

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Aníbal Pérez-Liñán

¿Puede sobrevivir nuestra democracia?
Liderazgo y agencia política
en América Latina

30

Aníbal Pérez-Liñán

¿Puede sobrevivir
nuestra democracia?
Liderazgo y agencia política
en América Latina

Aníbal Pérez-Liñán

¿Puede sobrevivir
nuestra democracia?
Liderazgo y agencia política
en América Latina

30

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación

Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

¿Puede sobrevivir nuestra democracia?

Liderazgo y agencia política en América Latina

Aníbal Pérez-Liñán

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8711-78-9

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-08-7

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-55-1

ISBN volumen electrónico: 978-607-8772-84-1

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

7 Presentación

Conferencia Magistral

¿Puede sobrevivir nuestra democracia?

Liderazgo y agencia política en América Latina

11 Introducción

15 Sobre "nuestra" democracia

23 Las posibles muertes de la democracia

29 Algunas teorías (insuficientes)
sobre la supervivencia democrática

39 Agencia, liderazgo y preferencias

47 La evolución de las preferencias políticas
en América Latina

55 Preferencias de las élites y supervivencia democrática

63 Preferencias de las élites e inestabilidad presidencial

69 Conclusiones

73 Apéndice. Modelos de supervivencia, 1945-2010

75 Referencias

81 Sobre el autor

| **Presentación**

Hoy día la democracia es cuestionada desde diversas latitudes del globo, las opiniones que critican a los gobiernos democráticos y a algunos de sus resultados tienen cada vez mayor resonancia, incluso en países con una larga tradición gobernándose bajo ese sistema. En América Latina la instauración de regímenes democráticos ha sido un proceso paulatino; países en los que hasta hace algunas décadas se consideraba poco probable su instauración, actualmente han adoptado sus instituciones y sus procedimientos. No obstante, dicho proceso no ha estado exento de amenazas y retrocesos, tal como se deja ver en el presente trabajo.

La conferencia magistral que el Instituto Nacional Electoral en esta ocasión pone en sus manos gira en torno a las amenazas que enfrenta la continuidad democrática en América Latina, considerado como un tópico de notable actualidad dados los cambios que ha experimentado la región en los

últimos años. El punto de partida es la interrogante que da título al texto y a la cual Aníbal Pérez-Liñán responde mediante un minucioso estudio de los factores que han vulnerado el ejercicio democrático en distintos momentos del siglo XX, lo cual le permite identificar los riesgos que enfrenta en el presente, así como llevar a cabo una proyección a futuro.

El autor señala que si bien la muerte o el quiebre de la democracia latinoamericana durante el siglo pasado la mayoría de las veces implicó subvertir los sistemas presidenciales de forma repentina y violenta, la normalización de libertades políticas adquiridas a raíz de la democratización en los países de la región, así como los cambios en el contexto internacional, han modificado las formas bajo las cuales hoy caen las democracias. El hecho de que en la actualidad hayan disminuido los golpes de Estado y los intentos violentos para hacerse del poder no significa que los sistemas democráticos estén fuera de riesgo, antes bien, se han distinguido nuevas formas bajo las cuales éstos se quebrantan.

En esa dirección apunta Aníbal Pérez-Liñán al advertir sobre los procesos de erosión democrática generados a través de cauces institucionales, cuyo desarrollo paulatino los hace difíciles de percibir hasta que se tornan irreversibles. En consecuencia, dado que el actual riesgo de

regresión autoritaria se ha modificado, se ha vuelto necesario observar el fenómeno a partir de nuevos enfoques. En este sentido, el autor emplea su experiencia en política comparada para demostrar el cambio que ha existido en el patrón bajo el cual quiebran las democracias en América Latina, a través de una recolección metódica y ordenada de datos en 19 países de la región para un periodo de 1944 a 2010.

Es de destacar el aspecto novedoso y relevante de esta conferencia, mediante el que se identifica a las élites políticas como actores que han tomado un papel protagónico en los procesos de erosión y quiebre de los gobiernos democráticos durante los últimos 30 años en América Latina. En ese sentido, el estudio sobresale no sólo por la pertinencia de la temática y la actualidad del fenómeno, sino también por la originalidad del enfoque empleado.

Con la publicación de la presente conferencia el Instituto Nacional Electoral continúa poniendo en manos de un público amplio textos de actualidad y relevancia teórica, con la finalidad de aportar elementos que enriquezcan la reflexión en torno a la democracia, los problemas que enfrenta y sus posibles soluciones.

| **Introducción**

¿Puede sobrevivir nuestra democracia? Esta pregunta resuena hoy en todo el mundo. Las naciones industrializadas, que constituyeron el núcleo de las democracias de posguerra, experimentan actualmente una expansión de los discursos radicalizados, de la polarización y de la xenofobia. En América Latina observamos una insatisfacción creciente y generalizada con la clase política, a la que ciudadanas y ciudadanos perciben como contaminada por la corrupción e incapaz de controlar la violencia cotidiana. Esta insatisfacción inspira una demanda de cambios profundos y liderazgos fuertes.

El presente ensayo aborda esta pregunta urgente a partir de las lecciones generadas por la experiencia histórica de América Latina durante el siglo XX. Para responder a la pregunta que nos ocupa debemos esclarecer primero dos cuestiones: ¿a qué nos referimos cuando hablamos

de “nuestra” democracia? y ¿cómo se ha manifestado la muerte de la democracia a lo largo del siglo pasado? Nuestra forma de gobierno es un fenómeno reciente, desconocido hace apenas dos siglos. La democracia latinoamericana está marcada además por el presidencialismo, un diseño constitucional que algunos autores han considerado fuente de inestabilidad política. Las páginas siguientes muestran que las democracias mueren de forma abrupta a través del golpe de Estado, pero también de forma lenta a través de la erosión progresiva de sus normas institucionales. Actualmente observamos además la interrupción de gobiernos electos por medio de mecanismos legales, tales como el juicio político y la renuncia anticipada del presidente.

Estos fenómenos requieren una explicación que permita esclarecer el origen de los riesgos para la vida democrática. Las teorías clásicas que buscaban entender el fin de las democracias enfatizando sus condiciones estructurales o su diseño institucional no ofrecen actualmente una explicación satisfactoria para la inestabilidad del régimen político. Por ello, este trabajo propone una tesis central: *para entender el derrumbe de las democracias o su supervivencia, debemos reconocer ante todo que las élites políticas tienen agencia y, por ende, responsabilidad histórica.*

Este ensayo sostiene que la supervivencia de la democracia depende en buena medida de las normas y los valores de los actores políticos, representados por dos variables fundamentales: sus preferencias normativas por la democracia y su radicalización. Tal como mostramos en las páginas siguientes, estos factores afectan el riesgo estadístico de colapso de la democracia más que las condiciones estructurales o institucionales del régimen. Las preferencias de los actores explican también la utilización creciente de mecanismos legales para la remoción de presidentes electos, predominantes a partir de los años noventa en contraste con la proliferación de golpes de Estado en el pasado.

Las conclusiones de este trabajo sugieren que la experiencia histórica de América Latina resalta la responsabilidad de los actores políticos, una lección que nos posiciona en un lugar central para confrontar la ola antidemocrática global que observamos en la actualidad. El compromiso con la democracia y la moderación no deben ser excusas para eludir el cambio social, pero requieren que este cambio se construya en un contexto de pluralismo y búsqueda de consensos.

| Sobre “nuestra” democracia

El régimen político que conocemos como democracia es, ante todo, un fenómeno reciente. Nuestra forma de gobierno no existía en el mundo a fines del siglo XVIII y adoptó su configuración actual apenas después de la Segunda Guerra Mundial. Las democracias contemporáneas son efectivamente *repúblicas liberales de masas*, emergidas progresivamente de la crisis de la autoridad monárquica bajo el iluminismo. Involucran un diseño institucional inspirado vagamente en la República romana, adaptado en los siglos XIX y XX para funcionar a escala masiva en sociedades con millones de ciudadanas y ciudadanos.

