

Giraudy, Agustina (2014). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. New York: Oxford University Press, 240 pp.

TOMÁŠ DOŠEK

*Instituto de Ciencia Política
Pontificia Universidad Católica de Chile*

¿Cómo pueden sobrevivir regímenes no democráticos subnacionales en países que a nivel nacional son considerados democráticos? ¿Cómo se da esta “yuxtaposición de regímenes” (Gibson, 2005; 2013) divergentes en un solo país (federal)? El nuevo libro de Agustina Giraudy *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries* hace una importante contribución a la creciente literatura sobre los regímenes políticos subnacionales. Este trabajo culmina un esfuerzo realizado en diversos trabajos de la autora (Giraudy, 2010; 2011; 2012; 2013) a lo largo de los últimos cinco años, producto de su investigación doctoral. Esta reseña primero revisa los principales argumentos del libro y los aportes en términos conceptuales, descriptivos y causales. Segundo, se esbozan algunas críticas puntuales al texto. Finalmente, se cierra con algunos temas futuros de agenda de investigación e interrogantes no resueltos.

El libro se divide en seis capítulos, más la introducción y las conclusiones. Los seis capítulos abarcan la parte teórico-conceptual (capítulos 2-3) y los capítulos más empíricos y de testeo de hipótesis (capítulos 4-7). La autora presenta la justificación y la contribución del estudio en la introducción, junto con el diseño de investigación y la selección de los casos. Las conclusiones resumen el argumento principal, pero también ofrecen un interesante contrapunto al diseño de investigación original del libro basado en la selección por la variable dependiente (solo casos positivos) y las nociones de equifinalidad (George y Bennett, 2005) y la causalidad coyuntural múltiple (Ragin, 1987), al probar la validez del principal argumento causal del libro en algunos casos negativos.

Giraudy argumenta que existen dos vías diferentes para la continuidad de lo que llama regímenes subnacionales no democráticos (RSND, *subnational undemocratic regimes*) en Argentina y México. Por un lado, los RSND se reproducen gracias a los intereses pragmáticos del presidente (democrático) del país a nivel nacional y los poderes que este ejerce sobre el régimen subnacional, sea el gobernador de su propio partido o no. De esta manera, se trataría de la reproducción del RSND desde arriba (*reproduction from above*). Por otro lado, en la ausencia de suficiente poder del presidente, los líderes subnacionales (gobernadores) se pueden apoyar en la unidad de su coalición política a nivel de élites y/o en el respaldo popular. En este caso, se consideraría la continuidad del RSND como autorreproducción (*self-reproduction*).

Los presidentes tienen a su disposición básicamente dos conjuntos de instrumentos para influir sobre los gobernantes subnacionales. Por un lado están los poderes fiscales que tienen que ver con el modo en que se redistribuyen los recursos desde el centro a los gobiernos subnacionales y con el grado de la vulnerabilidad de estos segundos frente a la presión del presidente. Ciertamente, estos instrumentos se utilizan más en Argentina. Por otro lado están los poderes partidistas empleados más por los presidentes en México que suponen una estructura partidista institucionalizada y disciplinada con significativo alcance territorial y presencia de redes políticas y líderes locales que ayudan a ejercer influencia sobre los gobernadores a nivel intermedio.

Ahora bien, la continuidad del régimen subnacional no depende exclusivamente de los poderes del presidente nacional. Los gobernantes subnacionales pueden enfrentar (neutralizar) a los presidentes con sus propios instrumentos que les permiten tener mayor o menor autonomía frente al gobierno central. Estos instrumentos son también de dos tipos: fiscales e institucionales. Los fiscales están relacionados con los ingresos fiscales propios y la situación de las cuentas fiscales subnacionales. Los institucionales tienen que ver con la estructura estatal que puede ser básicamente patrimonial o no patrimonial. Ciertamente, la autonomía fiscal y la estructura patrimonial permite a los gobernadores posicionarse mejor frente a los gobiernos nacionales y neutralizar sus intentos de intervenir y controlar los gobiernos subnacionales.

