

## II. Gobierno y democracia

# Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos\*

EDWARD L. GIBSON  
egibson@northwestern.edu

Artículo recibido 30/04/2006  
Evaluación par externo 07/05/2006  
Evaluación par interno 09/05/2006

## Resumen

*Este documento explora las dinámicas de cambio y continuidad de los autoritarismos subnacionales (específicamente en las provincias) en los regímenes democráticos nacionales. Tomando contribuciones de teorías propias de la política territorial provee un marco para el análisis del contexto estratégico en el que élites autoritarias en el poder y sus oponentes locales y nacionales adelantan estrategias de control territorial y de oposición. El autoritarismo subnacional no debe ser entendido como un asunto local, sino como un resultado de dinámicas más amplias de gobernanza territorial nacional en regímenes democráticos. Los conflictos entre los autoritarismos y la oposición ocurren a través de múltiples ámbitos territoriales dentro del sistema político nacional. En regímenes democráticos nacionales las élites autoritarias adelantarán tres tipos de estrategias: la parroquialización del poder, la nacionalización de su influencia, y la monopolización de los vínculos institucionales entre lo nacional y lo subnacional. La democratización subnacional, cuando ocurra, resul-*

\* Traducido por Alexandra Abello Romero. Profesora y Joven Investigadora de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

*tará entonces de la intervención por parte de actores en espacios políticos nacionales. Para este fin se han hecho dos distinciones entre las “modalidades” de cambio político subnacional: las transiciones “lideradas por partidos políticos” y las transiciones “lideradas por el centro”.*

*Nuestro universo no es local.<sup>1</sup>*

**Palabras clave:** *Actores no estatales, autoritarismo, cambio político subnacional.*

#### Abstract

*This document examines the dynamics established between change and continuity under sub-national authoritarianisms (more specifically in provinces) in national democratic regimes. Contributions taken from local theories on territorial politics constitute the framework for our analysis of the strategic context in the midst of which authoritarian elites in power, and their local and national opponents, put forward their territorial control and opposition strategies. Still, sub-national authoritarianism must not be considered a mere local issue, but rather the final result of wider national territorial governing dynamics within democratic regimes. That is, conflicts arising between different authoritarianisms and the opposition take place in myriad territorial arenas within an established national political system. In national democratic regimes, authoritarian elites will attempt three different types of strategies: establishing a parochial-style mode of exerting power, extending its influence nationwide, and monopolizing the extant institutional links between the national and sub-national spheres. Thus, the democratization of the sub-national realm, if and when it happens, will only take place via the intervention of actors and agents from national political arenas. In order to better understand this phenomenon, two main distinctions are made between two types or modes of sub-national political change: those transitions “led by political parties” and those “led by the center”.*

**Key words:** *Non-state (or non-governmental) actors, authoritarianism, sub-national political change.*

---

<sup>1</sup> Brian Greene, *The Fabric of the Cosmos* (2004: 81).

## Introducción

Una mirada, incluso casual, a la política nacional de casi cualquier democracia en el mundo revelaría que la distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia al interior del Estado-nación son desiguales. Esta desigualdad puede ser sutil, con no más que unas diferencias menores de una jurisdicción a otra respecto de la transparencia de los procedimientos electorales o del imperio de la ley. Sin embargo, también puede ser dramática, con regímenes completamente autoritarios que privan a los habitantes de regiones enteras de los derechos y las libertades que disfrutaban libremente habitantes de otras regiones en el mismo Estado-nación. Las demarcaciones entre áreas democráticas y no democráticas pueden ser borrosas, como es frecuentemente el caso en estados unitarios, en donde el alcance de centros de poder autoritarios varía a lo largo del territorio. Esos centros pueden estar claramente definidos como en muchos países federales en donde un viajero que cruza la línea imaginaria que separa una provincia de otra puede ingresar a un universo enteramente diferente de gobernanza política.

El autoritarismo subnacional que con fines analíticos en este documento estará limitado en alcance a las provincias (o “estados”) en sistemas federales,<sup>2</sup> es entonces un hecho en la mayoría de las democracias en el mundo en desarrollo y pos-comunista.<sup>3</sup> Oaxaca en México y Santiago del Estero en Argentina, son sólo dos de cientos de “enclaves” autoritarios provinciales, que alteran el paisaje de las democracias alrededor del globo. El autoritarismo subnacional fue también un hecho masivo de la vida política de los Estados Unidos hasta el desmonte de sistemas de partido único en los estados del sur a mediados del siglo XX. Sin embargo, a pesar de la creciente evidencia de su duradera compatibilidad con gobiernos democráticos nacionales, conocemos teóricamente poco acerca de los determinantes de la continuidad y el cambio del autorita-

<sup>2</sup> Por claridad semántica tenderé a usar el término “provincia” durante las discusiones teóricas.

<sup>3</sup> El autoritarismo subnacional puede, por supuesto, existir en muchos niveles espaciales. Las maquinarias urbanas y los feudos municipales rurales son dos ejemplos, entre muchos, de autoritarismo subnacional que opera en niveles no-provinciales.

N. del T.: El término “city machines” ha sido traducido como maquinarias urbanas.

rismo subnacional.<sup>4</sup> Un número de autores ha destacado su existencia y su importancia para el estudio de los problemas y las prácticas de las democracias contemporáneas.<sup>5</sup> Sin embargo, los procesos políticos que lo alimentan o lo debilitan son todavía un misterio en la literatura comparativa sobre democratización.

Hay muchas razones para esto, algunas de las cuales descansan en las limitaciones teóricas o metodológicas de las teorías sobre democratización. Éstas han sido guiadas por una “visión de nación como un todo”, que ve los procesos de democratización a través de la perspectiva de las instituciones, los actores y los movimientos nacionales.<sup>6</sup> Además, el autoritarismo subnacional (o la democratización subnacional) tiene que ver con la dimensión territorial de la democratización, y ésta ha sido probablemente la dimensión menos desarrollada de las teorías sobre democratización. Tal como he sostenido en otro trabajo, los estudios de democratización han tendido a analizar procesos políticos junto con líneas de conflicto no-territoriales (Gibson, 2004). Estas han incluido luchas entre clases sociales, fuerzas partidistas, movimientos sociales e intereses económicos. Menos analizadas han sido las dimensiones geográficas del conflicto – conflictos entre centro y periferia, entre niveles de gobierno y entre actores colectivos organizados regionalmente. Estos conflictos se encuentran en el ámbito de “la política territorial”, la cual, parafraseando la sucinta aseveración de Sidney Tarrow (1978, 1), no es *acerca* del territorio, sino acerca de cómo la política se dirige *a lo largo* del territorio.

<sup>4</sup> Para un interesante estudio comparativo subnacional del estado del imperio de la ley en las provincias de Mendoza y San Luis en Argentina ver Rebecca Bill Chávez (2003). Para ella la competencia de partidos es un determinante clave de un efectivo imperio de la ley. Uno de los objetivos de este documento es explorar las condiciones bajo las cuales pueden emerger políticas de competencia entre partidos en contextos subnacionales autoritarios.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, O'Donnell (1993) y Cornelius (1999). En lo que parecería ser una excepción, Robert Dahl, en su trabajo clásico *Polyarchy* escribe que “una descripción completa de las oportunidades disponibles para la participación y la competencia dentro de un país seguramente requiere que uno diga algo acerca de las oportunidades disponibles dentro de unidades subnacionales” (p. 12). Sin embargo, las unidades subnacionales que Dahl tiene en mente tienden a no ser territoriales. (por ejemplo provincias o municipalidades), sino organizacionales y sociales – “particularmente asociaciones privadas” tales como negocios, sindicatos u otras organizaciones civiles.

<sup>6</sup> Ver Synder (2001b) para una discusión de “whole-nation bias” en el campo de las políticas comparadas.

Actualmente sabemos mucho sobre cómo se dan las luchas por la democratización a través de instituciones políticas y de clases económicas, sobre todo cuando se trata de la política nacional. Sin embargo, sabemos poco acerca de cómo se dan las luchas por la democratización a través del territorio. Entender cómo ocurre esto en un país democrático a nivel nacional requiere entonces de una comprensión de las “topografías” políticas, institucionales y económicas del Estado democrático, y de cómo éstas limitan y empoderan a actores políticos en sus estrategias territoriales de control político.<sup>7</sup> Cualquier teoría de democratización subnacional, por lo tanto, debe estar fundamentada en teorías de política territorial.<sup>8</sup>

El principal objetivo de este documento es desarrollar ideas teóricas que nos ayuden a explicar la persistencia o la inestabilidad del autoritarismo provincial en regímenes democráticos nacionales. El marco que desarrollo aquí toma prestadas ideas, libremente de anteriores contribuciones académicas en política territorial, incluyendo trabajos iniciales sobre política centro-periferia y política intergubernamental en política comparada, teorías de geografía política y recientes aportes sobre política “subnacional”, descentralización y federalismo.<sup>9</sup> Mediante la incorporación de tales teorías a los debates contemporáneos sobre democratización, espero que nos movamos hacia una mejor comprensión de las interacciones claves entre territorialidad política y desarrollo democrático.

