos periódicos, abogados reconocidos, jefes policiales, etc.). De este modo, las instituciones y los actores se pueden solapar y producir prácticas como la cobertura periodística intencionalmente tendenciosa, la justicia (e impunidad) selectiva y la represión policial. Estas prácticas pueden ser duraderas y recurrentes, y estar enraizadas en estructuras que tienen la capacidad de reproducirse durante décadas, incluso a pesar del reemplazo de los actores identificables. En términos generales, nuestra preocupación se centra en las estructuras iliberales que sustentan prácticas excluyentes y a veces antidemocráticas de larga data.

En términos analíticos, el concepto *estructuras y prácticas iliberales* nos parece la categoría y el marco analítico más apropiado para rastrear y reconstruir comparativamente la *combinación* de arreglos impersonales y personales/formales e informales que apuntalan al iliberalismo subnacional, y que pueden bloquear los estándares democráticos sostenidos a nivel nacional. En términos empíricos, la investigación debería centrarse tanto en las señales visiblemente estructurales como en las prácticas disciplinarias más elusivas. En términos teóricos, si el objetivo es explicar la persistencia de barreras a la expresión y competencia política abierta que están concentradas territorialmente, no podemos excluir *a priori* los procesos sociales subjetivos como variable explicativa, del mismo modo que también es necesario incorporar a la explicación los determinantes más estrechamente institucionales. El vínculo entre ambos podría ser el factor decisivo para explicar cómo los iliberalismos locales logran persistir, adaptarse, hacer retroceder y también evadir el control y monitoreo del gobierno nacional.

Existe un vínculo importante con la literatura sobre instituciones informales. Helmke y Levitsky (2006) señalan que las reglas e instituciones informales son tan centrales para entender la política como las formales, ya que refuerzan, subvierten y a veces sustituyen las reglas, los procedimientos y las organizaciones

formales. Las instituciones informales son reglas compartidas socialmente, generalmente no escritas, que se crean, comunican y hacen cumplir por fuera de los canales oficiales (Helmke y Levitsky 2006). Pero las instituciones informales no siempre subvierten la democracia. En algunos casos pueden sostenerla o reforzarla, dicen los autores. Las estructuras iliberales subnacionales que identificamos pueden ser instituciones formales (la prensa, la justicia) cuyo funcionamiento se desvirtúa o subvierte, mientras que las prácticas iliberales en muchos casos son instituciones informales iliberales (como las prácticas de sucesión en las que el poder siempre queda en manos de una familia, el clientelismo). También incluimos dentro de las iliberales los comportamientos extrainstitucionales (el abuso sistemático del poder ejecutivo local). Pero, a diferencia de las instituciones informales, las estructuras y prácticas iliberales *siempre* tienen efectos nocivos sobre la calidad de la democracia y se caracterizan por subvertir la democracia o producir una democracia de baja intensidad.

Nuestro planteamiento está también ligado a la literatura sobre la calidad de la democracia, que en los últimos años complejizó el debate sobre la multidimensionalidad de la misma. Morlino (2012) enumera ocho calidades de la democracia y muestra algunos patrones recurrentes de subversión de estas calidades.⁹ Si las evaluamos a nivel subnacional, observaríamos que su subversión ocurre con frecuencia a través de estructuras y prácticas iliberales y produce una democracia de menor calidad. Por ejemplo, para evaluar el imperio de la ley, Morlino identifica las siguientes subversiones recurrentes: la utilización de la ley como una herramienta política, el uso de la ley para promover intereses económicos particulares, la ley como una serie de reglas que hay que evadir, o el forzar los límites de implementación de la ley. Estas subversiones o prácticas iliberales podrían combinarse para convertir a la justicia subnacional en una estructura iliberal.

Al igual que las instituciones informales, la investigación de las estructuras y prácticas iliberales subnacionales plantea una serie de desafíos. Por un lado, el de identificar la existencia de una estructura o práctica iliberal. Cuando se trata de una estructura formal con un diseño iliberal puede resultar más fácil identificarla. Pero muchas de las prácticas iliberales observadas a nivel subnacional son sutiles o informales y pueden ser difíciles de identificar a primera vista. O, como señalan Helmke y Levitsky (2006), si una estructura o práctica no está escrita, ¿cómo demostramos que existe? Tal vez por su impacto o por su previsibilidad, pero estas opciones dejan más espacio para interpretaciones contrastadas. Por otro lado, el

9 Las ocho calidades desarrolladas por Morlino (2012) son: 1. Imperio de la ley; 2. *Accountability* electoral; 3. *Accountability* interinstitucional; 4. Participación política; 5. Competencia política; 6. Libertad; 7. Solidaridad/igualdad; y 8. Capacidad de respuesta (*responsiveness*) (traducción nuestra).

concepto de estructuras y prácticas iliberales es más amplio que el de autoritarismo subnacional y, por lo tanto, más difícil de aprehender a través de indicadores estandarizados. Una forma de identificar las estructuras y prácticas iliberales es a través de estudios de caso en profundidad. Pero no es la única. Otra manera sería tomar las calidades democráticas e identificar comparativamente los patrones observables de subversión de estas calidades, como propone Morlino (2012). Estas observaciones, siempre comparativas, nos permiten evaluar las gradaciones de iliberalismo informal que existen entre provincias.

