

# LAS CRISIS DE LA DEMOCRACIA

¿adónde pueden llevarnos el desgaste  
institucional y la polarización?

adam przeworski

traducción de elena odriozola

 **siglo veintiuno**  
editores

## 8. El funcionamiento de la democracia

### CONFLICTOS E INSTITUCIONES

El punto de partida debe ser que en todo momento, en toda sociedad algunas personas –individuos, grupos u organizaciones– entran en conflicto por algo. A menudo, ese algo comprende diversos tipos de bienes escasos, como el ingreso, la propiedad, las vacantes en la universidad, los órganos para trasplante o el acceso a los servicios públicos. Muchos antagonismos, sin embargo, tienen que ver con cuestiones no relacionadas con la distribución. Algunos surgen porque ciertas personas abrigan opiniones firmes, que a menudo invocan la religión, acerca de cómo deberían actuar las demás personas. Otros, en cambio, nacen del puro deseo de poder, la ambición o la vanidad. Las cuestiones simbólicas también evocan pasiones: en Weimar, una coalición gubernamental se desintegró a causa de los colores de la bandera alemana.

No todos los antagonismos son de naturaleza política. Entre algunos de nosotros, la lealtad a diferentes clubes deportivos instala divisiones profundas, sin que esas divisiones se politicen. Una mujer puede desear llevar una burka en la playa y otra, en cambio, nada, pero esos desacuerdos quedan en el ámbito de lo privado. Aun si algunas personas albergan opiniones respecto de qué deben o no hacer los otros, esas siguen siendo, de todos modos, opiniones privadas. Los antagonismos se convierten en conflictos políticos cuando involucran opiniones acerca de medidas que los gobiernos deberían implementar y de las leyes que tendrían que adoptar, sobre todo, acerca de qué nos deberían obligar o no a

hacer los gobiernos,<sup>18</sup> o cuando algunos grupos intentan imponer su voluntad sobre otros por la fuerza, por ejemplo impidiendo el acceso a clínicas que practican abortos u ocupando la propiedad de alguien.

Los conflictos pueden ser más fáciles o más difíciles de resolver de manera pacífica. Difieren en varios aspectos:

1. ¿Cuán divididas están las personas respecto de lo que más desean que ocurra en relación con una cuestión específica? Las respuestas a estas preguntas describen distribuciones de “puntos ideales”: las medidas o las leyes que los ciudadanos consideran las mejores. Una forma de caracterizar esas distribuciones consiste en preguntar si existe algún resultado preferido por más individuos que otro, y si la proporción de personas a las que les agradan todos los otros resultados disminuye a medida que la distancia respecto de la opción preferida por la mayoría aumenta. Las distribuciones que satisfacen ambas condiciones son “unimodales”. Por ejemplo, la distribución actual de actitudes respecto del aborto en los Estados Unidos es unimodal: más personas prefieren que sea legal en la mayoría de los casos que en todos los casos, y más personas prefieren que sea legal en la mayoría de los casos que ilegal en la mayoría o en todos los casos (Pew Research Center, 2018). Sin embargo, puede ocurrir que la cota máxima de las preferencias de las personas se concentre en torno a diferentes resultados. Hace algunos años en Francia, por ejemplo, un gran porcentaje de la población se oponía al matrimonio entre personas del mismo sexo; una proporción menor quería que se permitiera, pero sin derecho a adopción; y otro segmento importante lo apoyaba sin restricciones en relación con la adopción. Esa distribución era bimodal, como es la actual distribución de posturas en los Estados Unidos respecto de la dimensión general liberal-conservador, que

18 La regulación de lo que las mujeres pueden o no llevar en la playa ha sido, en efecto, tema de conflictos políticos en Francia. Una discusión de larga data tiene que ver con si debe permitirse que las personas permanezcan desnudas en playas públicas; el nuevo tema de conflicto gira en torno a si se les debe permitir estar cubiertas de pies a cabeza.

se muestra en la figura 5.11. Curiosamente, Medina (2015: figura 1) expone que las posiciones de los votantes en la dimensión izquierda-derecha en veinte países europeos tiende a ser trimodal (como Downs predijo, en 1957), con una gran moda central y sendas modas pequeñas a la izquierda y la derecha.

2. ¿Cuánto les importa a los individuos que los resultados se desvíen de su preferencia ideal? Es obvio que a las personas les disgustan más los resultados que se encuentran más alejados de lo que más deseaban; sin embargo, la intensidad de la pérdida varía en función de la cuestión de la que se trate y depende de cada individuo. Supongamos que alguien quiere que el impuesto marginal máximo sea del 40% y la tasa real es del 30 o el 50%. Esa persona considerará esas tasas impositivas como demasiado bajas o demasiado altas, pero no es probable que su insatisfacción sea muy alta. Sin embargo, para las personas que piensan que en ninguna circunstancia debería permitirse el aborto, incluso la legalización de la “pastilla del día después” es aborrecible: su utilidad decae de manera abrupta cuando esa es la ley. Por tanto, incluso cuando la distribución de puntos ideales es unimodal, los conflictos pueden ser intensos si las personas experimentan una pérdida profunda de utilidad cuando los resultados se desvían incluso mínimamente del óptimo de sus preferencias.

3. ¿Cuán estrechamente relacionadas se encuentran las posturas respecto de diferentes cuestiones? ¿Son las personas que desean que las leyes sobre el aborto sean más restrictivas las mismas que las que se oponen a la inmigración? ¿Son las personas que se oponen a la inmigración las mismas que quieren mayor redistribución del ingreso? Si las respuestas a estas preguntas son positivas, las divisorias se superponen; si son negativas, esos deslindes se entrecruzan. Por ejemplo, las posturas negativas respecto de la inmigración se correlacionan con la homofobia y el sexismo en todos los países de la OCDE. Las divisorias tienden a superponerse cuando las preferencias se asocian con algunas otras características, como religión, ingreso o educación. Según la encuesta efectuada por Pew que se citó en tramos previos, por ejemplo, solo el 25% de los

evangelistas blancos aceptan la legalización del aborto en ciertas circunstancias, mientras que más del 50% de los católicos, cerca del 70% de los protestantes tradicionales y el 75% de las personas no ligadas a ninguna religión sí lo aceptan. Visto que esos grupos difieren también respecto de otras cuestiones morales, los clivajes están superpuestos. A la vez, otros clivajes pueden entrecruzarse: Lipset (1960) ha sostenido que las posturas acerca de la democracia versus el autoritarismo dividen a la clase trabajadora; ya examinamos la división entre el SPD y el KPD en la Alemania de Weimar.

Es razonable esperar que los conflictos sean más difíciles de resolver pacíficamente cuando las preferencias óptimas de las personas registran mayores diferencias, cuando la pérdida de utilidad asociada con desviaciones de esas preferencias ideales es más intensa y cuando las divisorias se superponen y separan con claridad grupos que ya de todos modos son identificables (Cosser, 1964). Esto no significa que los gobiernos adopten una actitud pasiva cuando enfrentan conflictos difíciles de gestionar. Una estrategia natural de los gobiernos reside en intentar persuadir a los individuos de que sea lo que fuere aquello que los divide no reviste tanta importancia como aquello que los une. La "unidad" —en el sentido de "unidos sobreviviremos", "armonía" y "cooperación"— es incesantemente propagada en apelaciones al nacionalismo, evocaciones de las raíces comunes aun a pesar de orígenes diferentes, celebraciones de los feriados nacionales, himnos y banderas, expresiones de orgullo inspirado por las fuerzas armadas o por los resultados obtenidos por el país en los Juegos Olímpicos; y la lista no se interrumpe aquí. Incluso después de elecciones que provocaron grandes divisiones siempre sigue un discurso "de unidad". Según sé, Donald Trump fue el primer presidente de los Estados Unidos que no hizo un llamamiento a la unidad en su discurso de asunción del cargo. Una declaración de Salvador Allende, distorsionada como "No soy presidente de todos los chilenos", trajo un enorme perjuicio.

Es difícil saber si tales exhortaciones son, en realidad, efectivas, pero el hecho es que los conflictos a menudo persisten a pesar de ellas. Solo con fines heurísticos, imaginemos que las preferencias

pueden situarse en una única línea (utilidad), con una masa de personas en los puntos señalados como A y B:

— A ——— x ——— B —

El punto x es una solución potencial al conflicto. Supongamos que el punto A representa la preferencia por la apertura del acceso a la ciudadanía a todos los inmigrantes, legales e ilegales, y el punto B es la preferencia por la deportación de todos los inmigrantes ilegales, sin tener en cuenta consideraciones familiares de ningún tipo; y el punto x la preferencia por alguna solución intermedia, por ejemplo legalizar la condición de los padres cuyos hijos nacieron en el país. Si A y B se encuentran suficientemente alejados entre sí en la escala de la utilidad, el conflicto puede no tener solución. Digamos que para las personas situadas en B el punto x resulta inaceptable, y que para las personas ubicadas en A no resulta aceptable cosa alguna que se sitúe más allá de x. En ese caso, el conflicto no tiene una solución que resulte aceptable para los dos grupos. Recordemos la situación de Chile: no poder nacionalizar algunas grandes empresas en conjunto resultaba inaceptable para la coalición de gobierno, mientras que nacionalizar esas empresas solo de una por vez era lo aceptable para la oposición. El conflicto chileno carecía de solución pacífica.