Limitaciones de espacio en este documento me impiden abordar las variables institucionales que explican variaciones importantes

<sup>7</sup> Tomo prestado el término “topografías” para este contexto del maravilloso libro de Catherine Boone (2003), *Political Topographies of the African State*.

<sup>8</sup> Como Guillermo O'Donnell (1993) ha sugerido, la teoría de la democratización ha avanzado poco en incorporar teorías del Estado (una excepción notable es Linz y Stepan (1996)). Una dimensión clave del concepto de “Estado” es su dimensión territorial, principalmente el ejercicio del control político a lo largo y ancho de un territorio. Sin prestar atención a las teorías territoriales del Estado es muy difícil desarrollar teorías territoriales de democratización, ya que son dos caras de la misma moneda.

<sup>9</sup> Algunos de los más importantes trabajos en ciencia política (por lo menos para mi trabajo) son Rokkan (1983) y Tarrow (1977 y 1978), quienes fueron en contra de la corriente de los estudios de economía política a nivel nacional y no-territorial de los años 70 y de comienzos de los 80. Algunos trabajos recientes en ciencia política que han traído de vuelta la territorialidad a la ciencia política incluyen a Snyder, 2001<sup>a</sup>, 2001<sup>b</sup>; Hagopian, 1996; Gibson, 1997 y 2004; Eaton, 2002 y 2004; Montero, 2001; Herbst, 2001; Falleti, 2003; Samuels, 2003 y Boone, 2003.

en el mantenimiento y la transformación de regímenes autoritarios subnacionales. En cambio me concentraré en el contexto estratégico general —las lógicas y los ámbitos territoriales de la acción política que afectan patrones de continuidad y cambio en provincias y estados autoritarios. El documento está organizado de la siguiente manera: la segunda parte aborda algunas de las conexiones entre teorías de “política territorial” y de democratización subnacional. La tercera sección ofrece un marco para el análisis del cambio político subnacional. La cuarta sección ofrece generalizaciones sobre patrones específicos de continuidad y de cambio en enclaves autoritarios provinciales.

## **II. Política territorial y autoritarismo subnacional: algunas conexiones teóricas**

La situación política sobre la que trata este documento, es la de una provincia autoritaria en un país democrático a nivel nacional.<sup>10</sup> El objetivo es descubrir los contextos estratégicos en los cuales líderes autoritarios subnacionales (en este estudio, gobernadores) perpetúan regímenes autoritarios provinciales (sus estrategias y las condiciones políticas que los empoderan), así como también los mecanismos claves a través de los cuales tales regímenes pueden ser debilitados o desmantelados.<sup>11</sup> Me concentraré en las estrategias de control territorial de las élites, que son adelantadas a través de tres ámbitos de acción política en cualquier sistema de gobernanza territorial a gran escala: espacios subnacionales, espacios nacionales y los vínculos institucionales entre ellos.

<sup>10</sup> Es decir, cuando ya ha ocurrido una “democratización” del gobierno nacional.

<sup>11</sup> Este punto de inicio analítico, democratización pos-nacional distingue el ámbito temporal de este documento de las más importantes contribuciones académicas contemporáneas sobre autoritarismo subnacional: el libro y los artículos de Richard Snyder sobre regímenes autoritarios subnacionales en México. Snyder estudia el periodo anterior al final del gobierno nacional del PRI. Sin embargo la deuda intelectual de este documento al trabajo de Snyder será obvia para la mayoría de los lectores. Muchas de las ideas que él sugiere son cruciales para el estudio de los procesos políticos a nivel nacional-subnacional, sin importar el tipo de régimen nacional.

**A. Instituciones interconectadas: conflictos a través de espacios territoriales**

Todos los conflictos en política nacional ocurren en una jerarquía de organizaciones territoriales y de espacios. En cualquier sistema de gobernanza territorial a gran escala, las instituciones políticas están conectadas a través del espacio. Las estrategias de control político y de construcción de poder entonces no están limitadas nunca a una única zona. Estas pueden involucrar estrategias que son específicas para ciertas áreas (por ejemplo estrategias locales de control político), pero el resultado final, es decir, el éxito o el fracaso de estas estrategias de control territorial dependen de las interconexiones entre todos los niveles del sistema territorial nacional. Como el geógrafo político Ronan Paddison anota, el Estado, visto en términos territoriales, es de hecho un “Estado fragmentado” (Paddison, 1983). Está fragmentado horizontalmente, dividido espacialmente entre jurisdicciones en un territorio nacional y está fragmentado verticalmente, entre niveles de Gobierno con diferentes alcances de jurisdicción territorial. Ésta no es, sin embargo, una fragmentación atomizada, sino una fragmentación interdependiente.

Estas observaciones tienen una serie de implicaciones para el estudio de la política territorial. Primero, cualquier estudio de los resultados políticos nacionales vistos a través de los lentes de la política territorial debe hacer un énfasis particular en los vínculos entre niveles de Gobierno, y entre actores organizados territorialmente. La forma en que estos vínculos están organizados y cómo los actores en diferentes niveles del sistema territorial los manipulan es crucial para la forma en que el poder está organizado y distribuido espacialmente dentro de un Estado.

Segundo, la naturaleza interdependiente del sistema territorial obliga a hacer una consideración sobre la funcionalidad y la interdependencia de las relaciones entre diferentes niveles de Gobierno y las implicaciones que esto tiene para el poder y para los resultados políticos. La literatura sobre dinámicas centro-periferia frecuentemente enfatiza en la subordinación de la “periferia” (sea definida

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 204-237, semestre I de 2006*

ésta como un gobierno subnacional o como una región alejada), al “centro” (sea definido como un gobierno central o como una región económica central).<sup>12</sup> Así por ejemplo, Stein Rokkan ve el centro y la periferia en términos de “un sistema espacial de autoridad y de subordinación”, (Rokkan, 4). Sin embargo, el énfasis en la subordinación puede llevar a desconocer la importancia de la periferia para un número de tareas y de “funciones” de la gobernanza territorial. La periferia podría “necesitar” al centro para muchas cosas, pero el centro también “necesita” a la periferia para tareas vitales, incluyendo el mantenimiento del orden político a lo largo y ancho del territorio nacional la distribución de votos, o la provisión de servicios.<sup>13</sup> Es entonces más fructífero considerar la interdependencia mutua del centro y la periferia, que asumir la subordinación de esta última. Como Sidney Tarrow sugiere en su discusión teórica de la política territorial en naciones industrializadas debemos preguntarnos, “primero, ¿qué tareas adelanta la periferia para el centro del sistema político...? Segundo, ¿cuál es la utilidad del centro para la periferia?” (Tarrow 1978, 2). Éstas son preguntas útiles alrededor de las cuales se pueden disponer alternativas de exploración sobre las dimensiones territoriales del poder político.<sup>14</sup>

Tercero, se debe prestar particular atención a la variedad de formas en las que las élites políticas adelantan estrategias territoriales y las formas en las que éstas se convierten en medios para lograr otros objetivos en el sistema político nacional. En su libro *Human Territoriality*, el geógrafo político Robert Sack define territorialidad como “una estrategia espacial para afectar, influir o controlar recursos y personas, mediante el control de un área” (Sack 1986, 1). “Controlar un área” en política subnacional frecuente-

<sup>12</sup> En otra versión profundizaré en algunos asuntos relacionados con la definición de la dicotomía “centro-periferia” que ocasiona problemas para el estudio del conflicto territorial. Para un primer análisis sobre algunos de estos asuntos, ver Gibson y Falleti (2004).

<sup>13</sup> Jeffrey Herbst (2001) provee una discusión interesante que contrasta la importancia relativa de las “periferias” para la formación del Estado frente a la gobernanza en Europa y en África, sin embargo, su análisis sobre la relativa falta de importancia de las periferias africanas parece de alguna manera contradecir la idea de Catherine Boone (2003) sobre la importancia de los vínculos centro-periferia para la formación del Estado africano.