El diseño institucional de la democracia moderna tiene tres características fundamentales. En primer lugar, la ciudadanía delega poder político a ejecutivos electos y asambleas representativas. Los líderes y las lideresas que ocupan estos cargos ejercen este poder por tiempo limitado. En segundo lugar, la democracia moderna restringe el poder

de esas autoridades a través de una constitución –o más ampliamente, a través de un bloque de constitucionalidad– y del Estado de derecho. Por último, la democracia moderna proclama la “universalidad” de estos derechos. Este principio, que justifica la alusión a la democracia ateniense en la denominación del régimen, implica que los derechos constitucionales protegen a toda la ciudadanía y que existe participación popular masiva, cuando menos a través del derecho al sufragio. Sin embargo, la universalidad deseada representa un horizonte nunca alcanzado, porque la ciudadanía está históricamente en expansión. A lo largo de 200 años, las fronteras de la ciudadanía se abrieron progresivamente a los hombres pobres, a las mujeres, a los adultos jóvenes, y a poblaciones de origen no europeo que estaban excluidas –*de facto o de jure*– de la vida ciudadana.¹

En este contexto histórico, las repúblicas liberales de masas latinoamericanas se caracterizan por un rasgo adicional: el predominio histórico del presidencialismo. El parlamentarismo europeo, en su versión inglesa tanto como continental, es el producto de la apropiación progresiva de la autoridad monárquica por parte del parlamento electo. En algunos países, como Italia, la monarquía fue eventualmente

¹ John Markoff, “Where and When was Democracy Invented?”, en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 41, núm. 4, 1999, pp. 660-690.

abolida; en otros, como España, la monarquía subsiste formalmente. Pero las monarquías parlamentarias modernas son en realidad repúblicas liberales de masas con un barniz de legitimidad tradicional. A fines del siglo XVIII el presidencialismo estadounidense representó una solución alternativa a este problema, asentando la república liberal de masas sobre una legitimidad revolucionaria basada en el rechazo a la monarquía. En América Latina, el ejemplo próximo de Estados Unidos, la ruptura ideológica con la monarquía derivada de las guerras de independencia –con Brasil como gran excepción– y la ausencia de una experiencia parlamentaria durante el periodo colonial, condujeron naturalmente al presidencialismo como modelo constitucional.

La diferencia central entre parlamentarismo y presidencialismo radica en que el parlamentarismo mantiene una separación formal entre la jefatura de Estado (monarca o presidente) y la jefatura de gobierno (una o un primer ministro nombrado por el parlamento), mientras que el presidencialismo concentra ambas funciones en una o un presidente electo directamente por voto popular. En el sistema presidencial, además, tanto el presidente como los miembros del congreso tienen mandatos fijos. El ejecutivo no tiene autoridad constitucional para disolver el congreso, mientras que el congreso no tiene autoridad constitucional para censurar al presidente y formar un nuevo gobierno.

Este aspecto constitucional de nuestras democracias merece ser destacado porque –como mencionamos más adelante– una línea importante de reflexión ha atribuido a la “rigidez” constitucional del presidencialismo la inestabilidad histórica de las democracias latinoamericanas.

La emergencia de las repúblicas liberales de masas en América Latina fue un proceso paulatino, marcado por una transformación abrupta a fines del siglo pasado. Para ilustrar esta tendencia, la Figura 1 muestra el porcentaje de países democráticos en América Latina anualmente entre 1900 y 2015.² Se clasificaron como democracias los regímenes que cumplen con cuatro características al 31 de diciembre de cada año: 1) presidente y congreso son votados en elecciones libres y justas; 2) las libertades civiles están protegidas; 3) existe el voto “universal” entre la población adulta; y 4) el gobierno electo no es tutelado por militares o agentes externos.³ La definición

² Los países cubiertos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Dada la corta experiencia democrática de Cuba (1940-1952) y la escasez de datos, el análisis estadístico sobre supervivencia democrática presentado en las secciones finales de este trabajo no incluye el caso cubano.

³ Scott Mainwaring, *et al.*, “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004”, en Gerardo L. Munck (comp.), *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

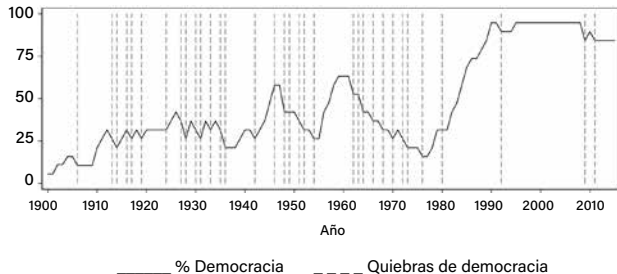
operacional de democracia empleada en estas páginas es deliberadamente laxa, a fin de evitar sesgos y acomodar aquellos casos que –especialmente a comienzos del siglo XX– no cumplían estrictamente con los estándares contemporáneos. Si un régimen presenta alguna violación menor de estos cuatro principios, el caso es de todos modos codificado como una “semidemocracia” e incluido en esta lista. Una violación significativa de cualquiera de estos principios transforma al régimen en autoritario, marca el final del periodo democrático e identifica un episodio de quiebra del régimen.

La Figura 1 sugiere tres periodos históricos en la evolución de la democracia latinoamericana. El primero, marcado por experimentos democráticos tempranos en aproximadamente un tercio de los países de la región, se extiende hasta fines de la Segunda Guerra Mundial. El segundo periodo produjo una proliferación de iniciativas democráticas (o semidemocráticas) tras la derrota del fascismo europeo, y por primera vez la mitad de las naciones latinoamericanas saboreó los beneficios de la competencia política. Estas iniciativas sufrieron un revés con el inicio de la Guerra Fría, se revitalizaron a fines de los años cincuenta –tras la caída de dictadores populares como Juan Perón en Argentina, Gustavo Rojas Pinilla en Colombia, y Marcos Pérez Jiménez en Venezuela– y finalmente sucumbieron a la polarización

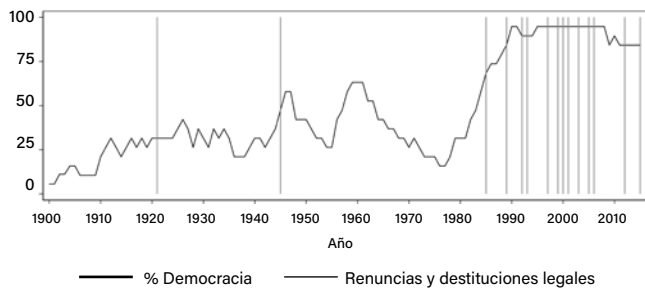
que siguió a la Revolución cubana en los años sesenta y setenta. Finalmente, el tercer periodo comenzó en 1978 y marcó una renovación profunda en América Latina, que se transformó en apenas una década en una región dominada por democracias. Este ciclo de democratización se completó con la derrota del Partido Revolucionario Institucional mexicano en las elecciones presidenciales del año 2000.

Figura 1. Quiebras de la democracia y presidencias interrumpidas, 1900-2015

1.1. Episodios de quiebra de la democracia



1.2. Renuncias presidenciales o destituciones legales



Las posibles muertes de la democracia

¿Cómo y cuándo perecen las repúblicas liberales de masas? Todavía subsiste en el imaginario latinoamericano una idea de la muerte de la democracia claramente vinculada a los golpes militares de los años sesenta y setenta. Ésta es una muerte abrupta y violenta, ejecutada por fuerzas hostiles al gobierno electo. Las fuerzas armadas, en alianza con sectores civiles de oposición, derrocan al presidente y usualmente clausuran el congreso. Los golpes militares de Chile en 1973 y Argentina en 1976 son ejemplos claros de este patrón. En algunos pocos casos –como Uruguay en 1973 y Perú en 1992– el presidente forja una alianza preventiva con el sector militar para disolver el congreso y proscribir a la oposición a través de un “autogolpe”.

Este tipo de acciones se tornó improbable a partir de los años noventa. Por una parte, el fin de la Guerra Fría restó credibilidad a las propuestas reaccionarias que,

paradójicamente, justificaban la intervención militar con la excusa de proteger la “cultura occidental” de las amenazas de la izquierda. Por otra parte, la comunidad latinoamericana desarrolló nuevos instrumentos para responder colectivamente a una intervención militar en los países de la región.⁴ A medida que el riesgo para las democracias en la zona se redujo, el porcentaje de países democráticos creció de manera sostenida a fines del siglo pasado.

El panel superior de la Figura 1 marca la frecuencia de quiebras democráticas durante el siglo XX y comienzos del XXI. Entre 1900 y 1944 se produjeron 18 episodios de quiebra democrática, lo que representa un riesgo medio de mortalidad anual del 8.5%. Entre 1945 y 1977 se produjeron 23 episodios de quiebre, con una tasa de riesgo de 9.3%, similar al periodo anterior. Entre 1978 y 2015, en cambio, solamente se observan cinco colapsos en una población mucho más nutrida de democracias, lo que indica una tasa de riesgo anual de apenas 1.1%. Las experiencias del periodo reciente son de por sí ilustrativas: el golpe de Estado en Bolivia en 1980 fue parte de la larga transición boliviana y reflejaba todavía la dinámica del momento histórico anterior. Más tarde, el autogolpe peruano de 1992

⁴ Jorge Heine y Brigitte Weiffen, *21st Century Democracy Promotion in the Americas*, Nueva York, Routledge, 2015.

resultó exitoso, pero la región reaccionó eficazmente contra un intento similar en Guatemala al año siguiente. La destitución cívico-militar del presidente Manuel Zelaya en Honduras en 2009 produjo el aislamiento inmediato del país.