Lo mismo se aplica a más de una dimensión. Recordemos que uno de los grandes partidos de Alemania, el SPD, era socialista en la dimensión económica y democrático en la política, mientras que otro partido, el DNVP, era capitalista y autoritario. Dado que cualquier coalición mayoritaria necesariamente debía incluir a los dos, el conjunto de soluciones de compromiso que contaría con el apoyo de la mayoría en el Parlamento era un conjunto vacío.

¿Cómo se logra, entonces, procesar tales conflictos en paz y en orden, sin restringir las libertades políticas, respetando los procedimientos y las normas que indican los intereses, valores o ambiciones que deben prevalecer en determinado momento?

Las instituciones políticas gestionan ordenadamente los conflictos mediante

1. la estructuración de esos conflictos,
2. su absorción y
3. la regulación de esos conflictos de conformidad con reglas.

El orden institucional prevalece solo si esas fuerzas políticas que gozan de acceso (constituido dentro de ese marco) al sistema representativo realizan actividades políticas, y si esas organizaciones cuentan con incentivos para perseguir sus objetivos por medio de las instituciones mismas así como para tolerar resultados no favorables. En concreto, los conflictos continúan en orden si todas las fuerzas políticas abrigan alguna expectativa, en el presente o, al menos, en un futuro no demasiado distante, procesando sus intereses dentro de dicho marco, a la vez que perciben que habría poco por ganar si recurrieran a acciones no inscriptas dentro del alcance de lo institucional.

Nótese que el pensar en términos estratégicos parte del supuesto de que las organizaciones pueden disciplinar las acciones de sus seguidores. Como Maurice Thorez comentó con precisión en 1936: "Hay que saber cuándo poner fin a una huelga". Pizzorno (1964) observó que organización es capacidad para la estrategia. Las organizaciones pueden actuar estratégicamente solo si cuentan con la capacidad para activar y desactivar a sus seguidores, en función de consideraciones estratégicas. Cuando carecen de esa capacidad, los conflictos políticos pueden asumir la forma de estallidos "espontáneos" sin organización alguna.

1. Las instituciones políticas dan estructura a los conflictos. Esas instituciones definen las acciones que los actores particulares pueden adoptar, proporcionan los incentivos asociados con cada curso de acción y las restricciones a posibles resultados. Como consecuencia, configuran las acciones que todos los actores pueden emprender en función de sus intereses o valores, y determinan los resultados colectivos, lo cual tiene como producto final equilibrios. Es obvio que nadie compite para conquistar el cargo de presidente en sistemas que carecen de tal puesto, como una monarquía parlamentaria. Apenas menos obvio es que la competen-

cia por el cargo de primer mandatario es más intensa en sistemas en los que el presidente es el jefe del Ejecutivo que en aquellos en los que solo ocupa un cargo ceremonial de jefe de Estado. Un ejemplo más complejo es el constituido por el efecto de los sistemas electorales en la competencia electoral. Con un sistema de distrito único/miembro único y 2 partidos, esos partidos cuentan con incentivos para desplazarse hacia el centro de las preferencias de los votantes; con un grado elevado de proporcionalidad, los partidos procuran maximizar su nicho, lo cual puede conducir a que algunos de ellos mantengan posturas extremas. Tales ejemplos son inacabables.

Todo sistema político moldea las formas en las que las fuerzas sociales se organizan como actores políticos, regula las acciones que esos actores pueden llevar adelante y limita los resultados de políticas que están sujetos a competencia institucional. Por ejemplo, las reglas según las cuales los votos se transforman en escaños —sistemas electorales— influyen en la cantidad de partidos que toman parte en la contienda electoral y los intereses que representan: funcionales, regionales, religiosos, étnicos, etc. Las reglas relativas a la sindicalización afectan la cantidad de asociaciones gremiales, su organización sectorial y la medida de su centralización. Las normas en materia de acciones de clase determinan si solo los individuos o también los grupos que comparten las mismas quejas pueden presentarse ante los tribunales. Otras reglas definen las acciones que pueden adoptarse dentro del marco institucional. La mayoría de los países, por ejemplo, cuentan con leyes que regulan si los lobbies de negocios y los sindicatos pueden brindar apoyo financiero a los partidos políticos. La mayor parte de los países dispone de leyes que establecen qué huelgas son legales y cuáles no. Por último, los tribunales constitucionales o cuerpos equivalentes pueden invalidar aquellos resultados que no resulten coherentes con algunos principios básicos que están por encima de la competencia pluralista, principios que a menudo, aunque no necesariamente, son consagrados por las constituciones.

Los partidos políticos moldean la opinión pública, compiten en las elecciones y ocupan cargos ejecutivos y legislativos. En un

punto, los partidos pasaron a ser la principal forma de organización de intereses. Fueron un mecanismo para expresar y sumar intereses, organizaciones verticales que integraron a los individuos a las instituciones representativas. Sin embargo, por motivos que siguen siendo oscuros, se transformaron con el transcurso del tiempo en organizaciones que funcionan de manera intermitente solo en épocas de elecciones. Perdieron su función socialmente integradora: nadie podría decir hoy en día, junto con Michael Ostrogorski (1981): "No los convenzan; intégrenlos socialmente". Todo tipo de conexión diaria, permanente, se ha desvanecido. Y cuando los partidos carecen de una conexión vertical cotidiana con las personas que son quienes terminan apoyándolos en el momento de las elecciones, no pueden disciplinar sus acciones políticas.

Los grupos de interés, ya sean lobbies empresariales, grupos religiosos o asociaciones de voluntarios, procuran ejercer influencia sobre los partidos políticos así como promover sus intereses dirigiéndose en forma directa al Ejecutivo, incluidos los más bajos estratos de la burocracia. Una importante diferencia en lo que atañe a la estructuración de conflictos radica en el área de regulación de intereses definidos funcionalmente. Los sindicatos estuvieron prohibidos en todos los países europeos hasta mediados del siglo XIX. Si bien al final pasaron a ser legales, en todas las democracias el Estado regula al detalle las condiciones en las cuales se pueden formar, si pueden existir una o varias organizaciones dentro de cada sector de la industria o lugar de trabajo particular, si los acuerdos colectivos cuentan con fuerza de ley, si los acuerdos alcanzados por los sindicatos se aplican a quienes no pertenecen a esos gremios, etc. Nótese que, como se muestra en la figura 5.9, la densidad sindical promedio declinó en forma marcada alrededor de 1980, de modo que el poder de las organizaciones sindicales sobre los trabajadores se erosionó de una forma similar al de los partidos políticos sobre sus simpatizantes. Los lobbies empresariales no son objeto de la misma regulación estricta: solo algunos países exigen que se registren como tales y que lleven adelante sus actividades de manera transparente. Las asociaciones voluntarias están reguladas principalmente por medio de las leyes fiscales en

los casos en que solicitan ser reconocidas como organizaciones sin fines de lucro.

Las leyes civiles y su aplicación por parte de los tribunales individualizan los conflictos. Sin recurso a la justicia, muchos conflictos asumen la forma de protestas colectivas espontáneas, como en China. Pero cuando los individuos cuentan con la posibilidad de dirigir sus reclamos a los tribunales, los conflictos entre ellos y el Estado quedan descentralizados: en la Argentina, por ejemplo, los ciudadanos demandan al Estado en los tribunales por no brindar servicios garantizados por la Constitución (Smulovitz, 2003). Los tribunales son un canal que les permite a los demandantes procesar sus conflictos sin recurrir a organizaciones colectivas.

En resumen, los Estados determinan la organización de las fuerzas políticas que pueden hacer su aparición en el terreno de las instituciones políticas. Toda otra forma de actividad política es tolerada con incomodidad o bien reprimida con energía.

2. Las instituciones absorben los conflictos políticos cuando las fuerzas políticas que pueden, en potencia, adoptar otras maneras de promover sus intereses o valores cuentan con incentivos para desplegar sus acciones en el marco institucional. Lo que importa no es tan solo si ganan o pierden, sino qué pueden ganar o perder: cuánto es lo que está en juego. En un conflicto por salarios, por ejemplo, se pone menos en juego que en una huelga en protesta por despidos. Lo que se arriesga en un conflicto por el vertido de desechos tóxicos en los ríos puede no ser mucho para una industria, pues no involucraría más que mayores o menores ganancias, pero en cambio sí lo es para quienes se verían expuestos a las sustancias venenosas. Lo que se juega en una decisión de ir o no a la guerra puede ser inmenso para toda la población. Cabe señalar que en numerosos conflictos, los beneficios de las decisiones gubernamentales están concentrados, mientras que los costos se encuentran distribuidos: una alícuota sobre una pasta dental que incrementa de manera significativa la ganancia de los productores puede ser casi imperceptible para los consumidores. En los conflictos que suponen poder político futuro, es mucho lo que está en juego porque sus resultados son difíciles de revertir.