<sup>14</sup> Ver Gibson (1997) y Gibson y Calvo (2001) para análisis de estas interrelaciones regionales funcionales y sus efectos sobre políticas de partidos y reforma económica en Argentina y México.

mente significa monopolizar poder en la arena política local, pero también significa manipular niveles de poder en otras áreas. Predominar en la política a nivel subnacional frecuentemente requiere no sólo prevalecer en el contexto político local, sino también controlar los vínculos entre diferentes niveles de organización territorial. Por lo tanto, controlar poder localmente significa reducir el poder de oponentes locales, así como cerrar espacios políticos a actores externos que podrían aliarse con la oposición local o cambiar el equilibrio de poder en contra de las élites en cuestión.

Controlar el poder localmente también requiere frecuentemente del diseño de estrategias a nivel nacional, sea ocupando o controlando posiciones en el gobierno nacional (a nivel legislativo, ejecutivo o judicial) o formando parte de coaliciones nacionales que apoyen al Ejecutivo nacional. El éxito de estas estrategias nacionales aumenta la habilidad de las élites locales para extraer recursos del centro y para prevenir la intervención del centro en los asuntos locales. De manera similar, “controlar un área” es un medio importante para construir poder nacional. En la interconectividad de un sistema nacional de gobernanza territorial el poder subnacional es un prerrequisito para el poder nacional y una herramienta para los que detentan el poder nacional. Este poder local se convierte en un trampolín para los aspirantes a cargos nacionales y en una base de apoyo una vez están en el cargo.

En un régimen territorial federal los gobernadores son actores cruciales de este proceso. Más que cualquier otro oficial político en un sistema federal, ellos traspasan la jerarquía de espacios en un sistema de gobernanza territorial, manejan herramientas vitales de control político local, vínculos institucionales claves entre gobiernos locales y nacionales, y frecuentemente juegan un rol importante en la política de construcción de coaliciones a nivel nacional.

Esto nos conduce a la cuestión del autoritarismo subnacional. Con el propósito de comprender por qué el autoritarismo local persiste aun cuando hay democracia a nivel nacional, se debe comprender primero que éste no es un asunto local. Todos los estados o provincias

están insertados en un sistema más grande de gobernanza territorial. Tal sistema está caracterizado por interconexiones institucionales entre niveles de gobierno, por responsabilidades constitucionales mutuamente asignadas, por flujos de información y de recursos entre el centro y la periferia, y por relaciones simbióticas o estratégicas entre actores ubicados en diferentes niveles del sistema territorial. También está marcado por patrones separados de conflicto en espacios subnacionales y nacionales que frecuentemente entran en contacto unos con otros y que conjuntamente afectan los resultados políticos.<sup>15</sup> Si el autoritarismo subnacional persiste a nivel nacional en un país democrático es debido no solamente a condiciones locales, sino también a dinámicas más amplias de gobernanza territorial nacional en regímenes democráticos.<sup>16</sup>

### III. Estrategias territoriales y cambio político subnacional: un marco de análisis

En un país democrático a nivel nacional o en proceso de democratización la preservación del autoritarismo subnacional es ampliamente un producto de estrategias territoriales perseguidas por las élites políticas locales.<sup>17</sup> En respuesta a los retos (u oportunidades) ofrecidas por la democratización nacional, las élites autoritarias subnacionales adelantan estrategias que maximizan los siguientes valores: control,

<sup>15</sup> Como Richard Snyder (2002:58) escribió en su análisis del autoritarismo subnacional durante los años de hegemonía nacional del PRI en México “este caso resalta la importancia de una perspectiva analítica en varios niveles que trate los regímenes subnacionales como productos complejos de factores internos y externos, más que reducirlos a simples productos de un centro hegemónico y todopoderoso”. Tampoco en casos particulares de sistemas democráticos nacionales descentralizados debemos tratar los resultados subnacionales como un fenómeno puramente local.

<sup>16</sup> Resulta tentador hacer una revisión del sistema internacional para buscar analogías de procesos de democratización subnacional, y recientes contribuciones sobre las dimensiones transnacionales de la democratización sólo aumentan esa tentación (para ejemplos recientes ver Sikkink y Keck (1998) y Thomas (2001)). Sin embargo, la analogía del sistema internacional ofrece poco para la comprensión de la democratización subnacional. Por alguna razón la soberanía importa. En un sistema nacional el gobierno central interviene regular y substancialmente en los asuntos de los gobiernos provinciales. En el sistema internacional se encuentran muy pocos casos de este tipo de intervención internacional substantiva y regular en la política doméstica de una nación soberana, especialmente por largos periodos de tiempo.

<sup>17</sup> Hay, obviamente, fuerzas “estructurales” en acción – los bien conocidos prerrequisitos sociales, culturales y económicos que aumentan las probabilidades de democratización en el tiempo. Su presencia local o su ausencia deben formar parte de cualquier explicación a largo plazo del cambio político subnacional. El hecho de que la mayoría de “enclaves” autoritarios provinciales sean pobres y subdesarrollados en comparación con otras partes del país no

autonomía y poder o influencia - esto es, control sobre actores políticos en la provincia, autonomía de influencias nacionales, y poder sobre líderes políticos nacionales. Éstos son valores defendidos por élites periféricas en el poder, en cualquier contexto de relaciones centro-periferia, sean esas élites autoritarias o democráticas. Constituyen valores que reflejan también el equilibrio de poder entre centro y periferia. Hay muchas estrategias que las élites en la periferia pueden usar en la búsqueda por conseguir estos objetivos pero aquí identificaré tres estrategias amplias, interrelacionadas y que operan en diferentes niveles del sistema territorial nacional: a) *la parroquialización del poder*, b) *la nacionalización de la influencia*, y c) *la monopolización de los vínculos entre lo nacional y lo subnacional*.

**A. La parroquialización del poder: control de fronteras y espacios subnacionales:**

En *The Semi-Sovereign People*, E.E. Schattschneider expone una lógica de acción política que captura la lógica que subyace a las estrategias locales de control territorial subnacional (Schattschneider, 1960). Este autor señala que en cualquier situación de conflicto político entre dos partes desiguales, el incentivo de la parte más fuerte es conservar el conflicto tan aislado y privado como sea posible. La desigualdad de poder entre las dos partes es entonces mantenida en esta situación, lo que seguramente garantizará la victoria del más poderoso en el conflicto. La parte más débil, de otro lado, tiene muchos incentivos para expandir el número de participantes en el conflicto. Al involucrar a terceros y extender el alcance del conflicto se altera el equilibrio de poder entre las dos partes iniciales. Los más débiles en un conflicto localizado, por lo tanto, tienen interés en lo que Schattschneider llamó la “socialización” del conflicto (o, en términos de política territorial, la “nacionalización” del conflicto). Esto captura los diferentes incentivos que enfrentan las élites subnacionales y su oposición en la política autoritaria provincial.

---

es un accidente, y fuertemente apoya la noción de autoritarismo subnacional, en sus raíces, es un resultado de la distribución espacial desigual de los “prerrequisitos” democráticos en un territorio nacional. Sin embargo, las presiones por un cambio democrático subnacional pueden venir también si los prerrequisitos locales están presentes o no, especialmente en un contexto donde el gobierno nacional es democrático. Son de interés aquí las estrategias adelantadas por líderes subnacionales en respuesta a tales presiones.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 204-237, semestre I de 2006*

Los líderes de un régimen autoritario provincial, por ello, estarán envueltos constantemente en estrategias de “control de fronteras.”<sup>18</sup> Éstas son estrategias destinadas a maximizar el control político local mediante la minimización de intromisiones externas en los conflictos provinciales; incluyen estrategias directas de control de fronteras, tales como bloqueos a los flujos de información desde el centro, el control de la información transmitida por los medios de comunicación local, o la prevención de la instalación de agencias controladas federalmente o de supervisores en la provincia. Pueden incluir también estrategias indirectas de control, sobre la formación de grupos locales que pueden a su vez convertirse en interlocutores con el centro, o cooptación de partidos locales o facciones del partido en el poder que podrían convertirse en aliados de actores nacionales.

Mientras las élites autoritarias de las provincias buscan parroquializar el poder, la oposición local estará probablemente haciendo justamente lo opuesto, buscando formas para traspasar los límites provinciales, involucrando aliados externos y poniendo sus conflictos locales en el centro de la atención nacional. El resultado de esta lucha es vital para los patrones de cambio político subnacional. Las observaciones de Stein Rokkan sobre los conflictos centro-periferia son, entonces, muy relevantes para el estudio sobre la continuidad y el cambio en los regímenes autoritarios subnacionales: “El grado en el que los límites de la periferia pueden ser penetrados política, económica y culturalmente tiene importantes efectos sobre la estructuración interna de la población en la periferia... En una afirmación como ésta tendremos que distinguir entre grupos o agentes de apertura y de fortalecimiento de límites al interior de la periferia” (1983, 4).

