

RESEÑAS/NOTAS DE INVESTIGACIÓN

La supervivencia de los gobernadores poco democráticos en Argentina y México

The Survival of Undemocratic Governors in Argentina and Mexico

■ Giraudy, Agustina (2015) *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Nueva York: Oxford University Press. ■

Danilo Degiusti*

El libro propone una explicación para las diferentes vías por las cuales los regímenes subnacionales poco democráticos¹ continúan existiendo en países democráticos. El argumento es ilustrado con los casos de Argentina y México, para el periodo que comienza con su democratización a nivel nacional hasta la actualidad.²

El tema abordado es un problema empírico relevante que ha conocido un importante desarrollo en la ciencia política durante la última década: la coexistencia de un gobierno

democrático a nivel nacional con regímenes poco democráticos en el plano subnacional. Estos últimos son definidos como regímenes electorales que no son ni completamente autoritarios, ya que se encuentran dentro de un país democrático que garantiza libertades civiles y competencia partidaria a través de elecciones, ni totalmente democráticos, porque la capacidad de la oposición subnacional para vencer electoralmente al partido en el gobierno se encuentra seriamente disminuida. La ventaja oficialista es obtenida por

* Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: <danilodegiusti@outlook.com>.

¹ Se optó por traducir el concepto “*undemocratic regimes*” como “regímenes poco democráticos”, en vez de “regímenes no democráticos”, como fue traducido en el *Journal of Democracy en Español* (Giraudy, 2011). La decisión guarda estricta correspondencia con el desarrollo conceptual que presenta la autora, quien propone una operacionalización de la democracia en dos pasos: primero, una distinción dicotómica entre regímenes democráticos y no democráticos o autoritarios y, luego, una distinción gradual dentro del campo de los regímenes democráticos. Al estar insertos en regímenes democráticos nacionales, la autora descarta explícitamente la existencia de regímenes subnacionales autoritarios o no democráticos y, por el contrario, considera como objeto de estudio a aquellas provincias que presentan los puntajes más bajos en el índice de democracia electoral subnacional, constituido por tres dimensiones: elecciones competitivas para cargos ejecutivos y legislativos, elecciones limpias, y alternancia en el gobierno (Giraudy, 2015: 38). También contribuye a la confusión el uso que hace la autora del término “autócratas” para referirse a gobernadores de regímenes poco democráticos.

² Se trata del primer libro de Agustina Giraudy, doctora en Ciencia Política por la University of North Carolina, aunque preceden a esta obra varias publicaciones en revistas académicas, así como su tesis doctoral (Giraudy, 2009; 2010; 2011; 2013).

el despliegue de diversas tácticas informales e ilegales, como maniobras fraudulentas en el recuento de votos, medios de comunicación vinculados al partido de gobierno, alteración periódica de las reglas electorales y cooptación e intimidación de dirigentes opositores, entre otras (Giraudi, 2015: 36). Es importante notar que la definición se remite exclusivamente al aspecto procedimental o electoral de la democracia. Es decir, que en los regímenes poco democráticos las elecciones no son del todo libres, competitivas o limpias. De esta forma, se diferencia del concepto de regímenes híbridos que utilizan algunos autores (Gervasoni, 2010; 2011), ya que éste es más general y podría hacer referencia a la debilidad democrática tanto en el acceso al gobierno como en el ejercicio del mismo.

El abordaje de los procesos democráticos desde una perspectiva territorial se ha concentrado principalmente en los regímenes subnacionales autoritarios, híbridos o poco democráticos, atendiendo a los interrogantes que buscan explicar su supervivencia dentro de países democráticos y cómo pueden debilitarse y democratizarse. Básicamente, es posible distinguir dos tipos de explicaciones: las que ponen el acento en la estructura y las que se enfocan en la agencia. En las primeras, más allá de la clásica teoría de la modernización aplicada al nivel subnacional, aparece como factor explicativo el rentismo producido por el federalismo fiscal (Gervasoni, 2010), especialmente en el caso de Argentina. A su vez, en las explicaciones centradas en la agencia se destaca el enfoque de interacción estratégica entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, teniendo estos últimos por

objetivo mantener el “control de límites” de los conflictos políticos (Gibson, 2005). Giraudi se inscribe en esta segunda tradición, al ubicar en el centro del análisis a la interacción entre el Presidente y los gobernadores. Sin embargo, estos actores están constreñidos por factores institucionales, como el sistema fiscal, el tipo de partido político al que pertenecen y el tipo de estructuras estatales que encabezan. Dada esta compleja combinación de factores, la interacción entre el Presidente y los gobernadores poco democráticos no será idéntica en todos los casos, sino que admitirá diversas modalidades, incluso dentro de cada país, desencadenando vías alternativas para la continuidad de los regímenes subnacionales.