A pesar de las dificultades que conlleva la investigación de las estructuras y prácticas iliberales a nivel subnacional, esta categoría nos permite, paradójicamente, ser más precisos en la conceptualización de la variación territorial. Nos obliga a prestar especial atención al contexto y a las formas específicas que pueden adoptar las variaciones democráticas subnacionales en cada caso. Puede haber instituciones políticas formales con un diseño claramente antidemocrático, como, por ejemplo, un sistema electoral sesgado, y en ese caso sería relativamente fácil identificar una estructura iliberal o antidemocrática. Pero también puede haber instituciones o estructuras cuyo diseño es democrático, aunque en la práctica están desvirtuadas porque se ven avasalladas por prácticas iliberales. Esta última situación es la que observamos con más frecuencia en los casos empíricos que analizamos.¹⁰

3. Del iliberalismo subnacional a las prácticas antidemocráticas

Existe una diferencia importante entre, por un lado, las estructuras y prácticas iliberales, que son difusas pero arraigadas y pueden producir una democracia de baja intensidad sin llevar a un régimen autoritario, y, por el otro, las prácticas que son claramente antidemocráticas, es decir, que desafían al régimen democrático. Las prácticas o desviaciones antidemocráticas son más precisas y también pueden existir en democracias arraigadas. Lo que distingue a las democracias de alta calidad es que tienen la capacidad de aislar este potencial antidemocrático y de quitarle poder, tanto en términos organizativos a través de la aplicación de la ley, como en términos discursivos. Pero si las estructuras y prácticas iliberales se diseminan, tanto desde arriba como desde abajo, las barreras contra las prácticas abiertamente antidemocráticas pueden verse erosionadas. En estos casos, los oponentes de la democracia pueden cobrar mayor peso, desarrollar alianzas y salir de su aislamiento. Y en ese caso, el iliberalismo subnacional podría socavar

10 Ver Behrend y Whitehead (2016).

la democracia a nivel nacional o poner fin a un intento de transición a la democracia, como ocurrió en Rusia.

La literatura sobre las calidades democráticas contribuye a mostrar que, en lugar de una opción binaria, lo que existe es una cuesta resbaladiza, una zona gris: más allá de ciertas prácticas que son claramente antidemocráticas y otras que son claramente iliberales hay un abanico de situaciones intermedias. La implicancia de esto es que es necesario contextualizar nuestras evaluaciones y acumular una diversidad de indicadores y fuentes de evidencia multidimensionales para poder elaborar un juicio equilibrado. La desventaja de este método es que da lugar a interpretaciones contrapuestas.

Entonces, ¿cómo distinguimos las estructuras y prácticas iliberales de las prácticas abiertamente antidemocráticas? Aquí, nuevamente, resaltamos nuestra postura en contra de las definiciones binarias y las fronteras claras entre las prácticas iliberales y las antidemocráticas sosteniendo que difícilmente haya una regla general que nos marque la línea de corte entre las prácticas iliberales más difusas y las prácticas antidemocráticas. Para marcar esta transición entre lo iliberal y lo antidemocrático, debemos observar cómo se combinan las diferentes estructuras y prácticas políticas en los distintos casos y desarrollar una evaluación contextualizada del pasaje de una situación a la otra. Para ilustrar, tomemos el ejemplo de las prácticas electorales iliberales. Este tipo de prácticas puede observarse en un continuo. Es probable que exista un campo de juego desparejo en muchas democracias liberales “realmente existentes”, en regímenes iliberales o híbridos, y en regímenes autoritarios. Podríamos observar en el cuadro 1 las siguientes prácticas en cada una de estas categorías:

Cuadro 1. Prácticas electorales iliberales según tipo de régimen

Democracias liberales	<ul style="list-style-type: none">• Financiamiento de partidos no equitativo• Cobertura sesgada en los medios• Rediseño de distritos electorales sesgado o politizado (incluyendo <i>gerrymandering</i>)
Regímenes iliberales / híbridos	<ul style="list-style-type: none">• Acceso partidario a los lugares de votación (llevar a los partidarios en autobuses e impedir el acceso de oponentes)• Amenazas en los medios / noticias falsas• Protección policial discriminatoria/ acoso
Regímenes autoritarios	<ul style="list-style-type: none">• Compra de votos• Fraude electoral/ alteración de urnas• Violencia/ represión de protestas pacíficas

Fuente: Elaboración propia.

Estos nueve ejemplos señalados se refieren a prácticas reforzadas, probablemente, por estructuras condicionantes. Es probable que todas estas prácticas sean objeto de disputa y que una de las partes tienda a minimizar su incidencia y la otra la exagere. Como parte del proceso, puede que sean ocultadas, magnificadas, redesignadas, justificadas y condenadas. La investigación objetiva, y la adjudicación y rectificación de los excesos probablemente no ocurra a tiempo para equilibrar el campo de juego antes de que se declaren los resultados. Por lo tanto, la clasificación precisa y en tiempo real de cada caso es un estándar “científico” que difícilmente se pueda lograr. Sin embargo, el uso de fuentes múltiples, mediciones comparativas, una perspectiva histórica y un enfoque cualitativo o con base en un continuo puede permitir que los investigadores identifiquen tendencias y patrones generales de manera verosímil.