Este esbozo de las principales variables explicativas de la continuidad de los regímenes subnacionales no democráticos sugiere la importancia de factores en ambos niveles y, por ende, apunta a un análisis multinivel que se enfoca específicamente en la interacción entre el nivel nacional y el subnacional. Por tanto, no se limita exclusivamente a ninguno de los dos y permite un análisis más complejo, superando el “nacionalismo metodológico” típico en la política comparada (Jeffery y Wincott, 2010). Este enfoque permite a la autora resaltar la importancia de la variación y de la gran heterogeneidad entre los RSND en diversos aspectos¹ y sus vínculos con el gobierno nacional y establecer comparaciones dentro de un mismo país entre diferentes unidades subnacionales.

Esta comparación se da en Argentina entre las provincias de La Rioja y San Luis (capítulo 6) y en México entre los estados de Puebla y Oaxaca (capítulo 7). Los pares dentro de cada país difieren en los valores de la principal variable de interés, esto es, en autonomía fiscal (baja y alta, respectivamente) en los casos argentinos y en la estructura del Estado en los casos mexicanos (no patrimonialista y patrimonialista, respectivamente). A través del “diseño de casos más similares” y la estrategia de “comparaciones controladas” la autora efectivamente muestra cómo en los casos de baja autonomía fiscal (La Rioja) y estructura no patrimonialista del Estado (Puebla) se dio la reproducción desde arriba (con el gobierno nacional ejerciendo sus respectivos poderes) y en los casos de alta autonomía fiscal y Estado de corte patrimonialista se vieron frustrados los intentos

¹ Desafortunadamente, como reconoce la misma autora (p. 55), este énfasis en las diferencias no se da para los poderes presidenciales respecto de cada unidad subnacional (sino que se busca un patrón predominante para cada presidente), lo que podría ser problemático sobre todo para los poderes partidistas.

del gobierno nacional de debilitar los respectivos RSND y, por ende, se evidenció la autorreproducción de los regímenes subnacionales.

La selección de los casos se dio a partir de una impresionante recolección de datos descriptivos y búsqueda de patrones en el análisis de regresión de mínimos cuadrados ordinarios con estimación de los errores estándar robustos por *clusters*. Los datos en los modelos estadísticos abarcan los períodos 1990-2007 para Argentina y 2000-2008 para México. En el caso de la descripción de la democracia subnacional los lapsos son aún más largos y abarcan los años 1983-2009 en el caso argentino y 1997-2009 en el mexicano. Esto constituye un importante esfuerzo por construir bases de datos más allá de un caso nacional, desagregados por unidades subnacionales,² y facilita las comparaciones entre países. Junto con la descripción densa de los casos, la comparación subnacional de “n” pequeña y el análisis estadístico, el trabajo es un buen ejemplo de investigación que utiliza múltiples métodos (*multi-method research*), partiendo de un análisis estadístico complementado posteriormente por estudios de casos que buscan los mecanismos causales (Lieberman, 2005; Goertz y Mahoney, 2012).

El libro de Giraudy destaca también por el trabajo conceptual. La autora construye los conceptos más importantes siguiendo las reglas propuestas por Goertz (2006). Este último propone que los conceptos son multinivel y multidimensionales. Asimismo, sugiere las reglas lógicas para construir los principales conceptos en términos de condiciones necesarias y suficientes y/o parecidos de familia. De esta manera, Giraudy ofrece una minuciosa conceptualización con reglas claras y una detallada operacionalización de la democracia subnacional, los poderes presidenciales (fiscales y partidistas), los estados patrimoniales y la autonomía fiscal de los regímenes subnacionales.

Sin embargo, el libro presenta también algunos puntos problemáticos. El más importante tiene que ver con el concepto mismo de los regímenes subnacionales no democráticos. La autora evita el uso del concepto de regímenes híbridos, aunque define los RSND como “regímenes electorales civiles que no son ni completamente autoritarios ni plenamente democráticos” (p. 7). Esta es precisamente la definición que tienen de regímenes híbridos algunos otros especialistas como Diamond (2002) o Corrales (2015). Giraudy sostiene que su criterio se limita a la dimensión de acceso al poder, esto es, “el término SUR [RSND] (...) se enfoca exclusivamente a las elecciones” (p. 37). Sin embargo, puesto de esta manera, los RSND se acercan más bien a lo que Schedler (2004) denomina “autoritarismo electoral”. Este autor analiza cómo los gobernantes autoritarios incumplen con los requisitos de una democracia electoral precisamente en el ámbito de elecciones.³

La cuestión terminológica se complica aún más al traducir el término al castellano, ya que en este idioma parece haber solo una manera de traducir *undemocratic* y *non-democratic*, esto es, como “no democrático”. Sin embargo, la autora utiliza ambos términos

² Un esfuerzo parecido está siendo realizado por Gervasoni (2012).