Las políticas de flexibilización del mercado laboral, por ejemplo, pueden reducir o no el desempleo, pero socavan el poder de organización de los sindicatos y, por ende, sus posibilidades de influir en las políticas en el futuro.

De manera esquemática, pensemos en el hecho de que cada fuerza política organizada espera ganar algo procesando sus intereses en un marco institucional y cuenta con cierta idea respecto de qué tan reversible sería el resultado en caso de que perdiera, de modo que tiene ciertas expectativas respecto del valor que entraña participar en el interjuego institucional de intereses. La alternativa a la que cada fuerza política se enfrenta radica en emplear sus recursos fuera del marco institucional, recurriendo a la violencia o a otras formas poco eficientes de procesar los conflictos (véase más abajo). John McGurk, presidente del Partido Laborista Británico entre 1918 y 1919, expresó esa opción de manera sucinta:

Somos constitucionalistas o no somos constitucionalistas. Si somos constitucionalistas, si creemos en la eficacia del arma política (y así lo hacemos o ¿por qué, si no, tendríamos un Partido Laborista?), entonces es tanto insensato como antidemocrático volvernos sobre nuestros pasos y exigir que reinstauremos las protestas sindicales masivas, solo porque no logramos obtener la mayoría de los votos (cit. en Miliband, 1975: 69).

Su visión, sin embargo, no siempre es compartida: por ejemplo, Jean-Luc Mélenchon, el líder de un nuevo partido político de izquierda francés, anunció tras su derrota electoral que sacaría a sus seguidores a las calles. Es más, debemos ser cautos al suponer que tales opciones son dictadas por consideraciones estratégicas. Cada sociedad tiene un grupo marginal de fanáticos, personas que actúan sin considerar las consecuencias.

Tanto los recursos que los grupos específicos llevan al interjuego institucional de intereses como los que pueden movilizar para la acción fuera del marco institucional son específicos de cada uno de esos agrupamientos. Las corporaciones multinacionales dispo-

nen de un efectivo poder de lobby pero carecen de la capacidad para convocar a la gente a volcarse a las calles. Los sindicatos pueden contar con menos influencia política, pero en contrapartida tienen un poder de huelga que puede provocar estragos. No se supone que las fuerzas armadas tengan poder institucional alguno, pero son las que tienen las armas. Para absorber con efectividad los conflictos, el poder de actores particulares dentro del marco institucional no puede divergir en demasía de su capacidad para concretar sus objetivos fuera de él. Las instituciones funcionan a la sombra del poder no institucional.

3. Las instituciones regularán los conflictos si los perdedores aceptan resultados determinados por la aplicación de normas institucionales. Puede suceder que los actores políticos usen las instituciones y, aun así, rechacen un resultado desfavorable. Se podría pensar, y algunos teóricos así lo hacen, que esas situaciones no son posibles. El argumento que se esgrime es que si un grupo adoptara una estrategia del tipo "Voy a tratar dentro del marco institucional y, si fracaso, iré por fuera de las instituciones", entonces el grupo o grupos con el cual se encuentra en conflicto no encauzaría sus acciones merced a las instituciones al saber que su victoria institucional sería huera. Por tanto, prosigue el argumento, "si los actores acuerdan respetar ciertas reglas, las obedecen" o "si no tienen la intención de obedecerlas, los actores no aceptan las reglas" (Buchanan y Tullock, 1962; Calvert, 1994). Por supuesto, vemos situaciones en las que un conflicto debería haberse concluido de conformidad con ciertas reglas y, sin embargo, los perdedores no aceptan el resultado y recurren a acciones no institucionales. A veces, los acuerdos colectivos concertados por las organizaciones sindicales son rechazados por los trabajadores, que inician huelgas por cuenta propia sin la conformidad del liderazgo. Un cuerpo legislativo puede aprobar una ley que provoca la salida de la ciudadanía a las calles para manifestar su protesta: las reformas educacionales en Francia suelen dar lugar a movilizaciones masivas de oposición. Ni siquiera los resultados electorales son aceptados siempre por los perdedores: entre las democracias que se derrumbaron, eso fue lo que sucedió en Honduras,

en 1932, y en Costa Rica, en 1958. La clave radica en la incertidumbre: los resultados del interjuego institucional no pueden predecirse con exactitud. Por lo tanto, un grupo puede calcular *ex ante* que obtendrá algo orientando sus actividades dentro del marco institucional y descubrir, luego, que ha perdido y que el *statu quo* resultante es peor que el que esperaba lograr yendo por fuera de los canales institucionales. A su vez, el otro grupo puede creer *ex ante* que perder resultaría tolerable para sus oponentes y descubrir *ex post* que no lo es.

Un aspecto importante de las instituciones reside en si proporcionan reglas determinadas de acuerdo con las cuales poner fin a los conflictos. Hemos visto en el caso chileno, por ejemplo, que el marco legal contenía dos normas contradictorias para abordar el monopolio estatal de las armas: por un lado, el Congreso aprobó una ley otorgando jurisdicción sobre ese monopolio a las fuerzas armadas y dotándolas de la potestad de registrar los edificios gubernamentales en busca de armamento; por otro lado, la ley le otorgó al presidente la autoridad de no permitir el ingreso de las fuerzas armadas a edificios públicos. Por ende, el estatus constitucional del registro en busca de armamento pasó a ser indeterminado, lo cual debilitó la postura de los generales que adherían al principio de no intervención en tanto el presidente no violara la Constitución. Quizás el ejemplo más flagrante de indeterminación constitucional sea el que se suscitó en Ecuador en 1977 cuando tres personas estuvieron en condiciones de reclamar para sí, con cierta justificación, la presidencia de la nación, y la Corte Suprema se rehusó a arbitrar el conflicto (Sánchez-Cuenca, 2003: 78-79). Los ejemplos son numerosos, pero la cuestión general es que a veces ni las constituciones ni las leyes proporcionan una guía clara para resolver conflictos particulares y, entonces, la distinción entre institucional y no institucional se disuelve.

Dada esta caracterización de los conflictos y las instituciones, la pregunta que surge en forma natural es si todas las instituciones pueden gestionar todos los conflictos de manera ordenada. Por ejemplo, algunos autores consideran que un sistema electoral menos proporcional habría generado gobiernos estables en la Alemania de la República de Weimar. Otros, a su vez, se-

ñalan como responsable institucional del derrumbe de Weimar el art. 48 de la Constitución, que permitía que un presidente designara un gobierno sin apoyo del Parlamento e, incluso, en oposición a él (Bracher, 1966: 119). En sentido inverso, algunos autores creen que si Chile hubiera contado con sistema parlamentario en lugar de sistema presidencialista, se habría formado una coalición mayoritaria de centroderecha, y la democracia habría sobrevivido. Cabe también preguntarse qué habría sucedido en Francia si la Cuarta República hubiera continuado en lugar de ser reemplazada por un sistema presidencialista. Lamentablemente, cualquiera de esas afirmaciones deben apelar a lo contrafáctico, de modo que son, de manera inevitable, de carácter especulativo. Sabemos lo suficiente acerca de las instituciones para comprender que, dada la estructura de las divisorias políticas, algunas podrían generar gobiernos efectivos y estables mientras que otras no podrían hacerlo. Sin embargo, es imposible saber si un marco institucional distinto hubiera evitado la llegada de Hitler al poder o la caída de la democracia en Chile: son demasiadas las contingencias implicadas.

La institución fundamental mediante la cual se procesan los conflictos en las democracias son las elecciones. Sin embargo, son un modo peculiar de procesar conflictos: tienen lugar en fechas determinadas que se fijan con independencia de la situación política del momento en la mayoría de los países y supuestamente determinan las relaciones de poder político durante un futuro definido. No obstante, la vida política nunca se detiene: el día que las elecciones concluyen, los partidos ya empiezan a hacer campaña para la siguiente elección. Pero la actividad política entre elecciones no se limita a la política electoral. Las medidas dispuestas por un gobierno elegido por la mayoría pueden enfrentar la oposición de grupos que albergan sentimientos intensos respecto de cuestiones particulares. Es más, incluso si un gobierno resulta electo con el voto de la mayoría, no todas las medidas que proponga gozarán, necesariamente, de apoyo mayoritario. Por tanto, es necesario examinar por separado qué sucede en las elecciones y qué ocurre en los períodos entre comicios.

### LAS ELECCIONES COMO MÉTODO PARA PROCESAR CONFLICTOS

Elegimos nuestros gobiernos mediante comicios. Los partidos proponen políticas y presentan candidatos; nosotros votamos; alguien es declarado ganador de acuerdo con reglas preestablecidas; el ganador ocupa el cargo en el gobierno que estaba en disputa; el perdedor se va a su casa. A veces, se presentan problemas técnicos, pero, en general, el proceso opera sin tropiezos. Nos gobiernan durante algunos años y luego tenemos la oportunidad de decidir si queremos conservar en el cargo a quienes lo ocupan en la actualidad o si queremos expulsar a esos canallas. Todo es tan rutinario que lo damos por sentado. ¿Qué condiciones lo hacen posible?