Sin embargo, la democracia no muere solamente de manera abrupta, el nuevo contexto internacional ha creado otros desafíos. Una nueva generación de estudios destaca que la democracia también muere lentamente debido a un proceso paulatino de erosión.⁵ En estos casos el régimen generalmente parece a manos del gobierno, no de la oposición. Los gobernantes electos reclaman un mandato radical para transformar la sociedad y capturan progresivamente el poder legislativo, el órgano judicial, los organismos de control, la burocracia pública y los medios de comunicación. Los votantes inicialmente respaldan este proceso de manera entusiasta, pero la sociedad se divide y se polariza.⁶ Finalmente, un amplio sector de la población entiende que la democracia está en peligro, pero ya es tarde. El partido del gobierno tiene control de

⁵ Nancy Bermeo, "On Democratic Backsliding", en *Journal of Democracy*, vol. 27, 2016, pp. 5-19; y Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, Nueva York, Crown, 2018.

⁶ Javier Corrales, *Fixing Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, 2018.

los recursos de poder, lo que le permite dirigir (y a veces ignorar) el voto popular.

Los ejemplos recientes de Venezuela y Nicaragua ilustran este modelo de erosión democrática liderado desde el Estado. Aunque la Figura 1. marca la muerte de la democracia en un año concreto (hacia 2009 en Venezuela y hacia 2011 en Nicaragua) el proceso en ambos casos fue progresivo y una fecha precisa de defunción resulta difícil de establecer. Una situación similar se desarrolla actualmente en Bolivia. En Europa, este proceso ha ocurrido en Hungría y Turquía, y se avizora en Polonia. La comunidad internacional tiene menor capacidad de reacción frente a estos episodios, dada su ambigüedad constitucional y su deslizamiento progresivo hacia prácticas autoritarias.

La ambigüedad constitucional también ha caracterizado las acciones de oposición en el periodo contemporáneo. La dificultad para realizar golpes de Estado incentiva el uso de formas de desestabilización que no conllevan una ruptura abierta del orden legal. En estos casos, la oposición fuerza la renuncia del presidente electo, o lo remueve a través de un acto técnicamente legal como el juicio político o la declaración de incapacidad. Como muestra el panel inferior de la Figura 1, las presidencias interrumpidas constitucionalmente eran un fenómeno inusual en las democracias de la región

hasta fines del siglo pasado. Nuestra lista de regímenes democráticos solamente registra dos renunciaciones anticipadas antes de los años ochenta, las de Marco Fidel Suárez (1921) y Alfonso López Pumarejo (1945) en Colombia, frente a unas 16 presidencias interrumpidas entre 1985 y 2015. Desde 1992, una decena de presidentes han sido sometidos a juicio político, han renunciado anticipando un juicio, o fueron declarados incapacitados por el poder legislativo.

Originalmente estos mecanismos legislativos fueron percibidos como una forma efectiva de rendición de cuentas del presidente, y analizados con optimismo por la ciencia política. Pero varios episodios recientes, incluyendo los juicios políticos a Fernando Lugo en Paraguay en 2012, y a Dilma Rousseff en Brasil en 2016, así como la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski en Perú en 2018, han llevado a una reevaluación crítica de estas prácticas. Existe una percepción creciente de que el congreso puede abusar de su poder constitucional y emplear el juicio político o la declaración de incapacidad como formas equivalentes a un voto parlamentario de censura, violando el principio constitucional de mandatos fijos en el presidencialismo.

La Figura 1 demuestra que la “ola” de democratización que transformó a América Latina en los años ochenta se produjo no solamente como resultado de un aumento en la

tasa de mortalidad de las dictaduras, que comenzaron a transitar a la democracia con mayor frecuencia a partir de 1978, sino también como producto de la reducción en la tasa de mortalidad de las democracias, que se volvieron más resistentes en el contexto posterior a la Guerra Fría. Sin embargo, las democracias continúan dando muestras de fragilidad, ya sea porque están sujetas a procesos progresivos de erosión o porque sus gobiernos electos siguen siendo inestables, aunque el régimen consiga sobrevivir. Es necesario comprender entonces qué factores aseguran la supervivencia democrática y la estabilidad de las y los presidentes electos.

Algunas teorías (insuficientes) sobre la supervivencia democrática

Las teorías convencionales que buscaron dar cuenta de la inestabilidad democrática latinoamericana enfatizan dos factores: el diseño institucional y las condiciones estructurales. El primer grupo de explicaciones problematiza el diseño de la constitución presidencialista y el funcionamiento de los partidos políticos, mientras que el segundo grupo destaca cuestiones vinculadas al desarrollo económico, la desigualdad social y la dependencia de recursos naturales. Ninguna de estas explicaciones, por sí misma, permite ofrecer una explicación acabada de la gran transformación ocurrida a fines del siglo XX.

Las teorías institucionales resaltan el rol del **presidencialismo** como rasgo distintivo de las constituciones latinoamericanas. Hace casi 30 años Juan Linz inició un debate

que marcó el estudio del tema.⁷ Según Linz, la rigidez del presidencialismo, que impide el voto de censura contra el gobierno o la disolución anticipada del poder legislativo, conduce a situaciones de gobierno dividido en que la presidencia y el congreso están dominados por fuerzas políticas en conflicto. Dado que ambos poderes reclaman legitimidad electoral, es fácil que los desacuerdos se transformen en situaciones de parálisis institucional y desaten crisis políticas capaces de desestabilizar la democracia. Este argumento –orientado a defender los beneficios del parlamentarismo por sobre el diseño presidencial– inspiró, sin embargo, ciertas preguntas: ¿por qué el presidencialismo sería una fuente de inestabilidad en América Latina, pero no en los Estados Unidos?, ¿por qué la región sufrió más inestabilidad en el pasado que en el presente, si las constituciones continúan siendo presidencialistas?

Los poderes presidenciales. La primera respuesta a estas dudas enfatizó la autoridad constitucional del presidente. El presidente estadounidense es, constitucionalmente hablando, relativamente débil: no tiene amplios poderes de decreto, no puede ejercer veto parcial de la

⁷ Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, 1990, pp. 51-69 y “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 25-143.

legislación aprobada por el congreso, y necesita que los miembros del gabinete sean aprobados por el Senado. Esta debilidad inspiró la hipótesis de que los presidentes latinoamericanos quizás tengan menos incentivos para negociar con el congreso, dado que las constituciones les entregan mayores recursos institucionales. La tesis fue esbozada a comienzos de los años noventa en un libro clásico,⁸ y motivó un debate sobre cómo medir los poderes constitucionales del ejecutivo.⁹

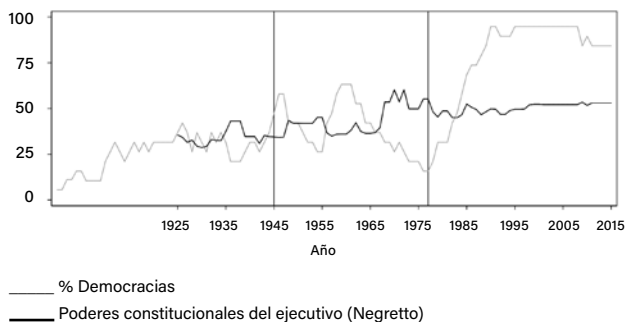
Más allá de la medida empleada, la evidencia sugiere que los poderes constitucionales de los presidentes latinoamericanos no se redujeron (y quizás se expandieron), durante el periodo democrático reciente, contradiciendo la tesis de que los presidentes constitucionalmente más fuertes generan regímenes más inestables. Para ilustrar este punto, la Figura 2 presenta el nivel promedio de poderes presidenciales en las democracias de 18 países latinoamericanos a partir de 1925. La medida utilizada es un índice construido por Gabriel Negretto, quien combina en una escala los diversos poderes constitucionales del ejecutivo para influenciar

⁸ Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

⁹ Eduardo Alemán y George Tsebelis, "The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. 40, núm. 2, 2005, pp. 3-26.

el proceso legislativo.¹⁰ Los valores cercanos a 0 indican un presidente muy débil, mientras los valores cercanos a 100 indican un presidente dominante. La Figura 2 muestra que, durante el periodo con mayor proporción de democracias, los poderes constitucionales del ejecutivo no sufrieron reducción alguna.

Figura 2. Poderes presidenciales
(media en democracias latinoamericanas)



¹⁰ Gabriel L. Negretto, *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013. El índice de Negretto combina información sobre 14 cláusulas constitucionales referidas a poderes de veto, áreas reservadas al ejecutivo, proyectos legislativos urgentes, poderes de decreto, referéndums y autoridad presupuestaria.