Una de las ventajas de adoptar este enfoque es que nos permite distinguir entre prácticas abiertamente antidemocráticas y formas más difusas y arraigadas de iliberalismo local (o prácticas iliberales). Esto nos permite enfocarnos en abusos específicos. Los aspectos más difusos y arraigados del iliberalismo social, como los prejuicios raciales y las jerarquías sociales, no deberían ser equiparados con los abusos antidemocráticos más precisos. Normalmente existen barreras que contienen los comportamientos antidemocráticos más explícitos y los mantienen aislados. Lo que los nutre y les brinda el potencial de aparecer sobre la superficie es el iliberalismo difuso y arraigado. Probablemente no se puedan erradicar los comportamientos antidemocráticos, pero sí mantenerlos fuera de la agenda política.

Si operaran en aislamiento, las prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel local serían vulnerables a la erosión y supresión a través de la acción restrictiva de las autoridades democráticas nacionales. Pero cuando están organizadas y protegidas por estructuras provinciales, pueden adquirir una capacidad mayor para resistir, adaptarse e incluso contraatacar. De manera similar, si no existiera una subcultura local de prácticas iliberales, las estructuras antidemocráticas locales no tendrían el poder de perdurar y la capacidad directiva necesaria para resistir las demandas de cumplimiento con los estándares nacionales. Para que el iliberalismo subnacional persista, prospere y se acomode a los desafíos externos, las estructuras y las prácticas deben estar estrechamente imbricadas. Esto ocurre cuando los intereses prevaletentes se coordinan con medios de comunicación capaces de propagar un discurso legitimador; con operadores legales y políticos capaces de diseñar defensas técnicas y estrategias políticas que los protejan; con sistemas judiciales atentos a la supresión de los desafíos y disensos locales; y cuando pueden apoyarse en un sistema confiable de recursos y patronazgo. Cuando se reúnen estas condiciones, los grupos iliberales provinciales pueden

mantener su ascendencia local, anticiparse a desafíos, desarrollar estrategias de adaptación, y crear alianzas doctrinarias dentro y fuera del territorio.¹¹

Tomemos el caso de México después de 1996. Según la mayor parte de los estudios que se centran en el régimen nacional, México tuvo su transición a la democracia alrededor del año 2000 y el régimen ha seguido vigente durante unas dos décadas (aunque con variaciones temporales y espaciales que restringen su calidad general). Sin embargo, México tiene un sistema federal de gobierno con diferencias importantes en cuanto a alternancia política, libertad y seguridad, que marcan una distancia entre los estados y municipios más democráticos y los más rezagados. En resumen, si bien la república se convirtió en gran medida en una democracia hace veinte años, contiene una gran cantidad de territorios y jurisdicciones legales donde parece que las viejas prácticas iliberales, e incluso antidemocráticas, nunca se contuvieron y mucho menos dismantelaron. En algunos otros casos (como el de la Federación Rusa después de 1996) la persistencia de iliberalismo y prácticas antidemocráticas era tan generalizada y pronunciada a nivel subnacional que el régimen nacional nunca logró desprenderse de estas limitaciones, y después de una década la resistencia subnacional a la democratización avasalló el impulso positivo que pudo haber existido en algún momento.

También los casos de países unitarios pueden contribuir a nuestra comprensión de la variación democrática subnacional. Por ejemplo, Eaton y Prieto (2013) argumentan que a pesar de que la estructura unitaria de Colombia limita el poder de los autócratas subnacionales, la descentralización profundizó la heterogeneidad democrática. La existencia de fuerzas paramilitares a nivel regional hace que la política local sea más violenta y esto se ve reforzado por los vínculos horizontales entre autócratas de distintas regiones.

4. Vías hacia la democratización subnacional

Los desarrollos teóricos y empíricos recientes nos ayudan a mapear la variación democrática subnacional. También nos ofrecen un conjunto de explicaciones e hipótesis acerca de las causas de la heterogeneidad democrática. Esto nos lleva a otra pregunta. Si hay evidencia de grandes variaciones en la calidad de la democracia dentro de naciones democráticas, y si las estructuras y prácticas iliberales están lo suficientemente arraigadas en una cantidad de localidades como para

11 Tanto nuestro libro (Behrend y Whitehead 2016) como otros trabajos recientes resaltan las similitudes entre casos con heterogeneidad democrática subnacional, pero también muestran la variación en las prácticas y estructuras iliberales entre ellos. Algunos ejemplos de esta literatura son: Behrend (2011); Borges (2007); Eaton y Prieto (2013); Giraudy (2015); Heller (2000); Loza y Méndez (2013); McMann (2006); Mickey (2015); Sidel (2014); Snyder (2001a).

obstruir la democratización plena, ¿qué vías hacia una democracia más uniforme y de alta calidad nos sugiere el análisis comparativo? ¿Cómo se puede avanzar en la democratización subnacional y en la eliminación de las estructuras y prácticas iliberales? Esta pregunta ha sido menos abordada por la literatura y tiene un desarrollo teórico más incipiente.