Entonces, la explicación de los diversos trayectos que llevan a la continuidad de los regímenes subnacionales poco democráticos provendrá de la interacción entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales de cada país. La (in)capacidad del Presidente para ejercer poder fiscal y/o partidario sobre los autócratas subnacionales y obtener su cooperación política permite explicar dos trayectorias alternativas de continuidad de los regímenes subnacionales poco democráticos: reproducción desde arriba, gracias al apoyo del Presidente, o autoreproducción por parte del gobernador. Se trata de un argumento de dos pasos. El primero está centrado en la capacidad de los presidentes para ejercer poder sobre los autócratas subnacionales y conseguir su apoyo. El poder presidencial tiene dos fuentes: una económica, dada por los fondos federales que el mandatario gira a las subunidades, y otra institucional, por la influencia del Presidente sobre su partido político. Presidentes con

altos niveles de discrecionalidad fiscal podrán ejercer su poder efectivamente sobre aquellos regímenes subnacionales que sean fiscalmente dependientes del gobierno nacional. En cambio, los autócratas locales que cuenten con más autonomía fiscal podrán neutralizar al poder presidencial. El poder fiscal es fuerte en el caso de los presidentes argentinos desde la recuperación democrática, especialmente por la discrecionalidad en la distribución de algunos recursos, lo que no ocurre en el caso de los presidentes mexicanos. Por otro lado, el poder partidario del Presidente es fuerte cuando su partido está altamente rutinizado y cuenta con presencia territorial y electoral en todas las subunidades, permitiendo de esta forma ejercer presión sobre los gobernadores, ya sean copartidarios u opositores. El Presidente ejerce su poder partidario directamente sobre aquellas subunidades en las cuales el autócrata es un copartidario, en tanto que, en el caso de autócratas opositores que no controlen una estructura estatal patrimonial, se podrá imponer sobre ellos al promover y apoyar a la oposición local, conformando una coalición pro-democrática nacional-local. La estructura estatal patrimonial refiere a tres dimensiones: centralización del poder en la figura del gobernador; lazos de lealtad y dependencia entre los seguidores y el líder local; y apropiación de los recursos del Estado para beneficio económico o político del gobernador (Giraudi, 2015: 46). Si el autócrata cuenta con esa estructura estatal patrimonial, será difícil que el Presidente pueda vigorizar a la oposición local para impedir la continuidad del gobernador. Este poder presidencial partidario, como lo

demuestra la autora en el capítulo cuarto, es mucho más fuerte en el caso de México bajo los gobiernos del Partido Acción Nacional, que en Argentina durante las presidencias del Partido Justicialista, especialmente por la desnacionalización del sistema de partidos que se dio luego de las presidencias de Menem.

El segundo paso del argumento se centra en las consecuencias para la continuidad del régimen que se derivan del primer paso, es decir, de la (in)eficacia del poder presidencial. Cuando los presidentes prevalecen por sus recursos fiscales o partidarios y obtienen la cooperación de los autócratas subnacionales, tienen incentivos para promover la continuidad de los regímenes provinciales poco democráticos, brindándoles apoyo político y económico, ya que funcionan como aliados. Éste es el mecanismo de reproducción desde arriba. En cambio, cuando los presidentes no tienen poder suficiente para conseguir la cooperación de los regímenes provinciales poco democráticos, implementan políticas para debilitarlos (promoviendo investigaciones y auditorías contra los gobernadores, financiando a la oposición local, demorando o suspendiendo programas federales y negando transferencias discrecionales). Sin embargo, esta oposición presidencial no es suficiente para garantizar el cambio de régimen subnacional, sino que esto dependerá también de la capacidad de los autócratas provinciales para mantener la unidad de la élite partidaria local y/o el apoyo de las masas, con el fin de contrarrestar la embestida presidencial y mantener el *status quo*. Cuando lo logran, se trata de un mecanismo de auto-reproducción del régimen. Por el contrario, cuando los autócratas carecen de dichas

capacidades para autorreproducirse, se espera la democratización del régimen subnacional.