Poderes partidarios. Una segunda explicación institucional enfatizó que la supuesta ventaja del modelo parlamentario –su capacidad para resolver el bloqueo institucional a través de un voto de censura o elección anticipada– solamente resulta relevante cuando existe un conflicto entre el ejecutivo y el legislativo. En los sistemas presidenciales este conflicto emerge cuando el presidente carece de respaldo en el congreso. A comienzos de los años noventa, Scott Mainwaring propuso que el presidencialismo es peligroso cuando el sistema partidario está fragmentado y no genera mayorías legislativas en favor del ejecutivo.¹¹ Sin embargo, el periodo democrático reciente ha mostrado una considerable fragmentación en los sistemas de partidos. La Figura 3 muestra el porcentaje medio de escaños controlado por el partido del presidente en la cámara baja.¹² La posibilidad de contar con mayorías legislativas no es hoy en día mayor de lo que era en las democracias existentes a comienzos del siglo XX.

Coaliciones. La respuesta a este último problema ha dominado, en buena medida, el estudio del presidencialismo

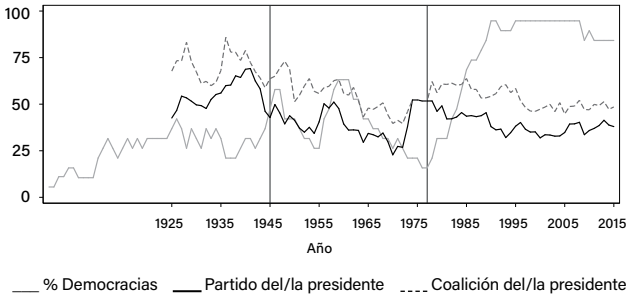
¹¹ Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, 1993, pp. 198-228.

¹² Los datos de esta figura provienen de una investigación realizada junto con Adolfo Garcé, Daniela Vairo y Nicolás Schmidt, respaldada por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay bajo el código (FCE_1_2014_1_103565).

en los últimos 20 años. Diversos autores, como Octavio Amorim, Daniel Chasquetti y Cecilia Martínez-Gallardo, mostraron que los sistemas presidenciales multipartidistas resuelven los problemas de gobernabilidad a través de coaliciones legislativas.¹³ Estas coaliciones funcionan de manera similar a las existentes en sistemas parlamentarios, con acuerdos para compartir cargos en el gabinete y otros espacios políticos. La evidencia presentada en la Figura 3 muestra que, efectivamente, las coaliciones permiten que el ejecutivo expanda su respaldo para formar mayorías legislativas. Sin embargo, el gráfico muestra también que las coaliciones no son un fenómeno reciente en América Latina, lo que no permite explicar la estabilidad democrática contemporánea.

¹³ Octavio Amorim Neto, "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; Daniel Chasquetti, *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*, Montevideo, Cauce, 2008 y Cecilia Martínez-Gallardo, "Out of the Cabinet: What Drives Defections From the Government in Presidential Systems?", en *Comparative Political Studies*, vol. 45, núm. 1, 2012, pp. 62-90.

Figura 3. Porcentaje de curules del partido y coalición del presidente en la cámara baja



Un segundo conjunto de teorías destaca el papel de las condiciones estructurales como factores que facilitan u obstaculizan la supervivencia de la democracia. Entre ellas se destacan la teoría de la modernización, los argumentos sobre desigualdad social y las críticas a la dependencia de recursos naturales.

Modernización. Resulta intuitivo pensar que las democracias más ricas tienen mayores probabilidades de supervivencia que las democracias pobres. Esta idea fue formalizada por la teoría de la modernización a fines de los años cincuenta¹⁴ y cuestionada seriamente por los teóricos

¹⁴ Seymour M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *The American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, 1959, pp. 69-105.

latinoamericanos de la dependencia en los años setenta.¹⁵ El argumento fue retomado por Adam Przeworski a fines del siglo pasado, quien teorizó que las democracias emergen por diversas razones, pero su supervivencia está fuertemente condicionada por su grado de desarrollo.¹⁶

Desigualdad. Otra tradición teórica enfatiza que la estructura de clases resulta importante para facilitar la supervivencia de la democracia. Rueschemeyer, Huber y Stephens sostuvieron que una clase obrera amplia y organizada impulsa el proceso de democratización, aunque en América Latina la clase media ha tenido un papel central.¹⁷ Otros han argumentado que, en sociedades con amplia desigualdad, los sectores con mayor ingreso tienen incentivos para conspirar contra la democracia porque ésta promueve la redistribución.¹⁸ Estos argumentos son particularmente relevantes en una región con enormes

¹⁵ Theotonio Dos Santos, "The Structure of Dependence", en *American Economic Review*, vol. 60, núm. 2, 1970, pp. 231-36.

¹⁶ Adam Przeworski, et al., *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

¹⁷ Dietrich Rueschemeyer, et al., *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

¹⁸ Daron Acemoglu y James A. Robinson, *The Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

desigualdades como América Latina, pero la evidencia en favor de estas teorías es limitada.¹⁹

Dependencia de recursos naturales. Una teoría actualmente muy influyente destaca que la dependencia del Estado de los recursos naturales genera condiciones adversas para la democracia. La intuición tras este argumento es que el gobierno puede utilizar los dividendos del petróleo o la minería para fortalecer sus redes clientelares y el aparato de seguridad, sin necesidad de imponer impuestos impopulares.²⁰ Este argumento es importante, pero tiene implicaciones ambiguas. Consideremos el caso de Venezuela: el *boom* petrolero entre 2003 y 2013 fortaleció la popularidad del chavismo y facilitó que el gobierno tomara una dirección más intolerante y autoritaria. Pero al mismo tiempo, el *boom* petrolero de los años setenta impulsó la popularidad de los gobiernos de Acción Democrática y Copei, y facilitó la supervivencia de la democracia en un contexto en el que casi toda América Latina

¹⁹ Steven Levitsky y Scott Mainwaring, "Organized Labor and Democracy in Latin America", en *Comparative Politics*, vol. 39, núm. 41, 2006, pp. 21-42.

²⁰ Carlos Gervasoni, "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, vol. 62, núm. 2, 2010, pp. 302-340, y Michael L. Ross, "Does Oil Hinder Democracy?", en *World Politics*, vol. 53, núm. 3, 2001, pp. 325-361.

estaba gobernada por regímenes autoritarios. Los recursos naturales representan un peligro para la democracia solamente si se *asume* que los gobernantes tienen una inclinación autoritaria.

Agencia, liderazgo y preferencias

Esta breve revisión de las teorías que buscan explicar la supervivencia de la democracia conduce naturalmente al punto central de este ensayo: *para explicar la supervivencia de la democracia debemos problematizar las preferencias de las élites políticas*. Las teorías dominantes en ciencia política a menudo tratan las preferencias de los actores políticos como dadas, y analizan empíricamente las capacidades o restricciones de los actores para maximizar estos supuestos objetivos. El origen de estas capacidades o restricciones puede ser institucional o estructural, dependiendo de cada teoría. Por ejemplo, en un importante trabajo, Javier Corrales argumenta que las asimetrías de poder explican la capacidad del ejecutivo para modificar la constitución con el fin de facilitar la reelección y expandir sus poderes.²¹ El supuesto implícito

²¹ Javier Corrales, "Why Polarize? Advantages and Disadvantages of a Rational-Choice Analysis of Government-Opposition Relations under Hugo Chávez", en Thomas

en este argumento es que todos los presidentes expandirían sus poderes constitucionales si esto fuese posible, pero el equilibrio de poder entre gobierno y oposición neutraliza la capacidad del ejecutivo para imponer el cambio constitucional.

Esta estrategia analítica, que asume los objetivos de los actores y analiza las condiciones que les permitirían alcanzar dichos objetivos, resulta muy útil. Sin embargo, los grandes ejemplos de liderazgo democrático se desvían de este patrón. Los grandes líderes y lideresas se caracterizan porque, teniendo poder suficiente para imponer sus objetivos de manera unilateral, a menudo prefieren hacer concesiones a sus adversarios para fortalecer el proceso democrático. También se destacan porque, a pesar de enfrentar grandes restricciones estructurales o institucionales, consiguen hacer transformaciones que nadie creía posibles.

Toda teoría que busque dar cuenta de la supervivencia democrática debe entonces enfrentar el problema de la *agencia*. La idea de agencia a la que nos referimos implica que los actores políticos tienen cuatro atributos:

Ponniah y Jonathan Eastwood (eds.), *The Revolution in Venezuela: Social and Political Change under Chávez*, Cambridge, Harvard University Press, 2011.

1. Autonomía para formular preferencias;
2. Capacidad para actuar en defensa de estas preferencias;
3. Cierta poder (mayor o menor) para transformar el mundo a través de esa acción y, como corolario,
4. Responsabilidad moral por las consecuencias de sus actos.