<sup>18</sup> Tomo prestada esta noción del estudio de Stein Rokkan (1983) de política centro-periferia. Rokkan ve el “control de fronteras” como una estrategia importante de las élites periféricas para proteger sus áreas de las intromisiones del centro. En este libro, Rokkan se centra principalmente en control cultural, a través del cual las élites buscan fortalecer y proteger identidades culturales locales en contra de flujos culturales del centro y de la homogeneización cultural del territorio nacional. Sin embargo, teoriza el concepto para incluir flujos políticos y económicos. Éste es también un concepto muy útil para explorar las respuestas de las élites a presiones potenciales del centro, que demandan la democratización local o un aumento en la competencia política local.

### ***B. La nacionalización de la influencia: estrategias territoriales en espacios nacionales***

En un país democrático a nivel nacional los líderes autoritarios subnacionales son jugadores del escenario nacional. Ellos pueden ser discretos actores nacionales que ocupan o controlan importantes espacios nacionales con el único propósito de defender su control a nivel provincial. Éstos pueden ser exgobernadores designados por un tiempo al senado, sea para garantizar la aprobación de una legislación favorable a sus provincias o para controlar destinaciones fiscales para las mismas. En muchos casos estas presencias en el congreso nacional son simplemente formas de asegurar un eventual regreso a sus estados como gobernadores.<sup>19</sup> Puede tratarse también de gobernadores que controlan las delegaciones de la provincia en el congreso nacional, que están en capacidad de mover hilos claves para traer beneficios a la provincia. Estas estrategias nacionales son fundamentales para maximizar la *influencia* subnacional sobre los actores políticos nacionales. Dicha influencia es fundamental para el éxito de estrategias territoriales locales de control político. Sin embargo, tales líderes pueden también ser actores cuya participación en ámbitos nacionales refleja ambiciones nacionales. En otras palabras, ellos consideran su control político local, así como su acceso a escenarios nacionales, claves para satisfacer sus aspiraciones de convertirse en líderes nacionales.

Estas aspiraciones incluyen la transformación en miembros u organizadores de coaliciones de gobierno que apoyan a candidatos presidenciales, o a ser candidatos a altos cargos (como la vicepresidencia o incluso la presidencia). En los sistemas federales los gobernadores están favorablemente ubicados para usar el poder local como un trampolín a cargos nacionales,<sup>20</sup> y en décadas recientes gobernadores autoritarios de provincias han tenido mucha más ventaja para llegar a la

<sup>19</sup> Mucho se ha escrito sobre este patrón en Brasil. Ver, especialmente, Samuels (2003) y Abrucio (1998). Ésta también ha sido una tradición inmemorial en Argentina, y V.O. Key (1949) lo documenta extensivamente para el caso del sur de los Estados Unidos.

<sup>20</sup> De hecho si usted quiere ser presidente en Argentina, México, o los Estados Unidos hoy, la mejor forma de hacerlo es a través de una gobernación, o de un estado, o de una provincia anterior.

presidencia de gobiernos democráticos nacionales.<sup>21</sup> La complacencia con los efectos territoriales limitados de la política local en un régimen democrático en un país puede ser destrozada cuando la periferia catapulta a sus élites a la cima del poder nacional.

Las estrategias locales de control político están ligadas a las estrategias en la política nacional. Sin ellas las élites locales estarían desposeídas del poder necesario para influir en decisiones importantes para sus provincias y, por extensión, para maximizar los valores de control local y autonomía provincial. Paradójicamente, la parroquialización del poder requiere de la nacionalización de estrategias territoriales por parte de élites políticas provinciales.

Hasta ahora se ha hecho énfasis en que la posibilidad de convertirse en jugadores de la política nacional es una fuente de fortaleza y de poder para los líderes autoritarios subnacionales. Sin embargo, es importante también anotar que tal presencia nacional es un arma de doble filo. Irónicamente, mientras es un prerrequisito para el control local efectivo, es también el talón de Aquiles para los regímenes autoritarios subnacionales. La razón es simple y queda claramente expresada en el viejo dicho argentino *“la política es como una pampa...levantas la cabeza y te la vuelan”*. Cuando los líderes políticos de las provincias se convierten en líderes nacionales también quedan atrapados en los conflictos de la política nacional. A veces estos conflictos no tendrán nada que ver con la política de la provincia. Los líderes provinciales pueden, entonces, convertirse en blanco de líderes nacionales que, totalmente despreocupados de la política en la provincia de sus adversarios, saben que la única forma de eliminarlos como rivales nacionales es socavando la estructura de poder local que los soporta. Esto crea fuertes incentivos

<sup>21</sup> Unos pocos ejemplos: Fernando Collor de Melo ex-gobernador del estado periférico del noreste de Alagoas en Brasil fue elegido presidente del país en 1989, y presidió un gobierno notoriamente corrupto hasta su destitución en 1998. Carlos Ménem, por largo tiempo gobernador de la provincia periférica de La Rioja, se convirtió en presidente de Argentina en 1989 y trajo sus únicas y cuasi-autoritarias prácticas a la presidencia. Hoy Néstor Kirchner, un reconocido gobernador autoritario en su provincia de Santa Cruz en la Patagonia, es presidente de Argentina. En México Roberto Madrazo, el legendario gobernador autoritario de Tabasco, ha sido (y continúa siendo) un contendor presidencial importante y es hoy presidente del PRI.

para derribar las fronteras tan cuidadosamente defendidas por las élites autoritarias subnacionales. Abre también oportunidades para que las oposiciones locales encuentren aliados nacionales dispuestos a abrazar su causa en contra del *caudillo* local. De esta manera el ímpetu para la democratización subnacional de los conflictos nacionales puede estar con frecuencia, totalmente ajeno a los conflictos locales en las provincias autoritarias. El ciclo virtuoso de la democratización subnacional puede ser puesto en marcha por nada más que una vil disputa política entre líderes nacionales.

### **C. Monopolización de los vínculos entre lo nacional y lo subnacional**

Los “vínculos” entre los ámbitos de un sistema nacional de gobernanza territorial son cruciales para el funcionamiento del sistema y para la organización del poder en todos los niveles de organización territorial. Sin embargo, un “vínculo” no es fácil de operacionalizar. Es de alguna manera un concepto denotativo difícil de definir. El *Oxford English Dictionary* tiene más de 20 definiciones (más muchas sub-definiciones) de “vínculo” como sustantivo, la que más me gusta es: “Una parte que conecta, *sea en sentido material o inmaterial*; una cosa (una persona) sirviendo para establecer o mantener una conexión;... como medio de conexión o de comunicación” (2001, vol. VIII, 995, las cursivas han sido adicionadas por el autor).

Aceptar que un “vínculo” puede ser material (una institución, por ejemplo) o inmaterial (una relación, afinidad, o flujo de información) ayuda a entender las luchas entre actores en diferentes ámbitos del sistema territorial nacional. Sidney Tarrow (1978), aunque no da una definición exacta, describe estos vínculos como “redes de intercambio” entre el centro y la periferia. Esto es consistente con la definición más abstracta del *Oxford English Dictionary*, y captura tanto la complejidad y la naturaleza interactiva de los vínculos entre niveles de gobierno. Tales vínculos pueden entonces incluir instituciones establecidas para regular relaciones de gobierno entre provincias y entre lo nacional y lo subnacional, instituciones o personas que monitorean el gasto y las actividades provinciales (ejecutivas, legislativas o judiciales), o instituciones que organizan la

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 204-237, semestre I de 2006*

representación de los intereses provinciales ante el centro. Éstos pueden comprender flujos de ingresos regulares del centro a la periferia, flujos de comunicación, diferentes formas de asistencia técnica o de servicio entre niveles de Gobierno; o también relaciones cuyas fortalezas varían de un caso a otro – entre partidos nacionales y locales, entre organizaciones nacionales y locales, no gubernamentales e iglesias. Y finalmente, estos vínculos pueden involucrar prácticas formales e informales para la nominación de representantes a instituciones nacionales, sea para instituciones legislativas u otra clase de instituciones nacionales.

El punto más importante a resaltar aquí es que el objetivo clave de cualquier estrategia política de control local por parte de las élites autoritarias es la monopolización de vínculos entre lo nacional y lo subnacional, o la neutralización de vínculos potenciales que pudiesen beneficiar a las fuerzas de oposición local. Éste es un componente vital de la parroquialización del poder, pero es también vital para las élites provinciales, su habilidad para extraer beneficios del centro y maximizar sus ganancias políticas localmente. En cualquier contexto de relaciones entre el centro y la periferia el control sobre estos vínculos es un objeto duradero de lucha entre actores políticos en todos los niveles del sistema político. En la política territorial quien quiera que controle los vínculos, controla el poder.