El argumento es puesto a prueba a través de estrategias metodológicas cuantitativas y cualitativas, estas últimas centradas en los casos de las provincias argentinas de La Rioja (fiscalmente dependiente) y San Luis (fiscalmente autónoma) y los estados mexicanos de Oaxaca (estructura estatal patrimonial) y Puebla (estructura estatal no patrimonial), desde la democratización nacional hasta el año 2009. De esta forma, se recorren las distintas trayectorias de continuidad de regímenes subnacionales poco democráticos en cada país: mientras La Rioja y Puebla, dada la imposición del poder fiscal/partidario del Presidente, ilustran el mecanismo de reproducción desde arriba, los casos de San Luis y Oaxaca demuestran, en cambio, el patrón de autorreproducción de los autócratas, ya sea por contar con autonomía fiscal, como en el primer caso, o con una estructura estatal patrimonial, como en el segundo. Por su parte, el análisis cuantitativo (capítulo cinco) aborda casi todo el último periodo democrático en Argentina (1990-2007) y México (2000-2008), dos países federales con suficiente variación en el nivel de democracia subnacional. Los resultados demuestran la validez del argumento, generalizable a todos los casos contemporáneos de regímenes subnacionales poco democráticos de ambos países. Esto es posible porque la autora mide el grado de democracia de todas las unidades subnacionales, a lo largo de cada periodo democrático y de esta forma evita el sesgo de selección por casos positivos del análisis cualitativo. No obstante, en el capítulo final también analiza dos casos negativos, es

decir, de discontinuidad de regímenes poco democráticos, retomando a Oaxaca y Puebla, pero a partir del año 2009.

Entre las contribuciones del libro de Agustina Giraudy cabe destacar en primer lugar que, a diferencia de otros estudios, aporta variación a los mecanismos de continuidad de los regímenes subnacionales poco democráticos dentro de un mismo país. Para ello, luego de una detallada conceptualización y medición, incorpora una interesante distinción dentro de los regímenes subnacionales poco democráticos, según el patrimonialismo de su estructura estatal y el nivel de autonomía fiscal con respecto al gobierno nacional, mientras que en la mayor parte de la literatura son percibidos de modo homogéneo. Estas diferencias entre las subunidades son las que, a su vez, permiten obtener distintos resultados en la interacción de cada gobernador con el Presidente. Otra de sus fortalezas es el potencial explicativo más allá de los países federales y más allá de la vinculación partidaria entre Presidente y gobernador, ya que como el primero puede obtener beneficios políticos tanto de gobernadores copartidarios como de los opositores, tendrá interés en cooptar y, en tal caso, sostener desde arriba a ambos.

No obstante, el libro presenta algunas debilidades. Si bien agrega variación intranacional a las vías de continuidad de los regímenes subnacionales poco democráticos, deja sólo un camino posible para su ruptura y democratización: la ineffectividad del poder presidencial, seguida por la incapacidad de los autócratas para mantener la unidad de la élite local y/o el apoyo popular (Giraudy,