La cuestión de la agencia ha figurado de manera prominente en las humanidades y las ciencias sociales como parte del estudio de los sectores subalternos. La literatura sobre este tema enfatiza que estos sectores –campesinos, obreros, mujeres, minorías étnicas– formulan preferencias autónomas (desafiando ideas simplistas sobre la “hegemonía” y la “falsa conciencia”) y tienen capacidad para actuar a través de diversas formas –a veces sutiles– de empoderamiento y acción colectiva.²² El influyente politólogo Guillermo O’Donnell hizo de este tema el eje de su último libro, conceptualizando la agencia como fundamento de la ciudadanía democrática.²³

²² James C. Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University Press, 1985.

²³ Guillermo A. O’Donnell, *Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Sin embargo, el tema ha merecido poca atención en referencia a las élites, en parte porque resulta evidente que los poderosos tienen capacidad de agencia. Paradójicamente, las teorías sobre el papel de las élites en el proceso de democratización tienen problemas para conceptualizar la acción de los poderosos como algo más que una categoría residual.

Las teorías tempranas sobre democratización, en los años setenta y ochenta del siglo pasado, enfatizaron la agencia de las élites como un factor contingente. La intuición subyacente era que las decisiones de los actores tienen alto impacto solamente en “coyunturas críticas,” momentos históricos extraordinarios en los que las restricciones institucionales y estructurales tienen poco peso.²⁴ Las consecuencias del liderazgo resultan entonces impredecibles en contextos de alta incertidumbre. De este modo, las élites tendrían un papel decisivo pero incierto en momentos fundacionales, marcando las trayectorias futuras de la democracia. Terry Karl describió este proceso como “contingencia estructurada”.²⁵

²⁴ Guillermo A. O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

²⁵ Terry L. Karl, “Dilemmas of Democratization in Latin America”, en *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 1, 1990, pp. 1-21.

Los estudios sobre democratización basados en la teoría de los juegos también carecen del concepto de agencia articulado anteriormente, si bien enfatizan la capacidad estratégica de los actores. El enfoque de teoría de juegos trata las preferencias de los actores como dadas, analizando de qué manera el comportamiento esperado de otros actores restringe recíprocamente las estrategias dominantes. La capacidad para actuar se reduce así a un conjunto de estrategias “en equilibrio”.

La propuesta esbozada en el presente ensayo es algo diferente. Para comprender la supervivencia de los regímenes democráticos, es preciso reconocer que son actores concretos quienes, en última instancia, ejecutan las acciones que conducen al fin del régimen. Los actores ciertamente enfrentan restricciones de naturaleza estructural (*v. g.*, incentivos económicos), institucional (*v. g.*, límites legales) y estratégica (*v. g.*, condiciones internacionales) para perseguir sus objetivos. Pero estas condiciones no operan por sí mismas. Las restricciones solamente importan en tanto obstaculizan o facilitan el logro de sus objetivos.

Las élites tienen preferencias diversas, que deben ser problematizadas. No es suficiente con *asumir* sus objetivos como dados. Dos tipos de preferencias son particularmente importantes para explicar la supervivencia democrática:

1. Preferencias normativas por las reglas del juego.

Algunos economistas han argumentado que los actores obtienen “utilidad procedimental” cuando operan bajo reglas que consideran legítimas.²⁶ En el contexto que nos interesa, los actores muestran preferencias normativas por cierto tipo de régimen político, que adquiere así valor por sí mismo. En los años treinta, por ejemplo, muchos intelectuales latinoamericanos idealizaban al fascismo europeo como un modelo a seguir, mientras que en los años sesenta y setenta la idea de un régimen revolucionario inspirado en Cuba motivó a amplios sectores juveniles.

2. Preferencias por resultados sustantivos. Todos los actores políticos tienen objetivos de política pública, pero algunos actores son más flexibles y abiertos a negociar que otros. Lo central para la supervivencia de la democracia no es si los actores están a la derecha o a la izquierda del espectro político, sino si están dispuestos a tolerar fuerzas con posiciones adversas. Los actores con preferencias innegociables buscan imponer el cambio a cualquier costo (si persiguen una

²⁶ Bruno S. Frey, *et al.*, “Introducing Procedural Utility: Not Only What but Also How Matters”, en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 160, núm. 3, 2004, pp. 377-401.

transformación) o impedirlo bajo cualquier circunstancia (si son conservadores). Para resumir esta idea, denominamos “radicales” a aquellos actores que expresan impaciencia e intransigencia por alcanzar sus objetivos, particularmente cuando estos objetivos imponen altos costos a otros grupos.

Estas preferencias informan el comportamiento de los actores, que puede ser sincero tanto como estratégico. Por ejemplo, los actores políticos muestran un comportamiento sincero cuando pagan altos costos –que a veces incluyen la libertad o la vida– por defender sus valores. Estos comportamientos costosos nos revelan sus preferencias. Pero algunos actores también revelan sus preferencias de manera estratégica, ocultando sus objetivos cuando el costo de revelarlos resulta alto. Éste es un tema central en la literatura sobre regímenes autoritarios, aunque la “falsificación de preferencias” ocurre también en sistemas democráticos.²⁷ Algunos actores ocultan sus posturas más radicales hasta que un momento de gran insatisfacción social con el *statu quo* ofrece una oportunidad propicia para expresarlas. En este contexto desatan un discurso político incivil, que captura la atención del público y produce movilización

²⁷ Timur Kuran, *Private Truths, Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

entre los votantes indignados, pero que también genera escepticismo e induce a la polarización social. Esta dinámica compromete la supervivencia democrática porque, cuando algunos grupos revelan preferencias radicales, otros anticipan costos irreversibles. La percepción de riesgo induce una escalada del conflicto que puede conducir al fin de la democracia, aun cuando nadie persiga ese objetivo.

La evolución de las preferencias políticas en América Latina

El problema con el argumento esbozado es que puede degenerar rápidamente en una tautología. Es fácil concluir que las élites políticas no tenían un compromiso normativo con la democracia tras observar un golpe de Estado, o inferir posturas radicalizadas tras observar una guerra civil. En esta inferencia *a posteriori*, sin embargo, el conocimiento sobre el evento que debe ser explicado (el quiebre de la democracia) informa y contamina nuestro juicio sobre las condiciones explicativas (las preferencias normativas). Es necesario entonces evaluar las preferencias de las élites utilizando información que no esté contaminada por el conocimiento sobre el destino posterior del régimen. Para resolver este problema, un proyecto desarrollado con Scott Mainwaring buscó reconstruir la evolución histórica de las preferencias normativas entre las élites latinoamericanas.²⁸

²⁸ Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán, *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

En primer lugar, el proyecto conformó un equipo de 19 asistentes de investigación, quienes cubrieron cada uno de los países latinoamericanos. Los miembros de este equipo identificaron los principales libros y artículos que hacen referencia a la historia política de cada país y elaboraron extensos informes siguiendo reglas comunes de codificación. Cada informe describe a los principales actores políticos en cada uno de los gobiernos entre 1944 y 2010. Los informes identifican al conjunto de actores (generalmente entre tres y siete) que aparecen de forma prominente en la historiografía de cada periodo. La lista de actores incluye individuos, organizaciones y movimientos que controlan suficientes recursos para ejercer influencia clave en la competencia por el poder. En conjunto, los informes identifican 1,460 actores políticos en 290 periodos de gobierno. Además del presidente, también aparecen partidos políticos (573 actores), las fuerzas armadas (175), asociaciones empresariales (82), grupos guerrilleros (56), organizaciones populares y de la sociedad civil (53) y sindicatos (52). Las preferencias de estos actores fueron codificadas de acuerdo con reglas preestablecidas.

1. Preferencias normativas por el régimen. El equipo documentó la ausencia de una preferencia normativa por la democracia cuando las fuentes históricas muestran que un actor expresaba hostilidad hacia la

democracia o impulsaba otras formas de gobierno, o cuando un actor se alineaba con gobiernos autoritarios en el exterior. Las reglas detalladas de codificación trascienden la extensión de este ensayo, pero están disponibles en línea.²⁹ De la misma manera, el equipo identificó ambigüedad o ausencia de compromiso con la democracia cuando los actores expresaban ambivalencia o cuestionaban el carácter “burgués”, “liberal” o “formal” de la democracia; cuando expresaban hostilidad hacia las instituciones democráticas (partidos políticos, legislaturas, organismos electorales); cuando cuestionaban la validez de los procesos democráticos porque produjeron resultados desfavorables, etcétera. De acuerdo con nuestras reglas de codificación, los actores que se identifican con un proyecto autoritario reciben un valor de -1, los actores ambiguos reciben un valor de 0, y el resto de los actores recibe un valor de 1.