³ Asimismo, Gibson (2005) considera tanto a San Luis como Oaxaca autoritarismos subnacionales y Giraudy “solo” como regímenes no democráticos. Debido a que el libro de la autora sostiene un importante diálogo con los trabajos de Gibson (2005 y 2013), cabría destacar si la diferencia es solo terminológica o más sustantiva y cuáles son sus implicaciones.

en inglés de manera diferenciada: *undemocratic* se refiere a regímenes ni democráticos ni autoritarios, sino los que combinan elementos de ambos (RSND); y *non-democratic* parecería equivaler a autoritarios (p. 38). Una complejidad adicional es que la autora llama a los gobernantes de los RSND autócratas (p. 3). Sin embargo, el término de autocracias es frecuentemente utilizado de manera intercambiable con autoritarismos (ver, por ejemplo, Geddes *et al.*, 2014 o Isaac, 2014). Por tanto, sería conveniente clarificar más qué se entiende por régimen, en qué radica la diferencia entre autoritario y autocrático y repensar el término *undemocratic* debido a la traducción que tendrá en castellano, donde además se podría entender como una categoría residual de todo lo que no es democrático (regímenes híbridos, autoritarios, totalitarios).

La otra crítica tiene que ver con la medición misma de la democracia subnacional. Para considerar una unidad subnacional como RSND, la autora impone dos criterios importantes. Por un lado, los valores de su medición tienen que ser cero o cercanos a cero y, por el otro, estos valores bajos se tienen que mantener por más de dos períodos electorales (pp. 39-42). Sin embargo, no queda claro qué tan cerca de cero tienen que estar los valores (el libro no contiene los valores concretos para todas las unidades subnacionales) y no se justifica por qué al menos tres períodos (o más de 12 años). Asimismo, los estados y las provincias pueden obtener un valor de cero y así ser considerados RSND. Por tanto, al medir la democracia subnacional como un continuo (después dicotimizado), el régimen por definición no puede ser autoritario.

El último punto crítico tiene que ver con la selección de casos que se analizan en profundidad y representan la comparación controlada. La autora justifica la misma con el criterio de “casos diversos” de Gerring (2007). Este autor sugiere que se tomen casos de ambos extremos de los valores de la variable independiente de interés; en este caso la autonomía fiscal (Argentina) y la estructura patrimonial del Estado (México). Sin embargo, Giraudy toma los casos extremos solo de un lado (alta autonomía fiscal en el caso de San Luis y estructura patrimonial en caso de Oaxaca), debido a que La Rioja y Puebla se ubican como casos fronterizos (intermedios) entre los dos extremos. Resulta llamativo que la autora no haya elegido el caso de Formosa en Argentina o Guanajuato en México que tienen valores más extremos en las respectivas variables y probablemente habrían permitido mostrar mejor el poder explicativo de las variables de interés.

No obstante estas decisiones metodológicas opinables, el libro constituye indudablemente una gran contribución al conocimiento de los regímenes políticos a nivel subnacional. Junto con los libros de Gibson (2013), Hagopian (1996), Cornelius *et al.* (1999), la edición monotemática de *Journal of Politics in Latin America* publicada en 2010, y el próximo volumen colectivo de Behrend y Whitehead (2016) y los artículos de diversos especialistas como Fox, Gervasoni, Durazo Herrmann y Benton (y los autores en los libros editados aquí mencionados), entre otros, se convertirá en una referencia obligatoria para las personas interesadas en la dinámica de los regímenes políticos subnacionales en América Latina.

Probablemente la pregunta pendiente más importante y tal vez más obvia es por qué se limita el estudio de los regímenes políticos subnacionales a los países federales y cómo funcionarían las teorías propuestas por los autores citados en esta reseña en países

formalmente unitarios, con mayor o menor grado de descentralización. Ciertamente existen liderazgos hegemónicos locales en estos países, incluso algunos departamentos uruguayos califican entre los menos democráticos en la comparación regional con los países federales (Gervasoni, 2012). ¿Se pueden considerar regímenes, dado que no establecen sus propias reglas institucionales como la mayoría de los países federales? La investigación sobre los países unitarios en la región es todavía muy incipiente (Pino Uribe, 2013; Prieto e Eaton, 2014; Encinas *et al.*, 2015) y requiere de mayor esfuerzo tanto teórico como empírico.