Vemos aquí lo esencial del enigma. Supongamos que deseo algo que alguien más desea; a veces, puedo desear lo que no es mío, pero la aplicación de cierta regla indica que otra persona debe obtenerlo. ¿Por qué habría yo de obedecer esa regla?

Tal vez la mera perspectiva de que los gobiernos puedan cambiar resulte en una regulación pacífica de los conflictos. Para ver este argumento en su forma más patente, imaginemos que los gobiernos fueran seleccionados arrojando una moneda, no necesariamente algo justo. "Cara" significa que los actuales gobernantes deben permanecer en el cargo; "ceca", que deben irse. Así, una lectura de la moneda arrojada designa a "ganadores" y "perdedores". Esa designación es una instrucción relativa a lo que deben y no deben hacer los ganadores y los perdedores: los ganadores deben instalarse en una Casa Blanca, Azul o Rosada, o tal vez un palacio; mientras estén allí, pueden tomar todo lo que los límites constitucionales les permitan para ellos y sus partidarios. Una vez que culmine su mandato, deberán volver a arrojar la misma moneda. Los perdedores no se mudarán a la Casa de que se trate y deberán aceptar no recibir más de lo que les sea dado.

Cuando la autorización para gobernar se ve determinada por un sorteo, los ciudadanos carecen de sanción electoral, prospectiva o retrospectiva, y quienes ocupan el cargo no tienen incentivos electorales para comportarse de manera apropiada mientras sean gobierno. Porque elegir gobiernos mediante un sorteo hace

que las probabilidades de supervivencia de esos gobiernos sean independientes de su conducta, no existen razones para esperar que quienes gobiernan actúen de manera representativa porque desean obtener la reelección: cualquier vínculo entre elecciones y representación resulta seccionado. Con todo, la sola perspectiva de que los partidos se alternen en el gobierno puede inducir a las fuerzas políticas en conflicto a cumplir con las normas antes que recurrir a la violencia. Si bien los perdedores sufren temporalmente al aceptar el resultado de la ronda presente, si tienen suficientes probabilidades de ganar en rondas futuras pueden preferir aceptar el veredicto de la moneda en lugar de recurrir a la violencia en su búsqueda del poder. De manera similar, si bien los ganadores preferirían no volver a arrojar la moneda, puede resultarles más provechoso dejar el cargo de manera pacífica antes que provocar una resistencia violenta si deciden usurpar el poder.

Examinemos la situación desde el punto de vista de los perdedores en una elección particular. Enfrentan la opción de o bien recurrir a la violencia con el fin de tomar el poder por la fuerza o aceptar el costo de haber perdido y esperar ganar la próxima vez que se arroje la moneda al aire. Lo que hagan depende de sus posibilidades de triunfar por la fuerza, del costo de luchar, de las pérdidas que implique ser gobernado en contra de su voluntad y de sus probabilidades de ganar la próxima vez. Este cálculo puede inclinarse hacia cualquiera de los dos lados, pero los perdedores esperarán siempre y cuando las medidas impuestas por los ganadores no resulten demasiado extremas o siempre y cuando sus probabilidades de ganar en la próxima oportunidad sean suficientemente altas. A su vez, los ganadores saben que para impedir que los perdedores se alcen en armas, deben moderar sus políticas y no abusar de la ventaja que les otorga estar en el cargo para negarles a los actuales perdedores sus oportunidades de ganar en el futuro. Regular los conflictos arrojando una moneda genera una situación en la que esperar pacíficamente la oportunidad futura de ganar puede ser la mejor opción para cada parte, siempre que la otra parte haga lo propio. El derramamiento de sangre se evita por el mero hecho de que las fuerzas políticas esperan alternarse en el poder.

Pero nosotros no empleamos dispositivos aleatorios para votar; votamos. Votar es una imposición de una voluntad sobre otra voluntad. Cuando se llega a una decisión por medio del voto, algunas personas deben someterse a una opinión diferente de la suya o a una decisión contraria a sus intereses. Votar genera ganadores y perdedores, y autoriza a los ganadores a imponer su voluntad, aunque dentro de ciertos límites, sobre los perdedores. ¿Qué diferencia implica el hecho de votar? Una respuesta a esa pregunta consiste en que el derecho a votar impone la obligación de respetar el resultado de la votación. Según esta manera de ver las cosas, los perdedores obedecen porque consideran su obligación acatar los resultados que emanan de un proceso de decisión en el cual tomaron parte de forma voluntaria. Los resultados de las elecciones son “legítimos” en el sentido de que las personas están dispuestas a aceptar decisiones de un contenido hasta ese momento indeterminado a condición de poder participar en la toma de esas decisiones. Si bien este modo de ver las cosas no me resulta convincente, sí considero que el hecho de votar induce el acatamiento, aunque por medio de un mecanismo diferente. Votar es una manera de “sacar músculo”, de ponderar la fuerza de cada cual, una lectura de las probabilidades con las que se cuenta en caso de un eventual conflicto. Si todos los hombres tienen la misma fuerza (o las mismas armas), entonces la distribución de los votos es un sustituto del resultado de una guerra. Como es obvio, una vez que la fuerza física se aleja de los meros números, cuando la capacidad para librar una guerra se vuelve profesional y técnica, votar deja de proporcionar una lectura de las probabilidades en caso de un conflicto violento. Pero el acto de votar revela, indudablemente, información acerca de pasiones, valores e intereses. Si las elecciones constituyen un sustituto pacífico de la rebelión, es porque informan a todo el mundo quién se rebelaría y contra qué. Los comicios brindan información a los perdedores (“Esta es la distribución de fuerzas: si desobedecen las instrucciones transmitidas por los resultados de la elección, contamos con más posibilidades de vencerlos en una confrontación violenta de las que ustedes tienen de vencernos a nosotros”) y a los ganadores (“Si no vuelven a llamar a elecciones o si toman demasiado, dis-

ponemos de capacidad para oponer una importante resistencia”). Las elecciones, incluso aquellas en las que el oficialismo goza de una ventaja abrumadora, proporcionan cierta información acerca de las probabilidades con que cuentan las fuerzas políticas en conflicto en caso de una eventual resistencia. Reducen la violencia política al revelar los límites de las posibilidades de gobernar.

Al final, las elecciones promueven la paz porque hacen posibles horizontes intertemporales. Incluso si se cree que a las personas les importan más los resultados que los procedimientos, la perspectiva de que partidos afines a sus intereses puedan ganar las riendas del gobierno despierta la esperanza y alienta la paciencia. Para muchos, la elección de 2000 en los Estados Unidos fue un desastre, pero todos sabíamos que habría otra en 2004. Cuando el resultado de la elección de 2004 fue aun peor, seguimos esperando la de 2008. Y, por increíble que pueda parecer, el país que eligió y reeligió a Bush y a Cheney, votó por Obama. Quienes votaron en contra de Trump esperaron su derrota en 2020. Las elecciones son la sirena incitadora de la democracia: reavivan nuestras esperanzas una y otra vez. Volvemos a desear ávidamente ser atraídos por promesas y a jugarlos en apuestas electorales. Entonces, obedecemos y esperamos. El milagro de la democracia reside en que fuerzas políticas en conflicto obedezcan los resultados de la votación. Personas armadas obedecen a quienes no están armadas. Las autoridades arriesgan su control de los cargos gubernamentales llamando a elecciones. Los perdedores aguardan su oportunidad de acceder a los cargos. Los conflictos se regulan, se procesan de conformidad con reglas y resultan, de ese modo, limitados. Esto no es consenso, pero tampoco caos: solo conflicto regulado, conflicto sin derramamiento de sangre. Las boletas electorales son “piedras de papel”.

Sin embargo, este mecanismo no siempre funciona. Las elecciones procesan de forma pacífica los conflictos si se juega algo, pero no demasiado, en sus resultados (Przeworski, Rivero y Xi, 2015). Si no hay nada en juego, si las políticas siguen siendo las mismas sin importar quién gane, los ciudadanos advierten que votaron en elección tras elección, que los gobiernos cambiaron pero que sus vidas no experimentaron modificación alguna. Pueden llegar

a la conclusión de que las elecciones carecen de consecuencias y perder incentivos para participar. El peligro inverso tiene lugar cuando lo que está en juego sí es demasiado, cuando haber formado parte del lado perdedor fue sumamente costoso para algunos grupos y sus perspectivas de estar del lado ganador en el futuro son escasas, de modo que entienden sus pérdidas como permanentes o, al menos, muy duraderas. Cuando quienes ocupan los cargos de gobierno vuelven casi imposible para la oposición ganar las elecciones, a la oposición no le queda otra opción más que alejarse de ellas.