2. Radicalismo. El equipo codificó los actores políticos como radicales si éstos expresaban una preferencia *inflexible* por alcanzar ciertas políticas de izquierda o de derecha en el corto plazo, o por preservar estas

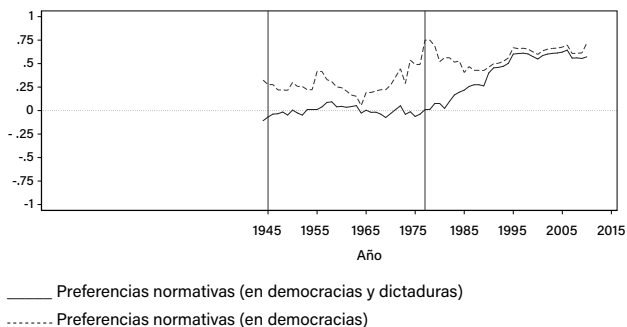
²⁹ Las reglas de codificación y los informes sobre cada país se encuentran disponibles en <http://kellogg.nd.edu/democracies-and-dictatorships-latin-america-emergence-survival-and-fall> (bajo “Political actors’ preferences, 1944-2010”).

políticas extremas cuando constituían el *statu quo*; o si éstos expresaban disposición a subvertir el orden legal para alcanzar sus objetivos de política pública. Los gobiernos también fueron codificados como radicales si implementaron políticas que polarizaron a la sociedad e impusieron costos significativos a otros actores de manera deliberada. Los actores no gubernamentales fueron codificados como radicales si emprendieron acciones violentas destinadas a imponer políticas públicas. Los actores radicales recibieron un valor de 1, y los moderados un valor de 0.

En segundo lugar, la preferencia de los actores fue promediada para describir la situación de cada país en un año dado. Debido a que observamos 19 países, entre 1944 y 2010 nuestra base de datos contiene 1,273 observaciones o “casos” (países por año). De ellos, 41% corresponden a años de gobierno autoritario y el resto a periodos de democracia plena (37%) o al menos semidemocracia (22%). Para cada una de estas observaciones construimos un promedio de las preferencias normativas y de los valores de radicalismo de los actores, a manera de poder observar la evolución histórica de las preferencias entre los actores más poderosos. En el caso del radicalismo, calculamos separadamente los niveles de éste en el gobierno y en las fuerzas de oposición.

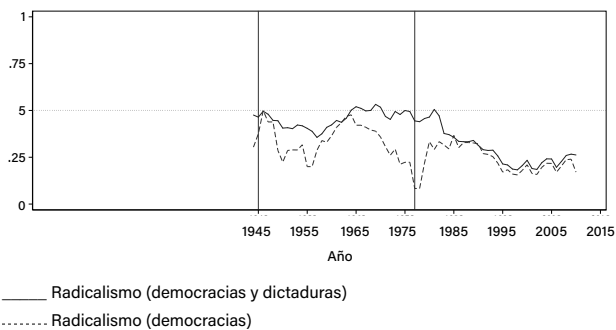
La evidencia recolectada mediante este protocolo indica una transformación profunda en los valores de las élites políticas latinoamericanas a fines del siglo XX. La Figura 4 muestra un crecimiento del compromiso normativo con la democracia, pasando de un valor medio regional ligeramente inclinado en favor del autoritarismo (menor a cero) en los años cuarenta del siglo pasado a una postura claramente favorable a la democracia en el presente siglo. La figura distingue también el valor medio para los actores bajo regímenes democráticos, un valor que corresponde a unos pocos países en los años setenta –Costa Rica, Colombia y Venezuela– y a casi todos los países en la actualidad. Es importante notar que, durante el periodo histórico dominado por dictaduras militares, las pocas democracias que subsistieron albergaban actores con un compromiso democrático claramente mayor al del resto de la región.

Figura 4. Evolución de la preferencias normativas en América Latina, 1944-2010



De manera similar, la Figura 5 muestra la proporción media de actores considerados como “radicales” en los países latinoamericanos. La serie indica una caída en los niveles de radicalización a fines del siglo XX, con cierta estabilización en el siglo XXI. También sugiere un considerable grado de moderación (bajo radicalismo) en las democracias que sobrevivieron en el contexto regional hostil de los años setenta.

Figura 5. Evolución de la radicalización política en América Latina, 1944-2010



Preferencias de las élites y supervivencia democrática

Estos datos nos permiten evaluar si las preferencias de los actores políticos ofrecen una mejor explicación sobre la supervivencia democrática que las teorías estructurales o institucionales. Para ello, estimamos modelos de supervivencia, también conocidos como modelos de duración o de historial de eventos. Estos modelos evalúan el riesgo estadístico de “muerte” de una democracia en cada año observado, de acuerdo con múltiples factores explicativos.

Las unidades de análisis son países democráticos (o semidemocráticos) observados en cada año entre 1945 y 2010. El evento de interés (quiebra) se produce cuando el régimen se torna autoritario; el modelo estadístico estima la probabilidad de este evento. Los países que sufren un quiebre salen de nuestra muestra hasta que reingresan a un periodo democrático o semidemocrático (es decir, hasta que nuevamente se ven expuestos al riesgo). Entre 1945

y 2010, observamos, en suma, 721 años de democracia en 18 países.

Dado que múltiples factores pueden contribuir simultáneamente a la supervivencia o inestabilidad de la democracia, nuestro análisis considera cuatro bloques de variables o factores de riesgo:

1. Las **preferencias de los actores**, medidas a través de los valores medios anuales de radicalismo del gobierno, radicalismo de la oposición, y preferencias normativas por la democracia (para todos los actores codificados) en cada país-año.
2. Los **factores institucionales**, incluyendo los poderes constitucionales del presidente (medidos a través del índice de Negretto presentado en la Figura 2), el tamaño del partido del presidente en la cámara baja, y el tamaño de la coalición del presidente (ver Figura 3).
3. Las **condiciones estructurales**, incluyendo el producto interno bruto (PIB) per cápita, la tasa de crecimiento económico, el porcentaje de la población económicamente activa empleada en el sector industrial, y una medida de recursos naturales que captura (de manera dicotómica) cuando las exportaciones de petróleo o minerales

superan el 10% del producto nacional bruto (datos para estas variables fueron obtenidos del Banco Mundial y fuentes históricas).

4. Otras explicaciones posibles, incluyendo:

- Los efectos de la difusión democrática. Este factor es medido a través de la proporción de regímenes democráticos en los otros países de la región, en el año anterior al caso observado.
- El número de protestas sociales en contra del gobierno, reportadas por el *New York Times* cada año y codificadas por la base de datos de Arthur Banks.³⁰
- La naturaleza semidemocrática del régimen (en contraste con los periodos de democracia plena), codificada como una característica dicotómica.
- La consolidación democrática, medida como (una función cúbica de) la edad del régimen.

³⁰ Arthur S. Banks y Kenneth A. Wilson, *Cross-National Time-Series Data Archive*, Jerusalem, Israel, Databanks International, 2012.

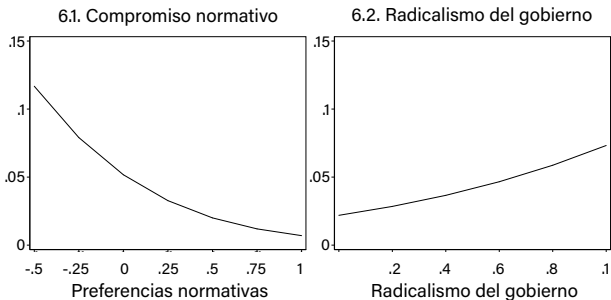
Los lectores interesados pueden encontrar los detalles técnicos del modelo en el Apéndice (columna 1). Los resultados de este análisis muestran que las preferencias normativas de los líderes ofrecen una explicación altamente relevante para la supervivencia de la democracia. Incluso controlando el efecto de las explicaciones alternativas, el riesgo de que un régimen democrático caiga en el autoritarismo se reduce consistentemente cuando las élites muestran un compromiso explícito con los principios del régimen, y aumenta consistentemente cuando el gobierno adopta posturas radicalizadas.

Para ilustrar el impacto de estos factores, basta considerar algunas predicciones derivadas del análisis estadístico. Un país con un gobierno radicalizado y en el que los actores políticos se muestran indiferentes o ambiguos frente a la democracia enfrenta un riesgo anual esperado de 11.7%, o una esperanza de vida de aproximadamente ocho años y medio antes de experimentar el colapso de la democracia. En contraste, un país con un gobierno moderado y en el que todos los actores se muestran comprometidos con los principios democráticos, muestra apenas un riesgo anual del 0.4%, o una esperanza de vida de... 236 años.

La Figura 6 refleja gráficamente el efecto de estas variables. Las simulaciones presentadas en cada panel indican

el riesgo promedio para una región similar a América Latina (es decir, manteniendo las variables de control en sus valores históricamente observados) a medida que cambian los niveles de compromiso con la democracia (panel 6.1.) o radicalismo del gobierno (panel 6.2.). El eje vertical en cada figura refleja la probabilidad esperada de que la democracia caiga en el autoritarismo, y el eje horizontal, el valor de la variable independiente analizada.