Si entendemos la democratización nacional como un proceso de construcción social de largo plazo y final abierto que consiste en el progreso hacia una política que se base más en las normas, más consensuada y más participativa (Whitehead 2002), entonces la democratización subnacional debería entenderse como un proceso de convergencia hacia los estándares democráticos que prevalecen a nivel nacional. Esto no necesariamente significa eliminar la variación local o llegar a algún nivel de perfección absoluta, sino el logro de un nivel de democracia realista que todo el sistema político pueda obtener. Como el abanico de estructuras y prácticas iliberales que existen a nivel local puede variar de una provincia a la otra, la democratización subnacional implicará distintas vías y escalas en el camino hacia esta convergencia. Y como el arraigo de las prácticas iliberales subnacionales muchas veces requiere de alianzas regionales más amplias e, incluso, del apoyo de actores nacionales, cuando se desmantela un enclave subnacional, el equilibrio de poder en todo el sistema puede alterarse. Todo esto habla de una multiplicidad de vías, quizá prolongadas en el tiempo, más que de transiciones de un día para otro.

En lo que sigue, hacemos una breve reseña de tres contribuciones recientes que intentan dar una respuesta a la pregunta de cómo se logra la democratización subnacional y, luego, ofrecemos nuestro marco analítico de tres vías posibles hacia la democratización subnacional.

Gibson (2012) resalta el rol del gobierno federal en el desmantelamiento del autoritarismo subnacional a través de la intervención directa o la ayuda a la oposición local. Identifica dos vías principales: una liderada por el centro y otra liderada por los partidos. El marco analítico de Gibson supone que los gobiernos nacionales siempre tienen el poder de alterar la política local, pero las estructuras y prácticas iliberales a veces están tan arraigadas en los sistemas políticos locales que son muy resistentes a las iniciativas lideradas desde el centro. En casos extremos, el gobierno central puede forzar la democratización subnacional a través de una intervención federal. Pero en otros casos, no tiene la capacidad para forzar un cambio político subnacional (Behrend 2012) o asegurar el imperio de la ley de manera uniforme en todo su territorio (O'Donnell 1993).

En su estudio sobre la democratización de los enclaves autoritarios del sur de Estados Unidos, Mickey (2015) expande el marco de Gibson e identifica tres tipos de democratización liderados por el centro: consentida (*acquiescent*),

controlada (*harnessed*) y prolongada (*protracted*). En la vía consentida, los estados se sometieron rápidamente a las presiones del gobierno federal para democratizarse y, en algunos casos, incluso se adelantaron, implementando reformas propias para poner fin a la segregación. En la vía controlada, los estados intentaron demorar y controlar el ritmo de la democratización para minimizar las consecuencias de la incorporación de la población afroamericana y lograr cumplirle a las directivas federales sin provocar desorden público local. Esto implicó un acomodamiento estratégico del ritmo de la democratización subnacional. Finalmente, la vía prolongada ocurrió en los casos en los que el cumplimiento con las directivas nacionales fue demorado y violento, con intervención de las autoridades federales y fractura partidaria. En algunos casos, se dio una combinación de dos tipos ideales.

El marco de Mickey muestra los distintos caminos que tomaron los estados sureños de Estados Unidos a partir de la obligación de cumplir con una misma directiva federal. En ninguno de los países mencionados anteriormente existió (o existe) un grupo de Estados subnacionales que conjuntamente restrinjan los derechos de un sector de la población. Lo que ocurre en la mayor parte de los casos es que existen provincias o estados que limitan el ejercicio de algunos derechos, pero que no llegan a abarcar todos los aspectos del sistema político, al punto de convertirse en un grupo de estados que proponen un tipo de régimen y una inclusión política distinta a la del régimen nacional.

Otro marco analítico de vías hacia la democratización subnacional es el trabajo en progreso de McMann (2014). La autora toma casos de democracias unitarias europeas de larga data y desarrolla una tipología de vías para mostrar cómo superaron la heterogeneidad territorial en el largo plazo. McMann propone cuatro vías hacia la democratización subnacional: dirección, colaboración, difusión y emergencia. Las primeras tres incluyen la posibilidad de que otro país promueva la democratización subnacional y la cuarta toma en cuenta las iniciativas desde abajo.

Nuestro marco analítico busca ampliar el análisis para incluir la democratización del abanico de impedimentos iliberales a la democracia subnacional que identificamos anteriormente. Proponemos tres vías amplias que pueden limitar las estructuras y prácticas iliberales y promover una mayor homogeneidad democrática dentro de un mismo país. Estas vías se basan en los conceptos *control/condicionalidad*, *contagio* y *activación* e incluyen la posibilidad de una democratización desde arriba (liderada por el centro) pero también de procesos que se originan desde abajo.

Los dos primeros (*control/condicionalidad* y *contagio*) se adaptan de la literatura sobre las dimensiones internacionales de la democratización (Whitehead

1996) y el tercero (*activación*) proviene de la literatura sobre instituciones informales (Levitsky y Murillo 2013). Este marco amplio extiende las posibles vías al incluir los efectos de contagio o difusión y la activación de instituciones democráticas existentes y fuentes de oposición local que no se limitan a la política partidaria.¹² Aquí, la democratización subnacional no depende *exclusivamente* de la interacción estratégica entre el nivel nacional y el provincial, sino que el impulso democratizador puede ser local, supralocal o una combinación de ambos.