La propia Giraudy sostiene que su argumento es perfectamente aplicable para todos los países, sean unitarios o federales, mientras se dé la convivencia de gobiernos nacionales democráticos y subnacionales no democráticos. Pero ciertamente queda todavía mucho espacio para poner a prueba estos argumentos en contextos unitarios y evaluar hasta qué punto es necesario centrarse en el acceso al poder y/o el ejercicio del poder. De la misma manera, queda por explorar de qué manera se dan estas relaciones verticales en países donde el gobierno nacional no es considerado plenamente democrático como es el caso de Venezuela actual y si es necesario repensar las principales premisas teóricas para estos casos.

REFERENCIAS

- Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence (Eds.). 2016. *Illiberal Practices. Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cornelius, Wayne; Eisenstadt, Todd A. y Hindley, Jane (Eds.). 1999. *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla: Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Corrales, Javier. 2015. "Autocratic Legalism in Venezuela". *Journal of Democracy*, Vol. 26 (2): 37-51.
- Diamond, Larry J. 2002. "Thinking about Hybrid Regimes". *Journal of Democracy*, Vol. 13 (2): 21-35.
- Encinas, Daniel; Cueva, Carla y Chávez, Noelia. *El autoritarismo subnacional en países unitarios: posibilidad y límites para la acumulación de poder en el Perú*. Manuscrito inédito.
- Geddes, Barbara; Wright, Joseph y Frantz Erica. 2014. "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set". *Perspectives on Politics*, Vol. 12 (2): 313-331.
- George, Alexander L. y Bennett, Andrew. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge y London: MIT Press.
- Gervasoni, Carlos. 2012. "Subnational Democracy in (Cross-National) Comparative Perspective: Objective Measures with Application to Argentina, Brazil, Canada, Mexico, Uruguay and the United States". *Trabajo preparado para el Congreso Anual de la American Political Science Association*. New Orleans, 30 de agosto al 2 de septiembre.
- Gibson, Edward L. 2013. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Gibson, Edward. 2005. "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries". *World Politics*, Vol. 58 (1): 101-132.
- Giraudy, Agustina. 2010. "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico". *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2 (2): 53-84.
- Giraudy, Agustina. 2011. "La Política Territorial de la Democracia Subnacional". *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3: 42-57.
- Giraudy, Agustina. 2012. "Subnational Democracy: Lessons from Latin America". *The Newsletter of the Comparative Democratization Section of the American Political Science Review*, Vol. 10 (1): 3, 23-26.

- Giraudy, Agustina. 2013. "Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence from Argentina and Mexico". *Studies in Comparative International Development*, Vol. 48 (1): 51-80.
- Goertz, Gary y Mahoney, James. 2012. *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- Hagopian, Frances. 1996. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- Isaac, Jeffrey C. 2014. "Contesting Authoritarianism". *Perspectives on Politics*, Vol. 12 (2): 305-309.
- Jeffery, Charlie y Wincott, Daniel. 2010. "The Challenge of Territorial Politics: Beyond Methodological Nationalism". En: Hay, Colin (Ed.). *New Directions in Political Science. Responding to the Challenges of an Interdependent World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 167-188.
- Lieberman, Evan S. 2005. "Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research". *American Political Science Review*, Vol. 99 (3): 435-452.
- Pino Uribe, Juan Federico. 2013. "Régimen y territorio. Trayectorias de desarrollo del régimen político a nivel subnacional en Colombia 1988-2011". *Documento de Trabajo #23*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- Prieto, Juan Diego y Eaton, Kent. 2014. "Subnational Authoritarianism in Colombia: Divergent Paths in Cesar and Magdalena". *Trabajo preparado para el Congreso de Latin American Studies Association*. Chicago, 21 al 24 de mayo.
- Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Schedler, Andreas. 2004. "Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral". *Estudios Políticos* (24): 137-156.

Tomáš Došek es estudiante de Doctorado en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (España). Ha sido profesor visitante en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus áreas de investigación son la política latinoamericana, los partidos políticos y sistemas de partidos, y la política subnacional. Autor de varios capítulos de libros y artículos en diversas revistas como *Regional & Federal Studies*, *Política y gobierno* o *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. E-mail: tomdosek@gmail.com