Figura 6. Probabilidad estimada de quiebra de la democracia



La tendencia reflejada en el panel 6.1. merece cuidadosa atención. Cuando una mayoría de los actores políticos se muestra hostil a la democracia (valores negativos en el eje horizontal), el riesgo de quiebra se eleva hasta alcanzar valores superiores al 10% anual. Por el contrario, cuando los actores expresan preferencias normativas por la democracia (los valores en el eje horizontal se acercan a 1), el riesgo se aproxima a cero. De manera similar, el panel 6.2. muestra el peligro implícito en la radicalización del discurso gubernamental. Cuando todos los actores en la coalición de gobierno son moderados (valores de 0 en el eje horizontal), el riesgo esperado es de 2%, pero cuando todos los actores vinculados al gobierno son radicales, el riesgo se eleva al 7% anual.

Es importante destacar que el efecto de las preferencias de los actores es más consistente que el impacto de las variables institucionales y estructurales (los coeficientes estimados para cada variable pueden verificarse en el modelo 1 del Apéndice). El tamaño del partido del presidente en el congreso, el PIB per cápita, la tasa de crecimiento económico, el tamaño del sector industrial y la frecuencia de las protestas no parecen tener un efecto significativo sobre la supervivencia de la democracia, en tanto que los poderes constitucionales del presidente y la dependencia de recursos naturales muestran un efecto inverso al esperado

de acuerdo con las teorías presentadas al comienzo de este ensayo. Los ejecutivos con mayores poderes constitucionales coexisten con democracias más estables, de la misma forma que los países con una alta dependencia de las exportaciones de petróleo y minerales. En línea con los argumentos teóricos esbozados previamente, un mayor tamaño de la coalición legislativa del presidente y un mejor "vecindario" (caracterizado por la preeminencia de la democracia en otros países de la región) reducen considerablemente el riesgo para la democracia. Los regímenes semidemocráticos son mucho más frágiles que los plenamente democráticos. Ninguna de estas explicaciones, sin embargo, eclipsa el efecto de las preferencias normativas y del radicalismo del gobierno.

Curiosamente, el análisis muestra también que el radicalismo de la oposición no tiene un efecto directo sobre la inestabilidad democrática, pero ejerce un efecto indirecto sobre la supervivencia del régimen. Los actores radicales de oposición generalmente carecen de poder suficiente para imponer una opción autoritaria de manera unilateral pero, tal como mostramos en la sección siguiente, a menudo buscan la salida del gobierno electo por cualquier medio disponible. En el contexto de la Guerra Fría, este objetivo se traducía ocasionalmente en alianzas con militares golpistas. En el contexto actual, este objetivo induce

a los actores radicales a adoptar estrategias “semidemocráticas”. Las estrategias semidemocráticas (o semileales) explotan las libertades civiles ofrecidas por el régimen democrático para socavar los derechos de otros actores. Por ejemplo, algunos grupos impulsan protestas violentas para debilitar al gobierno o extraer concesiones, mientras que otros se niegan a reconocer los resultados de una elección justa simplemente para deslegitimar al gobierno. Tales acciones debilitan la democracia, aunque ninguna de ellas es suficiente para imponer un resultado autoritario. Estas prácticas semidemocráticas, sin embargo, fomentan la polarización y reducen la disposición de los actores a encontrar una solución negociada a los conflictos. A menudo, las estrategias semidemocráticas de la oposición inducen una respuesta represiva del gobierno, lo que acelera la debacle del régimen. La evidencia estadística muestra que los regímenes semidemocráticos, es decir, aquellos en los que gobierno u oposición violan parcialmente las libertades civiles o los derechos políticos, son mucho más frágiles que los regímenes plenamente democráticos.

Preferencias de las élites e inestabilidad presidencial

Los resultados de la sección anterior ayudan a explicar el contraste entre los dos paneles de la Figura 1. En la medida en que un mayor número de países latinoamericanos transitaron hacia la democracia con posterioridad a 1978, el “vecindario” regional se tornó menos peligroso y el riesgo de golpe de Estado disminuyó. Un mayor compromiso normativo con la democracia y una menor radicalización entre los gobernantes facilitaron la supervivencia del régimen. Pero los conflictos políticos no desaparecieron, y los gobernantes impopulares vieron sus presidencias interrumpidas a través de juicios políticos, declaraciones de incapacidad y renuncias anticipadas, formas “legales” de destitución.³¹ La Figura 1 muestra que la inestabilidad presidencial no concluyó con la ola de democratización

³¹ Utilizamos “legal” entre comillas para destacar que la constitucionalidad de estos episodios suele ser cuestionada por el partido del presidente o presidenta destituido.

iniciada en 1978, lo que resalta la necesidad de entender las causas permanentes, así como la modalidad cambiante de las caídas presidenciales.

El radicalismo y las preferencias normativas de las élites también juegan un papel importante para explicar la ola de presidencias interrumpidas a partir de los años noventa, aunque estos episodios no involucren la quiebra del régimen democrático. Utilizando los mismos datos presentados en la sección anterior, un estudio realizado con John Polga-Hecimovich analiza por qué algunas crisis presidenciales han conducido a un golpe de Estado y otras se han resuelto a través de salidas “legales” de presidentes entre 1945 y 2010.³² Una versión revisada de este análisis estadístico se presenta en el Apéndice (columnas 2.1. y 2.2.). El análisis procede en dos fases: en la primera etapa estimamos el riesgo de que cualquier jefa o jefe de Estado electo vea su presidencia interrumpida en un año dado, sin importar si esta interrupción ocurre a través de un golpe o por medio de mecanismos legales. La idea tras esta estimación es que algunos factores genéricos (*v. g.*, las crisis económicas) pueden desestabilizar a los gobiernos

³² Aníbal Pérez-Liñán y John Polga-Hecimovich, “Explaining Military Coups and Impeachments in Latin America”, en *Democratization*, vol. 24, núm. 5, 2017, pp. 839-858.

electos y conducir a su caída por diferentes medios, según el momento histórico. Este primer componente del modelo toma como unidades de análisis los 721 países-año de democracia en 18 países latinoamericanos (1945-2010), y considera como explicaciones posibles de la interrupción presidencial las mismas variables utilizadas anteriormente para explicar el quiebre de la democracia. En una segunda fase, el modelo estima la probabilidad de que los presidentes destituidos (un total de 35 casos en nuestra base de datos) salgan del poder por mecanismos legales en lugar de un golpe de Estado. Este segundo análisis se enfoca en un número más limitado de explicaciones (preferencias normativas, radicalismo y contexto regional) para entender la *forma* en que se produce la caída del gobierno electo.

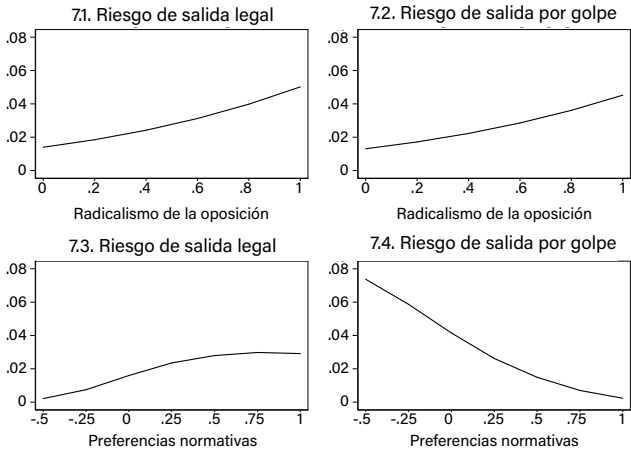
Los resultados de este estudio muestran que el radicalismo de las fuerzas opositoras explica el riesgo de desestabilización de los gobiernos electos, más allá de que éstos sean depuestos por medio de un golpe (el mecanismo usual en el pasado) o de un juicio político (el mecanismo más común en el presente). El radicalismo de la oposición tiene un efecto significativo para incrementar el riesgo genérico de interrupción presidencial, pero no genera diferencia alguna en la probabilidad de salida legal frente a un golpe de Estado. Esto sugiere que los opositores radicalizados impulsan la caída del presidente utilizando los mecanismos

disponibles en cada contexto histórico, sean éstos constitucionales o inconstitucionales. En contraste, un mayor compromiso normativo con la democracia no reduce significativamente el riesgo de interrupción presidencial, pero aumenta la probabilidad de que la crisis se resuelva por vía legal. Confrontadas con una crisis, las élites comprometidas con la democracia buscan una solución constitucional para la salida del gobierno.