#### EL GOBIERNO Y LA OPOSICIÓN ENTRE ELECCIONES

Podría argumentarse que mantener el orden público entre elecciones competitivas no debería resultar problemático, precisamente porque la perspectiva de contar con la posibilidad de ganar futuras elecciones es suficiente para hacer que los perdedores actuales sufran en silencio hasta entonces. Si bien O'Donnell (1994) diagnosticó erradamente esta reducción de la política a las elecciones como una patología latinoamericana –“democracia delegativa”–, para James Madison esa era la manera en que el gobierno representativo debe funcionar: los ciudadanos eligen los gobiernos, pero no son ellos quienes han de gobernar. Lippmann (1956) insistió en que el deber de los ciudadanos “es definir quién ocupa el cargo y no dirigir a quien lo ocupa”. Schumpeter (1942) advirtió a los votantes que

deben comprender que, una vez que eligieron a un individuo, la acción política le compete a él, no a ellos. Esto significa que deben abstenerse de darle instrucciones acerca de qué ha de hacer.

Como descripción, esta caracterización es sin duda errónea (Manin, 1997, 2017). Los conflictos respecto de políticas y medidas son el sustento de la política cotidiana. Las actividades po-

líticas no se limitan a las elecciones, ni siquiera a los esfuerzos orientados a influir sobre los resultados de futuras elecciones. Es más, si bien la oposición a las políticas del gobierno puede limitarse al marco institucional, bajo ciertas condiciones se derrama fuera de él.

La oposición parlamentaria puede modificar o detener algunas acciones del gobierno. Si una medida propuesta por el gobierno está sujeta a la aprobación legislativa, el gobierno puede enfrentarse al fracaso en el Parlamento. Los partidos de la oposición pueden persuadir a los partidarios del gobierno de modificar sus opiniones, pueden ejercer sus prerrogativas institucionales para bloquear cierta legislación (en Alemania, las presidencias de las comisiones parlamentarias se distribuyen en forma proporcional al caudal electoral de los partidos; en el Reino Unido, el Comité de Cuentas Públicas es controlado, por convención, por la oposición; en la Argentina, la aprobación de leyes requiere de un quórum con mayoría absoluta); pueden amenazar con tácticas obstructivas (una propuesta del gobierno de privatizar una empresa de servicios eléctricos fue sometida a miles de enmiendas en Francia; en el Senado de los Estados Unidos son comunes las maniobras obstructivas o *filibustering*); pueden amenazar con retirar la cooperación en los niveles gubernamentales más bajos que controlan. Es importante destacar que si se espera que las elecciones sean competitivas, la oposición enfrenta una opción estratégica entre aceptar concesiones del gobierno o jugarse todo con la esperanza de desbancar al gobierno en la siguiente elección. Por ejemplo, en Brasil, bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, la mayoría de los partidos estuvo dispuesta a apoyar al gobierno a cambio de fondos federales para proyectos locales, pero el Partido dos Trabalhadores (PT, Partido de los Trabajadores) votó invariablemente en contra del gobierno y ganó las elecciones presidenciales siguientes.

La oposición también puede recurrir a los tribunales constitucionales con el fin de restringir las acciones del gobierno. Cabe señalar que la lógica del rol de las elecciones como vía para procesar pacíficamente los conflictos se extiende a la justicia. Las partes en conflicto estarán dispuestas a respetar los veredictos de

los tribunales constitucionales cuando creen en su imparcialidad, específicamente, en que el tribunal considera cada caso en su propio mérito. La parte perdedora obedece el dictamen de la justicia cuando cree que en casos futuros puede resultar ser la ganadora. Cuando los tribunales actúan de manera ostensiblemente partidaria, esa creencia resulta minada, por lo que recurrir a los tribunales constitucionales para que diriman cuestiones conflictivas resulta en vano.

La oposición, sin embargo, no necesariamente se limitará a los ámbitos legislativos y judiciales. Puede desplegarse en las calles, en las fábricas, en las oficinas. Las manifestaciones callejeras forman parte del repertorio estándar de la oposición democrática, como también las huelgas. En la medida en que sean ordenadas y pacíficas, no resultan más que una táctica de rutina por medio de la cual algunos grupos manifiestan su oposición a medidas particulares o su insatisfacción general con el gobierno. Sin embargo, las manifestaciones no siempre suceden pacíficamente: a veces son reprimidas sin razón, a veces degeneran en violencia por obra de grupos marginales de manifestantes (en Francia se los denomina *casseurs*). La línea que divide lo legal de lo ilegal es delgada. La observación de Hofstadter (1969: 7) respecto de que "Por lo general, los gobiernos perciben la oposición organizada como intrínsecamente subversiva e ilegítima" es inquietante todavía hoy. La idea de que la oposición a las medidas y las políticas del gobierno no necesariamente significa traición ni obstrucción fue reconocida por primera vez en el Reino Unido, en una alocución parlamentaria en 1828. Pero ¿qué clase de oposición es leal y cuál es subversiva? ¿Debe la oposición a las medidas gubernamentales ser canalizada mediante el marco de las instituciones representativas o pueden los ciudadanos actuar como les plazca? Babasaheb Ambedkar, el padre de la Constitución de la India, consideró que si bien la desobediencia civil era apropiada bajo la dominación colonial, no es "sino la gramática de la anarquía" en un régimen democrático. En las palabras de David Cameron, ex primer ministro británico, las manifestaciones de los estudiantes contra el aumento de las colegiaturas "era parte de la democracia, pero la violencia y la falta de respeto a la ley no lo son" (BBC News). Las acciones como los

cortes de calles y puentes, la ocupación de edificios, los lock-outs, la desobediencia civil, los disturbios y, en el extremo, el terrorismo tienen como objetivo debilitar al gobierno socavando el orden público. Por otro lado, la violencia no siempre está dirigida a los gobiernos. Hemos visto que en numerosos casos, grupos de privados —a veces estructurados como organizaciones paramilitares y otras creados de manera espontánea— se enfrentan con violencia: esto fue lo que sucedió en la Alemania de Weimar y en Chile, así como en los Estados Unidos en la década de 1960.

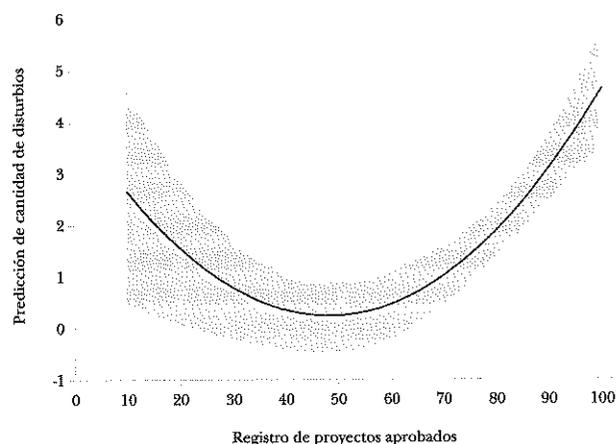
Manifestaciones que culminan en violencia, conflictos laborales violentos, cortes de calles y puentes, ocupaciones de edificios, lock-outs, desobediencia civil y terrorismo: a esto me refiero cuando hablo de conflictos que se derraman por fuera de los límites institucionales. Constituyen quiebres del orden público. Son costosos para los perpetradores, para el gobierno y, a menudo, para terceras partes. Pueden tener lugar como resultado de decisiones estratégicas de algunos grupos, pero también pueden estallar de manera espontánea.

Pensemos en una situación en la que un gobierno cuenta con el monopolio de la iniciativa legislativa y se ha asegurado el apoyo de la mayoría en el Congreso. Todos los proyectos de ley son presentados por el Ejecutivo y todos ellos se convierten en leyes. Además, el gobierno actúa con total legalidad o bien los tribunales son parciales, de modo que todo recurso al sistema judicial se vuelve inútil. Examinemos tal situación desde el punto de vista de un grupo social que se opone a una política particular. Ese grupo no tiene probabilidad alguna de influir sobre las políticas de gobierno dentro del sistema institucional: el gobierno desea implementar la medida, el paso por el cuerpo legislativo no es más que un trámite y no ofrece recurso de apelación alguno. Lo más que ese grupo puede esperar del sistema de instituciones representativas es que si la medida resulta ser lo suficientemente poco popular, el gobierno pierda la siguiente elección y la medida en cuestión sea revertida. Pero imaginemos que, además, el gobierno tiene buenas probabilidades de resultar reelecto. Aquel grupo, entonces, no puede esperar ganar cosa alguna actuando en el marco de las instituciones. En esas condiciones, puede estar

tan desesperado como para intentar detener la medida actuando fuera de los canales institucionales.

Saiegh aportó datos interesantes acerca de la proporción en la cual los proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo son aprobados por los cuerpos legislativos (Resumen, figura 8.1) y la incidencia de disturbios. Los gobiernos no siempre obtienen lo que buscan en los poderes legislativos: según Saiegh (2009), los cuerpos legislativos democráticos aprobaron solo el 76% de los proyectos introducidos por los ejecutivos durante los 783 años-país para los cuales se encuentran disponibles esos datos. A la vez, en sistemas democráticos (la clasificación de regímenes empleada por Saiegh se basa en Álvarez y otros, 1996), los disturbios son más frecuentes cuando el Ejecutivo no es en absoluto efectivo o el paso por el cuerpo legislativo no es más que un mero trámite en que se estampa un sello.