1. *Control/condicionalidad*: Son rasgos inherentes a las relaciones intergubernamentales en los países federales. Las autoridades nacionales tienen el poder de controlar hasta cierto punto las opciones que tienen las entidades de segundo nivel. Si bien esto parece bastante claro en los sistemas unitarios, es más problemático en países federales. En estos casos, la forma más extrema de control es a través de una intervención federal que remueve a las autoridades provinciales electas o designadas. Pero la condicionalidad también es un componente esencial, ya que el gobierno federal puede ofrecer incentivos fuertes para inducir a las distintas unidades subnacionales a trabajar con el conjunto y evitar juegos de veto insostenibles. Lo central aquí es en qué medida el control y la condicionalidad pueden regular las prácticas políticas de las provincias o estados.
2. *Contagio*: Remite a que el ejemplo de algo que ocurre en una jurisdicción política puede inspirar la imitación en localidades vecinas, aun cuando no existan mecanismos de transmisión deliberados. Como ejemplo puede pensarse en las campañas anticorrupción o en las demandas de elecciones más limpias en una provincia que se “derraman” hacia otras provincias. Bajo condiciones adecuadas, el contagio puede ser una fuerza democratizadora poderosa dentro de cualquier federación democrática. También puede haber formas más dirigidas de difusión, como cuando las campañas a favor de elecciones limpias o en contra de la corrupción se extienden a las jurisdicciones más resistentes.
3. *Activación*: Cuando ya existen instituciones democráticas a nivel federal, la democratización subnacional no necesariamente requiere un cambio institucional o el diseño de nuevas normas; podría bastar con la aplicación efectiva de las leyes, normas o instituciones existentes.

12 La noción de activación es parecida a la de *emergencia* de McMann (2014). Sin embargo, difiere en el hecho de que nuestro marco analítico supone que las instituciones democráticas ya existen, aun cuando no estén funcionando adecuadamente, y por lo tanto no necesitan ser creadas; no hace falta que emerjan, simplemente necesitan activarse.

Aquí, nos basamos en lo que Levitsky y Murillo (2013) llaman la activación de instituciones inactivas. En este caso, el cambio político conducente a la democratización subnacional puede ocurrir a través del activismo judicial o del involucramiento de instituciones autónomas que actúan por iniciativa propia. Las organizaciones barriales o de la sociedad civil pueden jugar un rol en la activación, e instituciones que hasta el momento eran inefectivas (como la policía, los medios de comunicación, la justicia o las agencias de *accountability*) pueden activarse sorpresivamente.

Tabla 1. Tres vías hacia la democratización subnacional y ejemplos

Control/Condicionalidad	Contagio	Activación
Intervención federal	Disputa/movilización exitosa en otras localidades	Activismo judicial, activación de instituciones de <i>accountability</i> que estaban inactivas
Fallos de la Corte Suprema	Efectos de difusión: la extensión de derechos en otras provincias provoca demandas por derechos similares	Los medios de comunicación local empiezan a investigar hechos de corrupción, violaciones de derechos u otras denuncias
Monitoreo electoral	Reformas institucionales que profundizan la democracia en una provincia son replicadas por otras provincias	Desarrollo de activismo local y/o movilización
Retención de transferencias federales	Prácticas de monitoreo electoral en una provincia se extienden a otras provincias	Desarrollo de partidos políticos y/o alianzas de oposición
		Iniciativas locales de reforma legal

Fuente: Behrend y Whitehead (2016).

La Tabla 1 incluye algunos ejemplos de las tres vías y esboza tres canales principales que pueden servir para superar las barreras a una democracia subnacional de alta calidad. Las tres vías no se desarrollan necesariamente en aislamiento. En realidad, la democratización subnacional puede lograrse mediante una combinación de vías, ya sea de manera simultánea o secuencial. Cierta grado de control/condicionalidad puede combinarse con algo de activación, o efectos de contagio desde otras provincias pueden promover la activación de

instituciones previamente inactivas. Alternativamente, la democratización subnacional puede ocurrir a través del control directo del gobierno central, como en los casos de intervención federal.

¿En qué casos es más probable que predomine una u otra vía? En un contexto donde ya existen las instituciones democráticas y el iliberalismo subnacional es más disperso y menos coherente, es probable que la activación, o el contagio combinado con la activación, sea la vía más importante. En Brasil, Borges (2007 y 2016) y Souza (2016) rastrean la emergencia significativa, aunque incompleta, de una política estadual más competitiva e inclusiva en algunos de los estados del nordeste que parecían menos alentadores. En estos casos, la activación de instituciones democráticas de *accountability*, y de frenos y contrapesos se combinó con efectos de demostración (contagio) desde el gobierno federal y otros estados de la federación. En consecuencia, muchas maquinarias políticas subnacionales se vieron erosionadas y surgieron alternativas más competitivas y pluralistas. No hubo una intervención directa del gobierno federal, pero hubo una mejora en algunos aspectos de los sistemas políticos estaduais.

Cuando las estructuras y prácticas iliberales están más arraigadas son más coherentes e institucionalizadas, o cuando se trata de prácticas abiertamente antidemocráticas, es probable que el control/condicionalidad sea la vía predominante. Esta vía es más efectiva cuando se trata de dismantelar prácticas abiertamente antidemocráticas que han sido identificadas específicamente. Por ejemplo, si existe fraude subnacional, el gobierno central puede intervenir para controlar más de cerca las elecciones en esa provincia. Pero una intervención directa que apunte a todos los aspectos del sistema político local probablemente se tope con una fuerte resistencia de los poderes locales. Esto se ve claramente en el estudio de Mickey (2015) sobre la democratización de los enclaves autoritarios del sur de Estados Unidos, según el cual los estados que sufrieron las intervenciones más amplias y generalizadas del gobierno central tuvieron una resistencia mayor a la democratización.