Combinando la estimación de ambas fases del modelo, la Figura 7 ilustra el riesgo de interrupción presidencial a través de un mecanismo legal o de un golpe de Estado, de acuerdo con los niveles de radicalismo de la oposición (en los paneles 7.1. y 7.2.) y de compromiso con la democracia (en los paneles 7.3. y 7.4.). Los dos primeros paneles muestran que el peligro para los presidentes –peligro tanto de golpe como de juicio político– crece de manera consistente cuando todos los actores de oposición se radicalizan. En contraste, los paneles de la fila inferior muestran un patrón diferenciado. Cuando una mayoría de los actores políticos tiene actitudes adversas a la democracia (valores negativos en el eje horizontal de los paneles 7.3. y 7.4.), el riesgo de una salida legal es bajo y el riesgo de un golpe de Estado es elevado. Por el contrario, cuando todos los actores muestran un compromiso firme con la democracia, el riesgo de golpe se reduce de manera notable

y la probabilidad de salida legal se incrementa de forma moderada.

Figura 7. Patrones de riesgo para presidentes electos



| Conclusiones

¿Puede sobrevivir nuestra democracia? La historia de la democracia moderna –una forma de gobierno con menos de dos siglos de existencia– es corta, y no hay garantías de su supervivencia en el largo plazo. El contexto global es hoy adverso a la democratización, en tanto los discursos radicalizados parecen ganar espacio desde los Estados Unidos hasta Turquía. Las crecientes tendencias antidemocráticas en sociedades económicamente avanzadas como Hungría y Polonia ponen hoy en cuestión la afinidad electiva entre desarrollo económico y democracia, una relación característica del periodo histórico posterior a la Segunda Guerra Mundial.

En las repúblicas liberales de masas contemporáneas, el principal elemento amenazado no es la participación masiva en política sino el republicanismo liberal. En el siglo XXI, la suspensión de los mecanismos electorales resulta poco

viable porque desafía abiertamente el principio de legitimidad dominante. Sin embargo, para una ciudadanía indignada y que se rebela contra la clase política, resulta tentador utilizar el voto para delegar autoridad a un líder intransigente, demandando una reconstrucción profunda del régimen y empoderando así a un gobierno radicalizado.

En este contexto de gran incertidumbre, América Latina puede ofrecer importantes lecciones a las fuerzas democráticas del siglo XXI. La región carga con una larga historia autoritaria, y su gran transformación hacia fines del siglo XX no puede explicarse sin considerar el cambio en las preferencias normativas y la mayor moderación de sus élites. La frustración ciudadana con el proyecto neoliberal impulsó una renovación de la clase política en buena parte de la región a comienzos de este siglo, pero en aquellos países donde los nuevos líderes adoptaron un discurso radicalizado, el resurgimiento económico de este periodo apenas financió la erosión de la democracia y la concentración de poder en el presidente. La historia de la región ofrece así importantes lecciones para las democracias que, en todo el mundo, ven su futuro en riesgo.

Por su experiencia histórica, América Latina se encuentra en una posición especial para orientar la resistencia a una nueva ola autoritaria. La evidencia presentada en

este trabajo sugiere que nuestra democracia tiene capacidad para sobrevivir, pero enfrentar las tendencias hostiles del contexto global requerirá un sólido compromiso democrático de las élites y una política de moderación y consenso. Esta moderación no debe detener nuestras ambiciones de transformación social, pero debe orientar la búsqueda de estrategias negociadas y respetuosas de los procesos democráticos para alcanzar estas transformaciones necesarias.

Apéndice

Modelos de supervivencia, 1945-2010

Variable dependiente	(1.)	(2.1.)	(2.2.)
	Quiebra	Salida presidente	Salida legal
Preferencias normativas	-2.29** (1.05)	-0.32 (0.28)	3.43** (1.29)
Radicalismo gobierno	1.57** (0.78)	0.20 (0.22)	-0.40 (1.04)
Radicalismo oposición	1.51 (1.06)	0.69** (0.34)	-0.13 (1.18)
Poderes presidenciales	-0.03** (0.01)	-0.01 (0.01)	
Partido presidente	0.03 (0.02)	-0.01 (0.01)	
Coalición presidente	-0.04* (0.02)	0.00 (0.01)	
PIB per cápita	0.09 (0.17)	0.01 (0.10)	
Crecimiento	0.05 (0.06)	-0.02 (0.03)	
Recursos naturales	-1.48* (0.88)	0.02 (0.30)	
Sector industrial	0.02 (0.05)	0.02 (0.02)	

Variable dependiente	(1.)	(2.1.)	(2.2.)
	Quiebra	Salida presidente	Salida legal
Democracia regional	-4.83** (1.48)	-0.18 (0.42)	5.39** (1.63)
Protestas	-0.01 (0.19)	0.20** (0.05)	
Semidemocracia	1.42** (0.63)	-0.01 (0.19)	
Edad del régimen	0.22* (0.14)		
Edad ²	-0.01 (0.01)		
Edad ³	0.00 (0.00)		
Constante	-2.64 (2.07)	-1.85** (0.80)	-3.60 (3.77)
Países	18	18	18
N	721	721	35
Log-likelihood	-72.841	-126.801	

Notas: La ecuación 1 corresponde a un estimador de regresión logística con efectos aleatorios por país. Las ecuaciones 2.1. y 2.2. corresponden a un modelo *probit* de selección. La primera fase modela la probabilidad de que un presidente vea su mandato interrumpido, y la segunda, de que esta interrupción sea legal (en lugar de que ocurra a través de un golpe de Estado).

* $p < .10$

** $p < .05$

| Referencias

Acemoglu, Daron y James A. Robinson, *The Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Alemán, Eduardo y George Tsebelis, "The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. 40, núm. 2, 2005.

Amorim Neto, Octavio, "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Banks, Arthur S. y Kenneth A. Wilson, *Cross-National Time-Series Data Archive*, Jerusalem, Israel, Databanks International, 2012.

Bermeo, Nancy, "On Democratic Backsliding", en *Journal of Democracy*, vol. 27, 2016.

Chasquetti, Daniel, *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*, Montevideo, Cauce, 2008.

Corrales, Javier, *Fixing Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, 2018.

_____, "Why Polarize? Advantages and Disadvantages of a Rational-Choice Analysis of Government-Opposition Relations under Hugo Chávez", en Thomas Ponniah y Jonathan Eastwood (eds.), *The Revolution in Venezuela: Social and Political Change under Chávez*, Cambridge, Harvard University Press, 2011.

Dos Santos, Theotonio, "The Structure of Dependence", en *American Economic Review*, vol. 60, núm. 2, 1970.

Frey, Bruno S., Matthias Benz y Alois Stutzer, "Introducing Procedural Utility: Not Only What but Also How Matters", en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 160, núm. 3, 2004.

Gervasoni, Carlos, "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics*, vol. 62, núm. 2, 2010.

Heine, Jorge y Brigitte Weiffen, *21st Century Democracy Promotion in the Americas*, Nueva York, Routledge, 2015.

Karl, Terry L., "Dilemmas of Democratization in Latin America", en *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 1, 1990.

Kuran, Timur, *Private Truths, Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, Nueva York, Crown, 2018.

Levitsky, Steven y Scott Mainwaring, "Organized Labor and Democracy in Latin America", en *Comparative Politics*, vol. 39, núm. 41, 2006.

Linz, Juan J., "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

_____, "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, 1990.

Lipset, Seymour M., "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *The American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, 1959.

Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", en *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, 1993.

Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán, *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán, "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004", en Gerardo L. Munck (comp.), *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Markoff, John, "Where and When was Democracy Invented?", en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 41, núm. 4, 1999.

Martínez-Gallardo, Cecilia, "Out of the Cabinet: What Drives Defections From the Government in Presidential Systems?", en *Comparative Political Studies*, vol. 45, núm. 1, 2012.

Negretto, Gabriel L., *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

O'Donnell, Guillermo A., *Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

O'Donnell, Guillermo A. y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

Pérez-Liñán, Aníbal y John Polga-Hecimovich, "Explaining Military Coups and Impeachments in Latin America", en *Democratization*, vol. 24, núm. 5, 2017.

Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Ross, Michael L., "Does Oil Hinder Democracy?", en *World Politics*, vol. 53, núm. 3, 2001.

Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

Scott, James C., *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University Press, 1985.

Shugart, Matthew S. y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

| Sobre el autor

Aníbal Pérez-Liñán es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Es profesor de Ciencia Política y Asuntos Globales en la misma universidad, así como editor principal de *Latin American Research Review*, la revista de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Ha enfocado su trabajo en procesos de democratización, diseño institucional y Estado de derecho en perspectiva comparada.

Sus investigaciones han sido apoyadas por diversas instituciones, como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Paraguay.

Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas y ensayos en volúmenes colectivos. Es autor, entre otros títulos, de *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento, supervivencia y caída* (con S. Mainwaring); *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*; *Elites, instituciones y el público: una nueva mirada a la democracia boliviana* (con B. Ames y M. Seligson).

30

¿Puede sobrevivir nuestra democracia? Liderazgo y agencia política en América Latina

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Acumin Pro, Slate Pro, Meta Pro y Seravek; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

30

 **CONFERENCIAS
MAGISTRALES**



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE

 **INE**
Instituto Nacional Electoral