**Figura 8.1.** Proporción de proyectos de ley aprobados y disturbios



Fuente: Saiegh (2009).

Interpreto que esos patrones significan que las instituciones logran regular el conflicto cuando el gobierno cuenta con capacidad suficiente para gobernar, pero la oposición tiene una voz importante en la elaboración de políticas. La política desborda las fronteras institucionales cuando los gobiernos son demasiado débiles para lograr que se aprueben leyes o tan fuertes que no necesitan dar lugar a la oposición legislativa. Como comentaron varios políticos franceses con posterioridad a la masiva victoria legislativa del presidente Macron, “si el debate no tiene lugar en el Parlamento, tendrá lugar en las calles”.

Las interrupciones del orden público tienden a escalar. La experiencia histórica sugiere que cuando los conflictos se extienden a la calle, el apoyo del público a las medidas autoritarias destinadas a mantener el orden público tiende a aumentar, aun en los casos en que las protestas sean precisamente contra las tendencias autoritarias del gobierno. El público espera que los gobiernos mantengan el orden; en rigor, ninguna sociedad puede tolerar el desorden permanente. Las huelgas de transporte prolongadas, las huelgas que provocan desabastecimiento, los cortes de rutas, u otras acciones que paralizan la vida cotidiana provocan una reacción de rechazo incluso entre las personas que simpatizan con la causa de los huelguistas.

Los enfrentamientos reiterados en las calles crean una atmósfera de desorden e inseguridad. Como resultado, los gobiernos siempre están tentados de calificar a las acciones en su contra como ilegales. Especialmente peligrosas son

las situaciones en que las autoridades, la policía y el Poder Judicial, pese a desaprobando los actos políticos violentos, los tratan con indulgencia porque congenian con los motivos de quienes se involucran en dichos actos o de quienes sienten hostilidad hacia las víctimas de ellos (Linz, 1978: 57).

A su vez, en esos “climas” políticos, las fuerzas represivas, ya sean fuerzas del orden corrientes o antidisturbios, se sienten autorizadas a recurrir a la violencia aun cuando se ven ante protestas

pacíficas: recordemos el "disturbio policial" que se dio durante la convención del Partido Demócrata en Chicago, en 1968. Cuando esas fuerzas no están bien entrenadas y disciplinadas, los accidentes trágicos son casi inevitables: un ejemplo es el de la masacre de los estudiantes en la Universidad del estado de Kent, el 4 de mayo de 1970. Y cuando las acciones pacíficas son reprimidas brutalmente, algunas personas llegan a la conclusión de que se las está arrojando fuera del marco institucional, entonces recurren al terrorismo, como sucedió en los Estados Unidos, Alemania e Italia en las décadas de 1960 y 1970.

No afirmo que estos sean patrones regulares: contamos con escasos conocimientos sistemáticos acerca de la dinámica del desorden y la represión. La única conclusión a la que es posible arribar a partir de esos ejemplos es que la ruptura del orden público debe ser temida por todos los gobiernos. Cuando se enfrentan con manifestaciones que se vuelven violentas, cortes de rutas, huelgas de transporte que se extienden en el tiempo o enfrentamientos entre grupos privados, los gobiernos cuentan con dos únicas opciones: o bien persisten en las medidas de que se trate y recurren a la represión o bien abandonan las medidas en cuestión a fin de aplacar a la oposición. Ninguna de esas alternativas es atractiva. Las espirales de malestar, revuelta y represión socavan el orden público, al tiempo que las concesiones reiteradas vuelven a los gobiernos incapaces de implementar políticas estables.

#### **CÓMO FRACASAN LAS DEMOCRACIAS**

La democracia funciona correctamente cuando las instituciones representativas configuran los conflictos, los absorben y los regulan de acuerdo con reglas. Las elecciones fracasan como mecanismo para procesar conflictos cuando sus resultados no tienen consecuencia alguna para las vidas de las personas o bien cuando quienes ocupan los cargos de gobierno abusan de su ventaja al punto de volver los actos electorales no competitivos. Una vez elegidos, los gobiernos deben estar en condiciones de gobernar, pero

no pueden pasar por alto las opiniones de minorías con posturas muy definidas. Cuando los conflictos son intensos y una sociedad se encuentra altamente polarizada, encontrar políticas aceptables para todas las fuerzas políticas mayores es difícil y puede resultar imposible. Los errores de cálculo, ya sean de parte de los gobiernos o de diferentes grupos que se oponen a ellos, desencadenan derrumbes institucionales. Cuando los gobiernos pasan por alto la oposición a sus políticas, cuando interpretan toda oposición como subversiva, emprenden una represión injustificada, arrojan a los grupos opositores fuera del ámbito institucional: la oposición se convierte en resistencia. Cuando algunos grupos de la oposición se rehúsan a aceptar políticas que son el resultado de la aplicación de las reglas institucionales, a los gobiernos puede no quedarles más opción que recurrir a la represión para mantener el orden público. Encontrar el equilibrio adecuado entre concesión y represión entraña una elección sutil. Los fracasos son inevitables.

## 9. La subversión sigilosa

### AUTOCRATIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

El sueño de cualquier político es permanecer eternamente en su cargo y utilizar su mandato para hacer todo aquello que desee. La mayoría de los gobiernos democráticos intentan promover su agenda construyendo un apoyo popular dentro del marco institucional establecido. Algunos, sin embargo, buscan proteger su ocupación del cargo y eliminar todo tipo de obstáculo a su discrecionalidad a la hora de definir políticas, lo que debilita las instituciones e incapacita a la oposición. Ejemplos recientes destacados los constituyen Turquía, durante el gobierno del Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP, Partido de la Justicia y el Desarrollo); Venezuela, bajo el mando de Chávez y Maduro; Hungría, durante el segundo gobierno de Fidesz, y Polonia, en el segundo gobierno del PiS.

La “desconsolidación” de la democracia o “autocratización” es un proceso de erosión gradual de las instituciones y las normas democráticas. Ginsburg y Huq (2018a: 17) emplean la designación “retrogresión autoritaria”, que diferencian de “reversión” total, y la definen como “un proceso de decadencia incremental (aunque en última instancia sustancial) en relación con los tres predicados básicos de la democracia: elecciones competitivas, derechos liberales de expresión y asociación, y el imperio de la ley”. Conforme gana terreno la “autocratización”, “desconsolidación” o “retrogresión” —o como uno prefiera llamarla—, la oposición se va volviendo incapaz de ganar elecciones o de hacerse cargo del gobierno; en caso de ganar, las instituciones establecidas pierden la capacidad de controlar el Ejecutivo y las manifestaciones de protesta popu-

lar son reprimidas por la fuerza. El motor que impele este proceso es el deseo de un gobierno de monopolizar el poder y eliminar todo tipo de obstáculo a la concreción de sus políticas ideales. No obstante, se trata de un proceso de interacción entre el gobierno y los diversos actores que procuran bloquearlo. Por lo tanto, la estrategia de los gobiernos que siguen este sendero se concentra en invalidar a todos aquellos que puedan obstaculizar sus acciones, que difieren de un caso a otro pero, por lo general, incluyen partidos de la oposición, el sistema judicial, los medios de comunicación y las manifestaciones en las calles.

Pensémoslo de esta manera. Un gobierno profundamente comprometido con una meta ideológica particular —como la islamización en Turquía, el “bolivarianismo” en Venezuela, “preservar la pureza de la nación” en Hungría o “defender la cristiandad” en Polonia— gana una elección.<sup>19</sup> Este gobierno decide dar los pasos necesarios ya sea para incrementar su capacidad para permanecer en el cargo o para profundizar su discrecionalidad en la elaboración de políticas. Lo explican Lust y Waldner (2015: 7): “La autocratización tiene lugar mediante una serie de cambios discretos en las reglas y procedimientos informales que configuran las elecciones, los derechos y la rendición de cuentas. Esos cambios tienen lugar a lo largo del tiempo, con intervalos de meses o incluso años”. Ejemplos de los primeros tipos de pasos mencionados son la modificación de las fórmulas electorales, la reconfiguración del trazado de las circunscripciones, el cambio de los requisitos para

votar (edad, habilitación para los ciudadanos que residen en el exterior), acoso de los partidos opositores o imposición de restricciones a organizaciones no gubernamentales. Entre los pasos del segundo tipo se pueden incluir traspaso de poder del Poder Legislativo al Ejecutivo, reducción de la independencia del sistema judicial o bien recurso a los referendos para eludir barreras constitucionales. Algunas medidas, tales como instituir reformas constitucionales, imponer el control partidario sobre el aparato de Estado o controlar a los medios tienen los dos efectos. Al observar que el gobierno adopta los pasos mencionados, algunos ciudadanos que valoran la democracia pueden volverse contra las autoridades, aunque respalden sus políticas o se beneficien con resultados que atribuyen a ellas. Si la oposición se levanta, el gobierno podría ser removido del cargo o podría tomar la decisión de desistir de dar nuevos pasos en la misma dirección para anticiparse a ese levantamiento.