El estudio de Mickey (2015) muestra cómo a partir de 1944 se disputó desde abajo (activación) y se prohibió desde arriba (control/condicionalidad) la segregación y la supresión de los derechos políticos de la población afroamericana en tres estados del sur. También ilustra el efecto de contagio que se dio desde estados vecinos a medida que las reformas se iban implementando a lo largo del sur. El contagio ayudó a difundir las movilizaciones que promovieron la activación democrática, pero también ayudó a las autoridades a adaptarse mejor a los cambios inminentes y, en algunos casos, adelantarse a través de reformas institucionales. Este es uno de los ejemplos más notables de democratización subnacional y tuvo implicancias profundas para el equilibrio y la calidad de la democracia a nivel nacional.

Posiblemente sea difícil romper con las tradiciones del pasado si se atacan todas las formas de iliberalismo local al mismo tiempo. Pero una de las ventajas de adoptar una distinción explícita entre prácticas abiertamente antidemocráticas y formas más difusas y arraigadas de iliberalismo es que permite apuntar a, y eliminar, abusos específicos. Si la iniciativa es contra todas las formas de iliberalismo a la vez, es probable que el intento de democratización subnacional no sea exitoso, pero si se apunta a algunos abusos explícitamente antidemocráticos, es más fácil que surjan trayectorias de democratización viables. Este tipo de iniciativas que se enfocan en violaciones específicas a los derechos tiene más posibilidades de lograr la *activación* de las instituciones democráticas y de atraer el apoyo de las autoridades nacionales. Lo que se necesita en estos casos es limitar las formas políticas de socialización iliberal que exceden los límites de lo aceptable en una democracia y que permiten la perpetuación de los monopolios locales. Esto implicaría (al menos en principio) apuntar a las violaciones específicas de los derechos que pueden desencadenar la activación. Es decir, desde el gobierno central se puede forzar la segregación y la discriminación institucional, pero como bien muestra el caso de Estados Unidos, es más difícil obligar a la gente a que deje de ser racista. Esto implica (en el caso más optimista) un proceso de socialización mucho más largo y complejo.

¿Qué implicaciones tiene esto para el control/condicionalidad ejercido por el gobierno central? Una es que fue posible apuntar a las leyes conocidas como Jim Crow en el sur de Estados Unidos para poner fin a las restricciones electorales de la población afroamericana, pero más difícil lograr el objetivo más lejano de eliminar todas las formas de prejuicio racial. Se puede en otros casos poner fin a las matanzas étnicas, pero es difícil eliminar todos los aspectos de las jerarquías étnicas de una vez. Se puede también eliminar la complicidad policial con la impunidad, como ocurrió en algunas provincias argentinas, pero más difícil lograr una reforma completa de la policía, lo cual podría ser un objetivo a más largo plazo. Estas vías de democratización subnacional no apuntan a crear una democracia subnacional idealizada e irreal, sino a desarrollar un consenso amplio de que ciertos abusos tradicionales ya no son tolerables.

El caso argentino también puede servir de ilustración. Behrend (2016) documenta los resultados mixtos de la intervención federal en las provincias de Catamarca y Santiago del Estero. El control/condicionalidad por parte del gobierno federal logró dismantelar prácticas abiertamente antidemocráticas de violaciones a los derechos humanos, y promovió la alternancia en el corto plazo. Pero no logró producir cambios importantes en las estructuras y prácticas iliberales más difusas: no se produjo una mayor competencia política ni mejoraron los frenos y contrapesos o el funcionamiento de la justicia ni se puso fin a la política de

familias. Algunos mecanismos de *accountability* se activaron, pero muchas prácticas iliberales demostraron ser resistentes al cambio.¹³

La literatura también muestra que el contagio aparece tanto ante situaciones de iliberalismo subnacional como ante prácticas abiertamente antidemocráticas. Pero en general no funciona de manera aislada, sino que debe combinarse con alguna otra vía, usualmente la activación. Podrían ocurrir secuencial o simultáneamente.

Si bien los casos analizados por la literatura confirman el potencial para promover la democratización subnacional a través del control/condicionalidad, el contagio y la activación, también resaltan que estos procesos no son fáciles, automáticos o regulares, y que probablemente haya desvíos y obstáculos para estas vías, así como casos exitosos.

Conclusiones

Las secciones anteriores muestran los avances recientes en los estudios sobre la democracia subnacional. A partir del análisis de distintas regiones del mundo y desde distintas metodologías, estos estudios muestran convergencia en una serie de explicaciones acerca de la variación democrática subnacional que se centran en aspectos institucionales, estructurales (económicos), históricos y geográficos. Pero el desarrollo de posibles vías hacia la democratización subnacional está en una etapa mucho más incipiente y exploratoria.

La variación subnacional recibió menos atención en la mayor parte de la literatura sobre democratización comparada, en gran medida por la excesiva atención a los tipos de regímenes nacionales y el sesgo hacia lo que ocurría en las ciudades capitales. Los casos límite de autoritarismo subnacional que desafían las normas democráticas nacionales recibieron más atención, ya que son relativamente fáciles de identificar y analizar con los conceptos *transición*, *cambio de régimen* e *intervención federal*. Al alejarse de los pocos casos claramente delimitados de este tipo, los conceptos de estructuras y prácticas iliberales, y de prácticas antidemocráticas, apuntan a un abanico de casos más amplio y más diverso que tendía a quedar fuera de nuestro campo de visión, a pesar de que pueden tener consecuencias muy importantes para la intensidad de la ciudadanía y la calidad de la democracia.