#### **IV. Algunas generalizaciones sobre los patrones de continuidad y cambio en enclaves autoritarios provinciales**

##### **Enclaves autoritarios**

###### ***A. Democratización nacional y autoritarismo subnacional: una relación simbiótica***

Uno de los hechos más importantes pero muy poco resaltados de la “Tercera Ola” de transiciones a la democracia fue que con la democratización nacional frecuentemente llegaba la consolidación de autoritarismos subnacionales. Con el propósito de comprender el

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 204-237, semestre I de 2006*

por qué de este fenómeno, es útil analizar los efectos diferenciales de las transiciones políticas en arenas nacionales y subnacionales. Las transiciones democráticas a la vez que transforman la política a nivel nacional, crean muy poca presión para la democratización subnacional. De hecho, frecuentemente la obstaculizan.

El debilitamiento del poder autoritario durante el periodo de transición estuvo frecuentemente acompañado por un cambio en el equilibrio de poder entre el centro y la periferia. Hay muchos factores acerca de las transiciones que lo causan pero aquí sólo mencionaré dos: nuevas oportunidades para la movilización política subnacional causada por el debilitamiento del control central y los efectos de la competencia electoral durante “elecciones fundacionales”, los cuales refuerzan los poderes de las élites subnacionales.

En casos en los que el centro ha ejercido un estricto control sobre oficiales subnacionales el debilitamiento del centro en periodos de transición empodera a actores locales y reduce su responsabilidad ante las élites del centro. En contextos locales plurales esto acelera la democratización. Las oposiciones movilizadas abiertamente y las condiciones locales permiten la competencia de partidos a nivel local. Los “oasis” democráticos en países autoritarios nacionales emergen como consecuencia de ello. En contextos autoritarios locales ocurre el efecto contrario. En muchos escenarios de la periferia las élites locales estuvieron en capacidad de aislar sus provincias de la tendencia democratizadora, y de resistir las presiones por la democratización provenientes de los estamentos ejecutivos que administraron la transición a nivel nacional.<sup>22</sup> En estos casos emergieron “enclaves” autoritarios en países en proceso de democratización nacional. En México, por ejemplo, la reducción del poder central en la política nacional produjo tendencias democratizantes en muchos es-

<sup>22</sup> Por razones de espacio no puedo analizar los patrones de gobernanza subnacional durante el periodo pre-democratización, sin embargo éstos son cruciales para comprender el periodo de democratización. Ver Hagopian (1996) y Samuels y Abrucio (2000) para el caso de Brasil, y a Snyder (2001a) y a Cornelius et al. para el caso de México. Respecto de México ver también las contribuciones de Alan Knight en su ensayo sobre la división de labores entre los gobiernos nacionales y locales en la administración de represión bajo el gobierno del PRI, con autoridades subnacionales adelantando mucho del “trabajo sucio” de coerción para el más “benevolente” liderazgo nacional.

tados, pero también liberó a caciques locales en otros estados para que pudieran hacer uso de las redes clientelistas locales, de los recursos económicos y de maquinarias políticas para consolidar proyectos autoritarios provinciales.<sup>23</sup>

El aumento de la competencia entre partidos a nivel nacional también tuvo el efecto irónico de facilitar la “re-autoritarización” de proyectos locales. Los líderes de las provincias ahora tenían más oportunidades para usar la carta de “defecto” como una forma de ganar poder en contra del partido gobernante.<sup>24</sup> Adicionalmente, durante las primeras elecciones del periodo de transición los líderes políticos subnacionales frecuentemente se convierten en importantes aliados regionales de los partidos nacionales compitiendo por el poder en las elecciones nacionales. Esto aumenta su poder y también pone las preocupaciones sobre la naturaleza autoritaria del interlocutor local al final de la agenda del partido nacional. En Argentina, por ejemplo, los líderes de la facción “renovadora” del Partido Peronista, alardeando con representar una nueva cara progresista del peronismo, jubilosamente se aliaron con cualquier caudillo de provincia que se les apareció en el camino.<sup>25</sup>

### **Autoritarismo provincial luego de las “elecciones fundacionales”**

La consolidación inicial del autoritarismo provincial durante el periodo de transición ha sido usualmente reforzada durante el periodo fundacional de democratización, al convertirse las élites de las provincias en importantes grupos de apoyo para los líderes demo-

<sup>23</sup> En este sentido, Wayne Cornelius (1999) caracteriza a México como un “mosaico” de estados en proceso de democratización y de enclaves subnacionales.

<sup>24</sup> El uso de esta estrategia por los líderes locales del PRI en contra del Presidente Zedillo fue bien conocida. (“si usted continúa presionando por resultados electorales locales que no deseo, me alinearé con el PRD y usted perderá el estado”). Pero en otros contextos los líderes locales escogieron jugar al contrario, ofreciendo apoyo a un candidato democrático nacional para anticiparse y prevenir cualquier acción en su contra. En 1983 Raúl Alfonsín aceptó con agrado el apoyo de los partidos conservadores provinciales y no hizo mucho por retarlos luego de la elección.

<sup>25</sup> El más famoso de los caudillos de provincia fue Carlos Menem, gobernador de la provincia de La Rioja, quien se convirtió en una figura nacional importante en el Movimiento de Renovación.

cráticos nacionales ansiosos por consolidar su poder. Durante los primeros años de un régimen democrático los presidentes electos tienen muchos asuntos en su agenda. La democratización a nivel subnacional, sin embargo, es rara vez uno de ellos.

Los frágiles gobiernos nacionales desean muchos aliados y pocos enemigos. La consolidación de agendas nacionales vitales va, desde ejercer un efectivo control político a través del territorio nacional, hasta ganar las elecciones y adelantar importantes reformas políticas y económicas, y todos estos asuntos requieren la construcción de coaliciones nacionales viables. En estos contextos, las élites políticas autoritarias en las provincias, con sus suministros abundantes de votantes y de legisladores, ejercen un poder considerable. Para los gobiernos centrales elegidos democráticamente, incluso para los comprometidos con una total democratización de sus países los costos de retar los autoritarismos de la periferia superan frecuentemente los beneficios. De hecho, en las fases iniciales, los gobiernos democráticos nacionales en etapa de consolidación pueden necesitar del empoderamiento de los gobiernos autoritarios subnacionales. Así, por ejemplo, a pesar de tener los poderes constitucionales a su disposición, y del uso extendido de poderes especiales por decreto durante su presidencia, en la Argentina de Raúl Alfonsín no se adelantó una sola “intervención” del gobierno central en contra de autoridades provinciales.<sup>26</sup> En Brasil, presidentes constitucionales, desde Sarney hasta Cardoso, dependieron de amplias coaliciones regionales de jefes de provincia para ganar las elecciones y para gobernar.<sup>27</sup> Y durante los primeros años de la presidencia de Vladimir Putin en Rusia el Presidente construyó poder nacional esencialmente a partir de otorgarlo a “oligarquías” regionales que se convirtieron en miembros claves de su coalición nacional.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Y éste fue el periodo de mayor consolidación de los autoritarismos en las provincias, incluyendo el caso de la administración de Carlos Menem en La Rioja, la toma de Catamarca por parte de la familia Saadi, el régimen feudal Juárez en Santiago del Estero, y el cartel Anti-Peronista y Pacto Autonomista-Liberal en Corrientes.

<sup>27</sup> Ver, por ejemplo, Abrucio (1998) y Samuels y Abrucio (2000).

<sup>28</sup> Para una revisión de las estrategias regionales de Vladimir Putin, ver Solnick (n.d.).

**B. Patrones locales de la política subnacional: provincias autoritarias, ciudades plurales**

Un patrón socio-demográfico parece predominar en la política periférica de las provincias. Las ciudades son sitios de diversidad social y de competencia política, mientras las áreas rurales tienden a ser bastiones de tradición y de dominación autoritaria. Este es, por supuesto, un espejo de los patrones nacionales, pero es un fenómeno particularmente importante cuando uno se mueve hacia el estudio de las dinámicas políticas subnacionales. Los gobernantes autoritarios controlan las provincias porque ellos o sus maquinarias políticas controlan el voto rural. Ellos también poseen frecuentemente vastas maquinarias urbanas y el clientelismo urbano es una estrategia política tan vital como el clientelismo rural.<sup>29</sup> Sin embargo, es en las ciudades en donde los retos locales a la dominación autoritaria de las provincias pueden existir. No es inusual ver provincias gobernadas por élites autoritarias mientras la ciudad capital está siendo gobernada por la oposición.<sup>30</sup>

El problema de las “ciudades plurales” para las élites muestra una tendencia a ser manejado de varias formas. Las estrategias en diferentes niveles descritas anteriormente que buscan aislar a la oposición urbana de aliados nacionales y de recursos son fundamentales para neutralizar a la oposición urbana.<sup>31</sup> Las élites tienden a tener abrumadoras ventajas sobre la oposición en la extensión de las redes de partidos, y las maquinarias clientelistas a lo largo y ancho de las áreas rurales en sus provincias. La combinación de los recursos estatales disponibles para actividades de patronazgo y la amplia extensión geográfica de las redes de partidos para hacerlos políticamente efectivos usualmente significa que distritos rurales “pertenecan” al partido de provincia gobernante.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Tal y como lo estamos aprendiendo de las investigaciones actuales de Susan Stokes sobre la maquinaria política en Argentina.