En principio, la oposición podría impedir que un gobierno diera nuevos pasos ya sea poniéndole freno con medidas legales, como no aprobar un proyecto de ley en el Legislativo u obteniendo un veto presidencial o un dictamen judicial favorable a su postura. Los cuatro casos que se analizaron en páginas anteriores muestran, sin embargo, que los gobiernos suelen eludir los obstáculos legales. En Turquía, cuando en 2007 el presidente vetó una enmienda constitucional aprobada por el Parlamento relativa a la elección directa del presidente, el gobierno convocó un referéndum y lo ganó. En Venezuela, cuando la oposición triunfó en elecciones legislativas en diciembre de 2015, Maduro reemplazó el Congreso con una Asamblea Constitucional. En Hungría, cuando el Tribunal Constitucional invalidó una reforma electoral en 2013, el gobierno aprobó una enmienda constitucional que restringió el poder del tribunal. En Polonia, cuando el presidente vetó dos leyes que afectaban a los tribunales, fue rápidamente persuadido de cambiar de idea. Lo dicho no significa que los gobiernos siempre se lleven las de ganar: en Polonia, por ejemplo, el gobierno dio marcha atrás en relación con la imposición de una multa a un canal de televisión opositor que es propiedad de intereses estadounidenses. Sin embargo, parecería que las contra-

19 La definición de “victoria” en los comicios no es tan simple como puede parecer. Las leyes electorales desempeñan un papel importante en Turquía, el AKP obtuvo el 34,3% de los votos, que le significaron un 66% de las bancas cuando asumió el poder por primera vez, en 2002; en Hungría, Fidesz logró el 53% de los votos y el 68% de los escaños en 2010; en Polonia, PiS obtuvo el 37,5% de los votos y el 51% de las bancas. El acceso de Chávez al poder en Venezuela fue intrincado: los partidos tradicionales ganaron, en realidad, la elección legislativa de 1998, Chávez ganó la elección presidencial con el 56,4%; el referéndum para cambiar la Constitución obtuvo el 71,8% de votos a favor; posteriormente Chávez ganó una nueva elección con el 59,8%, mientras que su partido obtenía el 44,4% de los votos y el 55,7% de las bancas en la elección legislativa de 2000.

medidas legales implementadas por las fuerzas opositoras logran, en el mejor de los casos, volver más lento el proceso, pero no detenerlo. Este es el motivo por el cual pensamos en la oposición en términos de una amenaza efectiva de remoción del gobierno e inversión del proceso de deterioro democrático.

La pregunta obvia es por qué algunos gobiernos deciden seguir ese sendero cuando la mayoría se abstiene de hacerlo. La segunda es si, una vez que un gobierno empieza a transitar ese camino, es posible detenerlo antes de que llegue a la dominación total mientras aun permanece en el cargo. La tercera es si la oposición estaría en condiciones de destituir a ese gobierno y revertir el proceso. Resulta indispensable que tratemos de comprender el “cómo” antes que el “cuándo”: cómo evoluciona la desconsolidación cuando tiene lugar antes que en qué condiciones es probable que ocurra. Intentamos extraer lecciones de las experiencias de los cuatro países analizados –tomamos muestras en función de la variable dependiente– porque queremos comprender de qué modo es posible destruir las democracias de manera incremental, no por qué la autocratización tiene lugar en algunos países y no en otros; al respecto pueden consultarse Maeda (2010), Svobik (2015) y Graham, Miller y Strøm (2017). Nuestra pregunta no es “¿sucederá aquí?” sino “¿puede ocurrir en cualquier lugar?”.

## EL SIGILO

El enigma inherente a la destrucción de la democracia por un proceso de autocratización radica en de qué modo es posible que un estado catastrófico del mundo pueda ser provocado gradualmente mediante pequeños actos frente a los cuales las personas que se verán afectadas por ese estado no reaccionan a tiempo. Así lo plantean Ginsburg y Huq (2018b: 91): “La clave para comprender la erosión democrática reside en ver de qué forma medidas discretas, que o bien fuera de contexto o en abstracto podrían justificarse por considerárselas coherentes con las normas democráticas, pueden, no obstante, ser implementadas como mecanismos

para desbaratar una democracia constitucional liberal”. Según reza la parábola de la rana en la olla, si una rana es sumergida de pronto en agua hirviendo, saltará, pero si se la coloca en agua fría que luego se calienta en forma paulatina, el animal no percibirá el peligro y será cocido hasta morir. No obstante, la parábola no se ajusta a la realidad: experimentos recientes demuestran que la rana se sentirá incómoda cuando la temperatura del agua se incremente y buscará saltar fuera de ella (véase “Síndrome de la rana hervida”, entrada de Wikipedia). ¿Cómo es posible, entonces, que la autocratización gradual logre destruir la democracia?

La primera lección que nos dejan las experiencias recientes consiste en que las democracias no incluyen mecanismos institucionales que las salvaguarden de ser subvertidas por gobiernos debidamente elegidos que observen las normas constitucionales. Cuando Hitler llegó al poder, como resultado de una “brecha autoritaria en la Constitución de Weimar” (art. 48, que permitía al presidente dotar al gobierno de la potestad de gobernar por decreto; Bracher, 1966: 119), la posibilidad de llegar a una dictadura por vía legal se consideró una falla de esa Constitución específica. Sin embargo, esas brechas podrían ser imprecisas. El padre del constitucionalismo, Montesquieu (1995 [1748]: 326), insistió: “Para que sea imposible abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder”. Pero, a pesar de Madison (*The Federalist*, 51), los pesos y contrapesos no obran con eficacia cuando el mismo partido controla los diferentes poderes del gobierno: como Madison mismo habría de descubrir casi inmediatamente (Dunn, 2004: 47-61), la separación constitucional de poderes es vulnerable ante los intereses partidarios. Es posible incrementar la cantidad de miembros de un tribunal, constitucional u ordinario, para así volverlo favorable al gobierno, y también es posible intimidar a esos tribunales o eludirlos. Los cambios amplios de las constituciones, las enmiendas o los referendos permiten superar obstáculos constitucionales existentes, sin contravenir la Carta Magna. Es posible poner las burocracias públicas, incluidas las fuerzas o las agencias de seguridad, al servicio de los fines partidarios. Los medios de comunicación públicos son controlables mediante organismos regulatorios que respon-

dan al gobierno, a la vez que es factible intimidar a los medios privados o destruirlos económicamente. Todas esas medidas pueden adoptarse dentro del marco de la legalidad. Lo observa Landau (2013: 192-193): “El conjunto de normas formales incluidas en las constituciones está resultando ser una mera valla de pergamino contra los regímenes autoritarios o cuasiautoritarios. Hay noticias aun peores: los mecanismos de protección a la democracia vigentes en el derecho constitucional comparado e internacional han demostrado ser ineficientes contra esta nueva amenaza”.

La desconsolidación de la democracia no necesariamente entraña violaciones de la constitucionalidad. Pensando en los Estados Unidos, un constitucionalista escribió:

Si sucede aquí, no será de repente. [...] Cada paso podría ser objetable, aunque no, de por sí, alarmante. [...] No existirá un punto único, cataclísmico en el que las instituciones democráticas hayan sido demolidas. [...] Los pasos en dirección al autoritarismo no siempre, o al menos no por lo general, serán obviamente ilegales. [...] De hecho, cada paso podría ajustarse a la letra de la ley. Pero cada paso, legal en sí mismo, podría socavar la democracia liberal un poquito más (Strauss, 2018: 365-366).

En un contexto más amplio, otro abogado constitucionalista llega a la conclusión de que “es difícil detectar un punto de inflexión durante los sucesos: no hay una única ley, decisión o transformación que parezca suficiente para dar la voz de alerta; solo advertimos *ex post* que la línea que divide la democracia liberal de una falsa democracia ha sido superada: los momentos-umbral no se ven como tales cuando vivimos en ellos” (Sadurski, 2018: 5). A esto nos referimos con “sigilo”: “El uso de mecanismos legales que existen en regímenes con credenciales democráticas con fines antidemocráticos” (Varol, 2015).