Hay tres elementos importantes a tener en cuenta para poder rastrear las potenciales vías de democratización subnacional: i) implican la activación

13 Sobre Santiago del Estero, ver Ortiz de Rozas (2011).

de canales inactivos pero existentes para la expresión política; ii) son procesos multidimensionales, complejos y de largo plazo, y no transformaciones de un día para otro; iii) como tal, es probable que se topen con resistencias y que haya riesgo de desvío, con lo cual, lejos de ser vías unilineales y aseguradas, avanzarán (si es que lo hacen) de manera errática y contenciosa.

En primer lugar, consideremos la activación de instituciones previamente inactivas. A nivel nacional, los países mencionados en este artículo son más o menos democráticos, organizan elecciones y sostienen principios de expresión y competencia política abierta que se supone deben extenderse en todo el territorio. En la práctica, sin embargo, puede haber distintos impedimentos en distritos particulares, a pesar de que la promesa de la participación y las instituciones centrales del gobierno representativo sigan existiendo en papel. En el caso límite del autoritarismo subnacional estos derechos se suprimen directamente, por lo cual la democratización deberá incluir la restauración de los mismos. Pero en los casos más frecuentes de estructuras y prácticas iliberales estos canales democráticos están atenuados o desvirtuados más que completamente eliminados. Por lo tanto, las campañas de democratización subnacional se centrarán en restaurar, darle fuerza o mejorar canales e instituciones que ya existen, aunque sea de manera subordinada o inactiva. Estas campañas de reforma parcial y mejora segmentada probablemente tengan un perfil más bajo que las confrontaciones abiertas con un orden provincial represivo. Probablemente impliquen la erosión gradual de estructuras y prácticas iliberales arraigadas, más que transformaciones abruptas. Pero la viabilidad de la democracia subnacional a largo plazo dependerá de la construcción de una serie de prácticas amplias y rutinizadas, y de apoyos interrelacionados —en el sistema judicial, los medios, las élites, el sector voluntario, etc.—, tanto como de lo que ocurra en el terreno político más estrecho de la arena electoral.

En segundo lugar, la mayor parte de las vías hacia la democratización subnacional sólo pueden identificarse en un nivel de análisis muy detallado y en una escala temporal bastante extendida. Esto implica tener un conocimiento profundo de la región en cuestión, incluyendo una comprensión de las estructuras y prácticas iliberales y sus raíces históricas, y una evaluación no partidaria de las fuerzas que hacen campaña a favor y en contra de estas reformas. Lo que nos muestran los estudios de caso recientes es que se trata de un proceso multidimensional y con vías que se desarrollan a largo plazo, y que no hay una fórmula rápida, única y sencilla que se pueda aplicar a todos los casos.

En tercer lugar, incluso si podemos ver retrospectivamente que algunas vías lograron transformar las estructuras y prácticas iliberales, estos avances están lejos de ser unilineales o irreversibles, y pueden provocar conflictos muy contenciosos en el camino. Además de casos exitosos, las investigaciones recientes también

muestran casos de campañas fallidas que simplemente ayudan a darle nueva vida al *statu quo* local. Algunos desafíos logran corregir deficiencias democráticas a expensas de acentuar otras tendencias no democráticas, o reemplazar una vieja élite iliberal por una más nueva, pero con los mismos vicios. Como se ha vuelto evidente en los últimos años a nivel internacional, los procesos de democratización pueden llevar mucho tiempo, avanzar erráticamente y no hay garantía de que salgan bien. Esto se aplica tanto a nivel subnacional como a nivel nacional.

Sin embargo, a pesar de las dificultades enumeradas, el cambio de enfoque hacia los estudios subnacionales implica una contribución sustancial al repertorio de modelos de democratización y abre nuevas vías para el estudio de la política comparada.

Referencias

1. Behrend, Jacqueline. 2011. "The Unevenness of Democracy at the Sub-national Level: Provincial Closed Games in Argentina". *Latin American Research Review* 46 (1): 150-176. DOI: [dx.doi.org/10.1353/lar.2011.0013](https://doi.org/10.1353/lar.2011.0013)
2. Behrend, Jacqueline. 2012. "Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas". *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 17 (2): 11-34.
3. Behrend, Jacqueline. 2016. "Federal Intervention and Subnational Democratization in Argentina: A Comparative Perspective". En *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, editado por Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead, 89-119. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
4. Behrend, Jacqueline y Laurence Whitehead, eds. 2016. *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
5. Borges, André. 2007. "Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil". *Brazilian Political Science Review* 1 (2): 108-136. DOI: [dx.doi.org/10.1590/S1981-38212007000200004](https://doi.org/10.1590/S1981-38212007000200004)
6. Borges, André. 2016. "Subnational Hybrid Regimes and Democratization in Brazil: Why Party Nationalization Matters". En *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, editado por Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead, 162-196. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
7. Durazo Herrmann, Julián. 2016. "Social Heterogeneity, Political Mediation, and Subnational Illiberalism: Oaxaca and Puebla, Mexico". En *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, editado por Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead, 230-261. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
8. Eaton, Kent y Juan Diego Prieto. 2013. "Subnational Authoritarianism in Colombia: Divergent Paths in Cesar and Magdalena". Ponencia presentada en la conferencia "Clientelism and Violence in Subnational Latin American and Caribbean Politics", Carleton University, 13-14 de diciembre.
9. Gervasoni, Carlos. 2010. "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces". *World Politics* 62 (2): 302-340. DOI: [dx.doi.org/10.1017/S0043887110000067](https://doi.org/10.1017/S0043887110000067)
10. Gibson, Edward L. 2005. "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries". *World Politics* 58 (1): 101-132. DOI: [dx.doi.org/10.1353/wp.2006.0018](https://doi.org/10.1353/wp.2006.0018)