<sup>30</sup> En México este fenómeno ha producido importante literatura sobre las dinámicas de gobiernos estatales “yuxtapuestos”.

<sup>31</sup> Calvo y Miccozzi (2004) también señalan otra estrategia: el aislamiento deliberado de ciclos electorales locales de los ciclos electorales nacionales, lo que también obstaculiza la coordinación entre partidos de oposición nacionales y locales.

<sup>32</sup> Sólo en situaciones en las que los partidos de oposición nacional, en las competencias locales, presentan importantes inversiones, puede la oposición local considerar una

Además, las élites autoritarias se aprovechan de otra herramienta institucional: la sobrerrepresentación de las áreas rurales en las elecciones locales, sea a través de la territorial de los distritos rurales en la legislatura provincial o de otras formas de sobrerrepresentación de partidos que aumentan las ventajas organizacionales de los partidos en el poder a nivel de distritos por toda la provincia.<sup>33</sup> La importancia de la división territorial de la provincia en varias municipalidades, muchas de las cuales son rurales, también da a las élites en el poder más ventajas para el control y la administración de la política en las provincias.

Esto nos indica un hecho importante del gobierno autoritario de las provincias: aun perdiendo la ciudad se puede asegurar el control de la provincia.

### **C. La Paradoja fiscal: provincias dependientes, gobernadores poderosos**

Casi todos los enclaves autoritarios provinciales son masivamente dependientes del gobierno central para sus presupuestos de gobierno. En Oaxaca, México y en Santiago del Estero en Argentina, por ejemplo, casi el 90% de los presupuestos de la provincia son suministrados por las transferencias del gobierno federal, y esto representa una tendencia general.<sup>34</sup> Lo que resulta interesante en este sentido es cómo este fenómeno afecta las estrategias de control territorial. En verdad crea una dependencia del gobierno central, que hace a las élites locales vulnerables a presiones externas, pero hay una variedad de estrategias que las élites de las provincias pueden adelantar para mitigar esa vulnerabilidad.<sup>35</sup> Si este problema

---

penetración de los baluartes rurales por parte de las élites autoritarias. En México, por ejemplo, el PAN y el PRD han hecho importantes esfuerzos para romper los tradicionales baluartes rurales del PRI, y éstos han hecho más competitivas las contiendas rurales. Sin embargo, estos partidos continúan dependiendo fuertemente de los votantes urbanos para sus victorias electorales en contra del PRI.

<sup>33</sup> Los estudios sobre este fenómeno a nivel provincial han sido abundantes en la política norteamericana, pero son en general raros en otros casos. Una excelente excepción reciente es la de Calvo y Miccozzi (2004) sobre el caso de Argentina. Ver Calvo y Miccozzi (2004).

<sup>34</sup> Ver Gibson y Calvo (2000; 42) para cifras en Argentina a mediados de la década de 1990. Los autores reportan que para las 19 provincias que ellos clasificaron como “periféricas”, el promedio del “porcentaje del ingreso del gobierno provincial financiado por el central” era del 78%.

<sup>35</sup> Estas incluyen estrategias de presión en contra del gobierno central, o la negociación de sistemas de transferencia de recursos que limitan el control de éste sobre el uso de dichos recursos.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 204-237, semestre I de 2006*

puede ser controlado, la dependencia fiscal de las provincias se convierte en ventaja para las élites autoritarias subnacionales.

En esencia, bajo estas condiciones el “rey” de la provincia no es responsable a nivel fiscal ante los actores económicos locales. La responsabilidad del gobierno ante actores privados locales, que ha sido el origen del gobierno democrático por siglos, está ausente en la política de las provincias. El ejecutivo a nivel local “extrae” sus recursos de una fuente externa a la economía local. En este contexto, no es el gobierno el que depende de los actores económicos locales para la prosperidad, sino al revés. Los actores económicos locales son en muchas ocasiones totalmente dependientes del Estado en la obtención de subsidios, en trato preferencial, y en contratos.<sup>36</sup> La forma en que esta realidad fiscal interactúa con las dinámicas de la economía política local y con relaciones intergubernamentales, constituye una gran parte de cualquier análisis sobre la democratización política subnacional.

#### **D. Autoritarismo provincial y la hegemonía de partido**

El autoritarismo provincial en regímenes democráticos encuentra su más importante forma institucional en la hegemonía del partido local. Ésta puede ir de un régimen de partido único absoluto, tales como los que gobernaron en América del Sur luego del final de la reconstrucción, hasta partidos hegemónicos vinculados a importantes partidos nacionales (como el PRI en varios estados mexicanos o el partido peronista en varias provincias argentinas). A su vez esta hegemonía puede darse a través de partidos hegemónicos provinciales sin vínculos a partidos nacionales, o a carteles de partidos de élite, unidos por alianzas formales o por acuerdos locales.<sup>37</sup>

La hegemonía de partido es un recurso institucional crucial para las estrategias de las élites subnacionales en todas los espacios terri-

<sup>36</sup> Una interesante analogía, en términos de desarrollo democrático local, es el de los “petroestados”, en donde el desarrollo democrático es afectado por los monopolios estatales sobre las fuertes primarias de ingreso gubernamental. Ver, por ejemplo, Karl (1997).

<sup>37</sup> Un ejemplo notable de este último tipo es el *Pacto Autonomista-Liberal*, una fusión de dos partidos de la oligarquía local en la provincia argentina de Corrientes que gobernó la provincia durante casi todo el siglo XX.

toriales: es vital para las estrategias de control de las fronteras, es básico para proyectar el poder de la élite local a la política nacional, y es fundamental para la monopolización de los vínculos institucionales entre el centro y la periferia.

La importancia local de la hegemonía de partido es posiblemente la más evidente para los observadores casuales. El gobierno de un partido único es una fuente autoritaria perfecta en un contexto en donde las elecciones deben, por la razón que sea, legitimar el poder de esas élites en el gobierno. En contextos políticos “pequeños” (en el sentido empleado por Schattschneider) en donde las élites poderosas con acceso a los recursos del patronazgo provincial y federal pueden eclipsar a sus oponentes en desventaja, construyendo las condiciones para una hegemonía de partido, ésta no es una tarea demasiado difícil de adelantar. Una vez estos sistemas están listos, con las redes clientelistas para apoyarlos, es extremadamente difícil de desmontarlos en ausencia de una intervención externa.

Sin embargo, la importancia de la hegemonía de partido se extiende más allá de la parroquialización del poder a nivel subnacional. Escribiendo acerca de la política en el sur de los Estados Unidos a mediados del siglo XX, V.O. Key escribió “el sistema de partido único es simplemente un arreglo para los asuntos nacionales” (1949, 16). ¿Qué quiso decir con eso? Principalmente que el Estado con partido único juega un rol crítico en otorgarle poder a la élite local en ámbitos nacionales. Esto opera de varias formas. Facilita la monopolización de los vínculos entre lo nacional y lo subnacional creando sólo un interlocutor provincial ante las autoridades federales (algo que sería mucho más difícil si, por ejemplo, el alcalde de la municipalidad más grande estuviera controlado por otro partido). También hace posible la maximización de la influencia de las élites locales en el congreso nacional, lo cual aumenta su importancia para los líderes políticos nacionales. Más congresistas que responden al gobernador, significa más poder de ese gobernador sobre los políticos a nivel nacional.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 204-237, semestre I de 2006*

***E. Dos modelos de democratización subnacional: transiciones lideradas por un partido y transiciones lideradas por el centro:***

La siguiente afirmación surge de las discusiones de las páginas anteriores: la democratización de las provincias autoritarias subnacionales no será producida exclusivamente por procesos locales (lo que contrasta con las tendencias de los procesos de democratización nacional). Las presiones locales son importantes pero, dado el singular equilibrio de poder local característico de los enclaves autoritarios, las transiciones políticas ocurrirán solamente cuando estas presiones locales estén ligadas a la acción política desde la arena nacional. *La democratización provincial es un resultado de la nacionalización del conflicto subnacional.*

En este sentido, sugiero que hay dos formas dominantes de transición subnacional lideradas por actores nacionales: transiciones lideradas por partidos y transiciones lideradas por el centro. La primera involucra acciones adelantadas por partidos nacionales, la segunda, por gobiernos nacionales. En el primer caso, los partidos nacionales se conectan con partidos locales para orquestar la derrota electoral de las élites autoritarias. En el segundo caso los gobiernos centrales intervienen directamente, sea para debilitar a las élites autoritarias o para removerlas de sus cargos.