2015: 167). Esto significaría que no es posible el quiebre de un régimen subnacional poco democrático mientras sea aliado del Presidente. En cambio, Gibson (2005), además de las transiciones subnacionales lideradas por el gobierno central, contemplaba la posibilidad de que sean lideradas por partidos políticos (vinculando a la sociedad civil local con actores partidarios nacionales). En relación con este punto, Giraudy supone que el Presidente, siempre que pueda prevalecer sobre el autócrata subnacional, preferirá asegurar su reproducción y obstruir la democratización para conseguir beneficios electorales y legislativos. Sin embargo, no contempla que en ciertas ocasiones, aisladas pero relevantes, como la nacionalización de conflictos locales que involucran a un gobernador aliado, el Presidente le soltará la mano para no resultar afectado ante la opinión pública e incluso puede destituirlo a través de una intervención federal, como sucedió en Santiago del Estero con los Juárez, en 1993 y 2004, bajo las presidencias de Menem y Kirchner, respectivamente (Gibson, 2005). Por último, más allá de una cuidadosa presentación e integración de los mecanismos causales, éstos no resultan demasiado novedosos: tanto el factor fiscal, el grado de dominio de la estructura estatal por parte del gobernador, como su interacción con el Presidente ya habían sido desarrollados en trabajos anteriores (Gibson, 2005; Gervasoni, 2010). En particular, la modalidad de autorreproducción de los autócratas subnacionales presenta una lógica similar a la del “control de límites” desarrollada por Gibson. En estos casos, más allá de la acción del Presidente, Giraudy sostiene que los gobernadores poco

democráticos podrán asegurar su continuidad mientras mantengan la unidad de la élite local o el apoyo de las masas, volviendo a una explicación endógena, centrada en el nivel subnacional. Sin embargo, no queda claro cómo logran mantener este apoyo partidario y electoral ni porqué en algunas provincias los gobernadores lo consiguen durante décadas, mientras que en otras les resulta imposible y predomina la alternancia. Es razonable suponer que detrás de la capacidad de la agencia (en este caso, del gobernador), se encuentran causas más estructurales que hacen posible la existencia y continuidad de autócratas en determinadas provincias y no en otras. Es decir, si bien el libro resulta esclarecedor de los patrones y mecanismos de continuidad de los regímenes subnacionales poco democráticos, resulta menos preciso en la definición de sus orígenes y de su posible quiebre o democratización.

En resumen, se trata de una contribución importante en el emergente campo de estudios sobre democracia subnacional, que recupera buena parte de los antecedentes más sólidos de la literatura y que, a través de un preciso trabajo metodológico, tanto cuantitativo como cualitativo, permite explicar diferentes patrones de continuidad de regímenes subnacionales poco democráticos dentro de países democráticos. No obstante, el aporte no es del todo novedoso, tanto porque el argumento no dista mucho de trabajos anteriores, como porque los casos de Argentina y México ya fueron abordados por otros autores (Gibson, 2005; Gervasoni, 2010; 2011). En este sentido, es un desafío hacer viajar la teoría a otros países, ya sean federales o unitarios descentralizados.

Sobre el autor

Daniilo DEGIUSTTI es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y profesor de esta materia en enseñanza media y superior. Actualmente realiza la maestría en Ciencia Política en la Universidad Torcuato Di Tella. Es becario doctoral del Conicet e integrante del proyecto UBACYT: “La regulación de los partidos políticos en América Latina contemporánea”. Líneas de investigación: política comparada y partidos políticos. Sus publicaciones más recientes son: “La consulta popular sobre la reforma constitucional en Santa Cruz (1998)” (*Revista de Ciencia Política*, 2011) y “De la Rúa: un liderazgo débil en tiempos de crisis (1999-2001)” (*Revista de Ciencia Política*, 2010).

Referencias bibliográficas

- Gervasoni, Carlos (2010) “A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces” *World Politics*, 62(2): 302-340.
- Gervasoni, Carlos (2011) “Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: La medición y causas de los regímenes subnacionales” *Journal of Democracy en Español*, 3: 75-93.
- Gibson, Edward (2005). “Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries” *World Politics*, 58(1): 101-132.
- Giraudy, Agustina (2009) *Subnational Undemocratic Regime Continuity After Democratization: Argentina and Mexico in Comparative Perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina, tesis de doctorado.
- Giraudy, Agustina (2010) “The politics of subnational undemocratic regime reproduction in Argentina and Mexico” *Journal of Politics in Latin America*, 2(2): 53-84.
- Giraudy, Agustina (2011) “La política territorial de la democracia subnacional” *Journal of Democracy en Español*, 3: 42-57.
- Giraudy, Agustina (2013) “Varieties of subnational undemocratic regimes: Evidence from Argentina and Mexico” *Studies in Comparative International Development*, 48(1): 51-80.
- Giraudy, Agustina (2015) *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Nueva York: Oxford University Press.