11. Gibson, Edward L. 2012. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
12. Giraudy, Agustina. 2015. *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford: Oxford University Press.
13. Heller, Patrick. 2000. "Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India". *World Politics* 52: 484-519. DOI: [dx.doi.org/10.1353/wp.2000.0016](https://doi.org/10.1353/wp.2000.0016)
14. Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
15. Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2013. "Lessons from Latin America: Building Institutions on Weak Foundations". *Journal of Democracy* 24: 93-107. URL: <http://www.journalofdemocracy.org/article/lessons-latin-america-building-institutions-weak-foundations>.
16. Levitsky, Steven y Lucan Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
17. Loza, Nicolás e Irma Méndez. 2013. "De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos, 2001-2012". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 4: 353-368. URL: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10043/12071>
18. McMann, Kelly. 2006. *Economic Autonomy and Democracy. Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan*. Cambridge: Cambridge University Press.
19. McMann, Kelly. 2014. "Democratization beyond National Capitals: Clues from the First Wave". Ponencia presentada en la International Conference of Europeanists, Washington, D.C., 14-16 de marzo.
20. McMann, Kelly, John Gerring, Matthew Maguire, Michael Coppedge y Staffan I. Lindberg. 2016. "Governing Countries: A Theory of Subnational Regime Variation". Working Paper No. 28, University of Gothenburg, Varieties of Democracy Institute.
21. Mickey, Robert. 2015. *Paths Out of Dixie: The Democratization of Authoritarian Enclaves in America's Deep South, 1944-1972*. Princeton: Princeton University Press.
22. Morlino, Leonardo. 2012. *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford: Oxford University Press.
23. Munck, Gerardo y Richard Snyder. 2004. "Mapping Political Regimes: How the Concepts We Use and the Way We Measure Them Shape the World We See". Trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Chicago, 15-18 de abril.
24. O'Donnell, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries". *World Development* 21: 355-369. DOI: [dx.doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90048-E](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E)
25. Ortiz de Rozas, Victoria. 2011. "El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un 'oficialismo invencible'". *Revista SAAP* 5: 359-399. URL: <http://www.scielo.org.ar/pdf/rsaap/v5n2/v5n2a05.pdf>
26. Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics". *American Political Science Review* 64 (4): 1033-1053. DOI: [dx.doi.org/10.2307/1958356](https://doi.org/10.2307/1958356)
27. Schedler, Andreas, ed. 2013. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner.

28. Sidel, John T. 2014. "Economic Foundations of Subnational Authoritarianism: Insights and Evidence from Qualitative and Quantitative Research". *Democratization* 21: 161-184. DOI: [dx.doi.org/10.1080/13510347.2012.725725](https://doi.org/10.1080/13510347.2012.725725)
29. Snyder, Richard. 2001a. *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.
30. Snyder, Richard. 2001b. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 93-110. DOI: [dx.doi.org/10.1007/BF02687586](https://doi.org/10.1007/BF02687586)
31. Souza, Celina. 2016. "The Rise and Fall of Illiberal Politics in the Brazilian State of Bahia". En *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, editado por Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead, 197-229. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
32. Whitehead, Laurence, ed. 1996. *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
33. Whitehead, Laurence. 2002. *Democratization: Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.
34. Zakaria, Fareed. 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. Nueva York: Norton.



Jacqueline Behrend es doctora en Ciencia Política por la University of Oxford, Reino Unido. Profesora de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín e investigadora del CONICET (Argentina). Sus trabajos de investigación se centran en la democratización subnacional y en las relaciones Estado-sociedad a nivel subnacional. Ha publicado artículos en el *Journal of Democracy*, *Latin American Research Review*, *Revista SAAP* y *Revista PostData*, entre otras publicaciones. Es compiladora, junto con Laurence Whitehead, del libro *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies* (Johns Hopkins University Press, 2016). ✉ jacqui_behrend@hotmail.com

Laurence Whitehead es Senior Research Fellow de Nuffield College, University of Oxford, Reino Unido. Es autor de una gran cantidad de libros sobre democracia y democratización, entre los cuales se destacan: *Democratización: teoría y experiencia* (Fondo de Cultura Económica, 2011); *Latin America: A New Interpretation* (Palgrave, 2010); junto con Jacqueline Behrend, *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies* (Johns Hopkins University Press, 2016); y junto con Saskia Ruth y Yanina Welp, *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century* (ECPR Press, 2016). También ha publicado artículos recientemente en el *Journal of Democracy*, *Perspectives on Politics*, *Democratization*, *Taiwan Journal of Democracy*, entre otras publicaciones académicas. Es editor de la serie *Studies in Democratization*, de Oxford University Press. ✉ whiteheadlaurence@yahoo.co.uk