Esta distinción nos permite identificar los diferentes comportamientos de dos actores institucionales importantes para la teoría sobre política territorial –partidos nacionales y gobiernos nacionales.<sup>38</sup> Cada uno de estos actores tiene intereses que son únicos. A veces éstos pueden coincidir y a veces pueden buscar propósitos opuestos. Comprender la posibilidad de una intervención en la política subnacional requiere, entonces, de una mejor observación de cómo ciertos actores de los partidos nacionales y del gobierno central están conectados a otros actores en el sistema territorial y bajo qué condiciones intervendrán, separadamente o de manera conjunta.

<sup>38</sup> En la literatura sobre descentralización, por ejemplo, las variables de partidos y de motivaciones partidistas son factores explicativos importantes para los resultados de la descentralización política. Para una crítica de estos enfoques ver a Falleti (2003).

Mantener la distinción presente permitirá también seguirle el rastro a la forma en que los intereses de estos actores institucionales chocan o convergen en el curso de conflictos que se producen en distintos niveles de la política territorial.

## Conclusión

En política territorial hay pocos verdaderos conflictos “locales”. Todas las espacios territoriales, sean un pueblo, la municipalidad, el Estado o el gobierno nacional están interrelacionadas unas con otras de varias formas. Ciertas partes en un conflicto particular pueden luchar por mantener la pelea localizada, mientras que otras no, y en la estructura jerárquica del sistema territorial nacional los actores en otros ámbitos tendrán frecuentemente un interés en lo que ocurre con el conflicto local. La comprensión de procesos de cambio local, por lo tanto, demanda un entendimiento sistemático de cómo la localidad en cuestión está ligada a un sistema más grande de gobernanza territorial.

En este trabajo se ha avanzado en una serie de ideas que ayudan a comprender el cambio y la continuidad de los regímenes autoritarios en las provincias de países democráticos en el nivel nacional. Las ideas se han desarrollado con base en la contribución teórica de la tradición de la “política territorial” y sus estudios de política comparada. La democratización a nivel subnacional no es algo que pueda ser explicado solamente a partir de las teorías sobre democratización, que tienden a tomar a la nación completa como la unidad de análisis, o que se enfocan principalmente en actores políticos metropolitanos. Éste es un fenómeno que ocurre dentro de un sistema de gobernanza nacional más amplio y sus conflictos ocurren “a lo largo del territorio” en ese sistema nacional.

Ciertos actores usan explícitamente estrategias territoriales de control político y de resistencia. Definir los paisajes políticos e institucionales en los cuales esas estrategias son llevadas a cabo, constituye un primer paso importante hacia la comprensión de cómo persisten o cambian los regímenes autoritarios. Con este propósito las teorías que se han centrado tradicionalmente en las dinámicas “centro-

periferia” en las muchas luchas de la formación del Estado y de la administración territorial tienen mucho que ofrecer a los académicos que estudian el tema de la democratización subnacional.

Este documento se ha concentrado en los escenarios estratégicos en los que líderes de los regímenes autoritarios locales y sus adversarios locales y nacionales adelantan estrategias de control político y de oposición. Se han distinguido tres ámbitos de acción política: áreas subnacionales, áreas nacionales, y los vínculos institucionales entre éstos. Se afirma que en un país democrático a nivel nacional la preservación de autoritarismos subnacionales es un producto de estrategias territoriales adelantadas por élites políticas locales. Muchas de estas estrategias pueden ser adelantadas por dichas élites, pero en este trabajo se han identificado tres estrategias que interactúan y que operan a través de los niveles del sistema territorial nacional: a) la parroquialización del poder, b) la nacionalización de la influencia, y c) la monopolización de los vínculos institucionales entre lo nacional y lo subnacional. Las configuraciones institucionales de los sistemas políticos en los cuales estas estrategias se desarrollan varían y analizarlas de manera más extensiva ayudará a una mejor comprensión de las variaciones en los contextos nacionales, de que habla este artículo.

No obstante, la idea clave es que la lucha por la democratización local debe ser adelantada en múltiples espacios territoriales. En este juego en diferentes niveles las élites autoritarias subnacionales construyen “fronteras” que minimizan la intervención externa en la política de las provincias, mientras la oposición se esfuerza por derribar esas barreras y convertir las luchas locales en pugnas políticas nacionales.

Varios casos apoyan la afirmación hecha anteriormente de que la intervención nacional es un prerequisite para la democratización subnacional en regímenes democráticos a este nivel. El control exitoso de las élites autoritarias y las muchas herramientas a disposición de los gobernadores para perpetuar su control hacen extremadamente difícil para la oposición local retar el status quo sin

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 204-237, semestre I de 2006*

aliados nacionales. “Romper” las barreras impuestas por las élites en el poder es por definición un acto de nacionalización de los conflictos locales. A nivel normativo o político esto debería proporcionar una medida de pausa a los defensores entusiastas de la descentralización en las nuevas democracias. El hecho es que la democratización a lo largo del territorio nacional requiere un gobierno central o instituciones nacionales con capacidad de “penetrar” la periferia y establecer su autoridad sobre los procesos políticos locales. De muchas formas lo que era “bueno” para el proceso de construcción del Estado puede ser relevante para la continuación del proceso de democratización al interior de los Estados-nación.

Volviendo al proceso de democratización subnacional debe reconocerse que las oportunidades para la intervención pueden darse por crisis locales o por una movilización local importante en contra de las élites en el poder. Estos eventos tienden a traer la atención hacia la política de la provincia, debilitando los esfuerzos de las élites autoritarias locales por parroquializar la situación política. Los actores nacionales percibirán tanto presiones como oportunidades para intervenir en la política local. Sin embargo, es necesario entender mejor las dinámicas nacionales que harían esta intervención posible. Para este propósito he especificado dos clases de actores institucionales en el ámbito nacional: los gobiernos centrales y los partidos nacionales. Los líderes de éstos (incluso cuando son de la misma línea política) tienen intereses que les son únicos —a veces coinciden, a veces se contraponen.

En sus relaciones con los actores políticos subnacionales se dan estas diferencias por lo que propongo la identificación de dos formas dominantes en que pueden producirse las transiciones subnacionales lideradas por actores nacionales: las promovidas por partidos y las lideradas por el centro.

Estas distinciones ayudan a evitar las suposiciones mecánicas acerca de las afiliaciones políticas de los actores nacionales como determinantes de los comportamientos políticos en los diferentes ámbitos territoriales. En algunas ocasiones la afiliación partidista

de los oficiales del gobierno central guarda muy poca relación con el hecho de si los oficiales actúan en contra de los gobiernos subnacionales. Este análisis además genera algunas preguntas acerca de las dinámicas de la hegemonía de partido o incluso el sistema de partido único en las provincias y de cómo afectan el cambio político subnacional.

Este documento también sugiere la necesidad de una mejor comprensión de los procesos de cambio en actores hegemónicos a nivel subnacional. Teóricamente la literatura sobre democratización no es de mucha ayuda ya que los pocos ejemplos útiles disponibles son a nivel nacional. Las teorías de cambio en regímenes de partido único a nivel de provincia serían útiles, por lo tanto, al analizarlas a la luz de las teorías de política territorial. En particular es necesario comprender de qué forma funciona la interacción entre los niveles de sistemas territoriales con variables tradicionalmente usadas en la literatura a nivel nacional sobre faccionalismo y cambio en sistemas de partido único. Adicionalmente, en regímenes democráticos la hegemonía de partido local a nivel subnacional coexiste con la competencia multipartidista a nivel nacional. Esto sugiere un contexto estratégico complejo para la construcción de coaliciones y para el control de las fronteras en el curso de los conflictos entre el centro y la periferia sobre la democratización local.

### **Bibliografía**

- Abrucio, Fernando Luis. 1998. *Os Baroes da Federacao: O Poder dos Governadores no Brasil Pós-Autoritário*. Sao Paulo: Editora Hucitec/Universidade de Sao Paulo.
- Auyero, Javier. 2003. *Contentious Lives: Two Argentine Women, Two Protests, and the Quest for Recognition*. Durham, NC: Duke University Press.
- Benitez Zenteno, Raúl, Ed. 1980. *Sociedad y Política en Oaxaca, 1980*. Oaxaca, México: Instituto de Estudios Sociológicos.
- Bill Chávez, Rebecca. 2003. "The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces." *Comparative Politics*, 35, no. 4, pp. 417-437 (julio).

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 204-237, semestre I de 2006*

- Boone, Catherine (2003): *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calvo, Ernesto y Juan Pablo Miccozzi. 2004. "The Governor's Backyard: Measuring the Effect of Subnational Electoral Reforms in Multi-Party Races" Paper presentado en el Annual Meeting of the American Political Science Association de 2004. Chicago, Illinois, septiembre 2 al 5.
- Cambio*. 2004. "Los gobernadores quieren más poder". 11 a 17 de enero, pp. 10-14.
- Campello de Souza, Maria do Carmo. 1976. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.
- Carreras, Sergio. 2004. *El reino de los Juárez: Medio siglo de miseria, terror, y desmesura en Santiago del Estero*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- Carreras, Sergio. 2004a. "Anticipo: El Reino de los Juárez". *La Voz del Interior*, Edición dominical, 30 abril 2004. Edición de Internet: [www.intervoz.com.ar](http://www.intervoz.com.ar).
- Clarín*. 2004a. "Juárez, del largo brazo de Perón al derrumbe de medio siglo de poder", 2 de abril. Buenos Aires, Argentina. Edición de Internet: [www.clarin.com.ar](http://www.clarin.com.ar).
- Clarín*. 2004b. "El Gobierno cree que no hay "hechos objetivos" para intervenir en Santiago. 6 de marzo, Buenos Aires, Argentina. Edición de Internet: <http://www.clarin.com.ar>.
- Clarín*. 2004c. "Descubren en Santiago un archivo ilegal con datos de 30.000 personas", 6 de marzo, Buenos Aires, Argentina. Edición de Internet: <http://www.clarin.com.ar>.
- Clarke, Colin (2000). *Class, Ethnicity, and Community in Southern Mexico: Oaxaca's Peasantries*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Cornelius, Wayne, Todd A. Eisenstadt, y Jane Hindley, eds. 1999. *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla, CA: University of California Press.

- Díaz Montes, Fausto. 1980. *Los Municipios: La Disputa por el poder en Oaxaca*. Oaxaca, Mexico: Instituto de Investigaciones Sociológicas.
- Eaton, Kent (2004). *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- El Liberal*. 2004. "Los malos pasos en la interna del PJ", 1° de abril. Santiago del Estero, Argentina. Edición de Internet: <http://www.elliberal.com.ar>.
- El Liberal*. 2004a. "Afirman que empeoró la situación de derechos humanos en Santiago", Santiago del Estero, Argentina. Edición de Internet: <http://www.elliberal.com.ar>.
- Falleti, Tulia (2003). *Governing Governors: Coalitions and Sequences of Decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico*. Ph.D. Thesis, Department of Political Science. Northwestern University, Evanston, IL.
- Fernández, Aníbal, "En defensa del federalismo". Editorial en *La Nación*. Buenos Aires, Argentina. 16 de marzo, p. 17.
- Gibson, Edward L., Ed. (2004): *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward L. (2004). "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights" In Edward L. Gibson, ed. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp. 1-28.
- Gibson, Edward L., Ernesto Calvo, y Tulia Falleti (2004). "Reallocative Federalism: Territorial Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere" en Edward L. Gibson, ed. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp. 173-196.
- Gibson, Edward L., y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina" *Studies in Comparative International Development* 35:3 (Semestre de invierno de 2001).

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 204-237, semestre I de 2006*

**234 / EDWARD L. GIBSON**

- Gibson, Edward L. (1997). "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina" *World Politics* 49, no. 3 (abril).
- Greene, Brian. 2004. *The Fabric of the Cosmos: Space, Time, and the Texture of Reality*. New York: Alfred E. Knopf.
- Hagopian, Frances. 1996. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.
- Karl, Terry Lynn. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Key, V.O. 1949. *Southern Politics in State and Nation*. Knoxville, Tenn.: University of Tennessee Press.
- La Jornada*. 2002. "Murat, un rostro del nuevo PRI" abril 21, 2002.
- La Nación*. 2002. "Un regimen de miedo y terror manda en Santiago del Estero" 28 de noviembre, 2002, p. 8.
- La Nación*. 2004a. "El fin de un poder caudillista que duró más de medio siglo" 2 de abril, 2004. Edición de Internet: [www.lanacion.com](http://www.lanacion.com).
- La Nación*. 2004a. "Un poder de casi 40 años" 2 de febrero, p. 6.
- La Nación*. 2004b. "En defensa del federalismo" 16 de marzo, p. 17.
- La Nación*. 2004c. "Más de 100 denuncias contra el juarismo" 23 de febrero, p. 1.
- La Nación*. 2004d. "Kirchner quiere que los Juárez asuman la crisis hasta el final" Buenos Aires, Argentina. 26 de febrero, Edición de Internet <http://www.lanacion.com>.
- La Nación*. 2004e. "Impulsan la reforma de la Constitución Santigueña", Buenos Aires, Argentina, 5 de mayo, p. 5.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 204-237, semestre I de 2006*

- La Nación*. 2004f “Analizan prorrogar la intervención en Santiago”, Buenos Aires, Argentina, p. 10.
- La Voz del Interior*. 2003. “Tiemblan los caudillos”, junio 15, 2003. Edición de Internet: <http://www.lavoz.com.ar>.
- Martínez Vázquez, Víctor Raúl. 2004. “La contienda electoral en Oaxaca” *Noticias de Oaxaca*. Agosto 4. Edición de Internet: <http://www.noticias-oax.com.mx>.
- Martínez Vázquez, Víctor Raúl; Díaz Montes, Fausto, Eds. 2001. *Elecciones Municipales en Oaxaca*. Oaxaca, Mexico: Instituto de Investigaciones Sociológicas.
- Martínez Vázquez, Víctor Raúl. 1990. *Movimiento Popular y Política en Oaxaca: 1968-1986*. Mexico City: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Montero, Al (2001). “Decentralizing Democracy: Spain and Brazil in Comparative Perspective” *Comparative Politics* 33 (2): pp. 149-70.
- Morales Canales, Lourdes (2003). “Una ficción multiculturalista” *Reforma, Sección Enfoque*. 19 de octubre, p. 18.
- Musacchio, Humberto. 1994. “Oaxaca, un caso de anacronismo” *Reforma* (Mexico City). Agosto 3. Edición de Internet: <http://reforma.com>.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. “On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)” Notre Dame, Ind: Kellogg Institute Working Papers. Working Paper # 193, abril.
- Paddison, Ronan (1983). *The Fragmented State: The Political Geography of Power*. New York: St. Martin's Press.
- Página 12*. 2004a. “La intervención federal no sirve, puede tener resultados nefastos” Entrevista con Hector “Chabay” Ruiz. 29 de febrero. Edición de Internet: [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar).
- Página 12*. 2004b. “El preinforme oficial sobre las violaciones a los derechos humanos en Santiago: Un estilo de gobierno que se quedó en el '76”, 2 de mayo. Edición de Internet: <http://www.pagina12.com.ar>.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 204-237, semestre I de 2006*

- Página 12*. 2004c. "La cadena de mandos de Juárez", Buenos Aires, Argentina. 23 de febrero. Edición de Internet: <http://www.pagina12.com.ar>.
- Recondo, David. 2001. "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", pp. 91-113 en Lourdes de León Pasquel, ED. *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*. Mexico City: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Reforma*. 2003. "Murat: retrato de un cacique", Sección Enfoque. 19 de octubre.
- Rokkan, Stein (1983). *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Sack, Robert (1986). *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samuels, David (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samuels, David, y Fernando Luis Abrucio. 2000. "Federalism and Democratic Transitions: the "New" Politics of the Governors in Brazil", *Publius* 30 (2): pp. 43-61.
- Sartori, Giovanni, 1986. *Social Science Concepts*. New York: Sage.
- Schattschneider. 1960. *The Semisovereign People; a Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, Ill.: Dryden Press.
- Sikkink, Kathryn, and Margaret Keck. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Snyder, Richard. 2001a. *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snyder, Richard. 2001b. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*. Vol. 36, 1 (pp. 93-110).

Solnick, Steven. N.d. "Big Deals: Territorial Bargaining and the Fate of the Russian Federation" Columbia University. Book Manuscript.

Tarrow, Sidney, Peter Katzenstein, Luigi Graziano, Eds. 1978. *Territorial Politics in Industrial Nations*. New York: Praeger Publishers.

Tarrow, Sidney (1977). *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*. New Haven, CT: Yale University Press.

Thomas, Daniel. 2001. *Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.