Cuando, a su vez, el gobierno da pasos que no son flagrantemente antidemocráticos o anticonstitucionales, los ciudadanos que se beneficiaron con sus políticas pero valoran la democracia no saben con certeza cómo reaccionar. Algunas medidas que

los gobiernos en proceso de autocratización adoptan no requieren siquiera actos jurídicos, sino meros cambios de prácticas. Por ejemplo, el partido gobernante de Polonia, el PiS, alteró en forma gradual el procedimiento parlamentario utilizado para introducir nuevos proyectos de ley. En ese país, las normas parlamentarias indican que los proyectos propuestos por el gobierno deben someterse a audiencias públicas, mientras que los proyectos promovidos por miembros del Poder Legislativo no deben hacerlo. El gobierno, entonces, pasó a presentar sus proyectos como iniciativas de sus diputados (Sadurski, 2018: 6). Es más, desde el punto de vista constitucional no hay inconveniente alguno respecto de medidas legales tales como un acta parlamentaria que flexibilice las restricciones a la enseñanza del Corán (junio de 2005, en Turquía), leyes antiterrorismo (junio de 2006, en Turquía; mayo de 2016, en Polonia) o un estatuto que requiera que las organizaciones no gubernamentales se registren como organizaciones extranjeras si reciben fondos del exterior (junio de 2017, en Hungría). Se trata de leyes ordinarias, aprobadas de conformidad con las disposiciones constitucionales por los organismos legalmente competentes, una prerrogativa de cualquier gobierno democrático. Incluso las modificaciones de las constituciones son válidas siempre y cuando se observen las disposiciones constitucionales al respecto, como sucedió en Hungría, en abril de 2011, y en Turquía, después de los referendos de octubre de 2007 (elección directa del presidente después de que el presidente en ejercicio de sus funciones vetara una ley aprobada por el Legislativo), septiembre de 2010 (mayor control civil de los militares y los tribunales) y abril de 2011 (introducción de un sistema presidencialista). Como resultado, varios observadores coinciden en que “por lo general, no hay un suceso o una conducta gubernamental únicos que puedan movilizar la resistencia enviando una señal clara de que las normas democráticas se encuentran en riesgo” (Ginsburg y Huq, 2018a); “los deslizamientos lentos hacia el autoritarismo suelen carecer tanto de la chispa que enciende un llamado efectivo a la acción como de líderes de la oposición y de movimientos que hagan sonar una fuerte y clara voz de alarma” (Bermeo, 2016: 14).

Las protestas en contra de medidas legales adoptadas por un gobierno que acaba de ganar una elección no hacen más que mostrar que la oposición no soporta su derrota, que no respeta las normas de la democracia. Aún más perversas son las situaciones en las cuales los gobiernos logran aumentar (con integrantes adeptos) la cantidad de miembros de los tribunales constitucionales o ejercer control sobre esos cuerpos y luego recurren a la revisión judicial para legitimar sus acciones, como sucedió en Venezuela, Hungría y Turquía. Son perversas porque permiten que los gobiernos muestren como anticonstitucionales acciones realizadas por la oposición: según un tuit de Trump durante su presidencia, la designación del fiscal especial Robert Mueller fue “totalmente INCONSTITUCIONAL” (@realDonaldTrump, 4 de junio de 2018, 16.01 hs). Parte de los juegos retóricos que entraña el proceso de autocratización radica en competir por el manto de “democracia” y “constitucionalismo”, competencia en la cual la oposición no siempre triunfa. Así, un periodista ruso favorable a Putin, Mijaíl Leontiev, con falsedad observa: “No comprendo qué hay de antidemocrático en que gane elecciones una fuerza que goza de un apoyo social abrumador” (entrevista con el periódico polaco *Dziennik*, 19 de enero de 2008).

Nótese que la calificación de “inconstitucional”, en principio, requiere una prueba más rigurosa que la de “antidemocrático”. Las declaraciones de que determinada norma o determinada acción de un gobierno viola la Constitución son emitidas por cuerpos especializados designados para ese fin por la Carta Magna y se expresan como interpretaciones de su texto. Pero los tribunales son cuerpos integrados por miembros (Ferejohn y Pasquino, 2003): sus fallos emanan de personas concretas, designadas por políticos. En consecuencia, si un gobierno logra ocupar los cargos de esos cuerpos con sus partidarios, el tribunal emitirá fallos favorables al gobierno. Venezuela es un caso claro. Es más, es posible introducir enmiendas en las constituciones o modificarlas por completo, de conformidad con disposiciones constitucionales. Y aun cuando la Constitución vigente incluya disposiciones que dificultan su reforma, esas disposiciones pueden modificarse para habilitar la modificación de la carta. Es verdad, la constitucionalidad puede ser cuestionada in-

cluso cuando un tribunal se haya integrado de conformidad con la Constitución y cuando dictamina que las acciones de un gobierno son constitucionales. Una cuestión consiste en constatar si un acto adoptado siguiendo disposiciones constitucionales que abroga la constitucionalidad puede ser siquiera considerado constitucional. El ejemplo más destacado es la Ley Habilitante de Alemania (*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*) del 24 de marzo de 1933, que otorgó al gobierno la potestad de actuar de modo no constitucional: “Además de los procedimientos prescritos por la Constitución, las leyes del Reich también pueden ser aprobadas por el gobierno del Reich” (art. 1). Una interpretación literal de “constitucionalidad” no brinda un criterio decisivo. Es necesario invocar alguna concepción más amplia para considerar que las acciones de un gobierno violan la constitucionalidad cuando los organismos pertinentes las declaran constitucionales. Así, Landau (2013: 195) considera como “constitucionalismo abusivo” el uso de “mecanismos de cambio constitucional con el fin de volver un Estado significativamente menos democrático que lo que lo era con anterioridad”, mientras que el Tribunal Constitucional Colombiano falló que incluso las enmiendas constitucionales adoptadas conforme al debido proceso pueden ser inconstitucionales (Ginsburg y Huq, 1018b: 188). Visto que esas concepciones resultan ineludiblemente vagas, los desacuerdos entre partidos son inevitables.

La noción de “antidemocrático” es incluso más laxa. No hay nada “antidemocrático” en la elección de Donald Trump como presidente si nos guiamos por las palabras de uno de sus anuncios de campaña: “El objetivo de nuestro movimiento es reemplazar un *establishment* político fracasado y corrupto con un nuevo gobierno controlado por ustedes, el pueblo de los Estados Unidos”.<sup>20</sup> Es incluso más paradójico aseverar lo mismo respecto de un referéndum en el cual Marine Le Pen, abogando por el voto en favor del “Frexit”, propuso: “Ustedes, el pueblo, decidirán”. No celebrar elecciones previstas en un cronograma o cometer un flagrante fraude se consideran de manera casi universal violaciones de las

20 Véase <[www.youtube.com/watch?v=vST61W4bGm8](http://www.youtube.com/watch?v=vST61W4bGm8)>.

normas democráticas, pero fuera de esos marcadores intuitivos, las normas respecto de qué constituyen prácticas antidemocráticas están menos cristalizadas y divergen según los partidos. Por ejemplo, en los Estados Unidos casi todos creen que las elecciones sin fraude con igualdad de acceso al voto son fundamentales para la democracia, pero son menos los ciudadanos que consideran que es importante que no haya sesgos en los distritos o que el gobierno no interfiera en los medios de comunicación, con divergencias al respecto entre los partidarios del presidente Trump y sus opositores (Bright Line Watch, 2018).

Es más, a menudo suscita controversia establecer si ciertos pasos tomados por un gobierno son antidemocráticos o no. Imaginemos que un gobierno otorga derecho al voto a ciudadanos que viven en el exterior (Erdoğan lo hizo, y también Berlusconi) o que adopta leyes que exigen la presentación de documentos adicionales en el lugar de votación o que modifica el trazado de los distritos electorales. ¿Se trata de medidas antidemocráticas? El gobierno dice: “Queremos extender el derecho de votar a todos los ciudadanos”, “Queremos impedir el fraude”; “Queremos que todos los votos tengan el mismo peso”. La oposición, por su parte, afirma: “Al gobierno no le importan los derechos y está habilitando a los turcos que viven en Berlín para que voten porque lo harán a su favor”; “Al gobierno no le importa el fraude, solo quiere impedir que los pobres, que carecen de documentos, voten”; “El gobierno está redefiniendo los distritos para favorecerse”. Todas estas medidas se adoptan siguiendo disposiciones constitucionales, de modo que no son “antidemocráticas” en el sentido de violar normas procedimentales. Los desacuerdos versan no sobre hechos sino sobre intenciones, y las intenciones no son observables.

Ahora bien, los gobiernos pueden llevar adelante acciones que son flagrantemente inconstitucionales o antidemocráticas. Rehusarse a respetar un fallo judicial es inconstitucional, por supuesto; en los Estados Unidos, una acción de esa naturaleza vuelve a quien la lleva a cabo pasible de ser acusado de desacato. Prohibir un periódico opositor viola de manera evidente las normas de la democracia. Es más, algunos actos son directamente insultantes, sean o no antidemocráticos o inconstitucionales: disparar contra

manifestantes pacíficos, como sucedió en la Kent State University el 4 de mayo de 1970, puede provocar la indignación generalizada sean cuales sean los detalles legales o normativos. El sigilo es un proceso en el cual un gobierno adopta ciertas medidas, ninguna de las cuales es inconstitucional o antidemocrática de manera ostensible, que se acumulan de modo tal que socavan la capacidad de la oposición para remover a ese gobierno o impedir que incremente su discrecionalidad en la elaboración de políticas.

#### DINÁMICA DE LA SUBVERSIÓN DESDE ARRIBA

Las “vallas de pergamino” no bastan para impedir la erosión de la democracia a manos de gobiernos que proceden con sigilo, furtivamente. La pregunta por responder es, entonces, si un gobierno decidido a autocratizarse puede ser disuadido de perseguir ese objetivo o ser removido mediante la oposición popular.

Supongamos que en cada instancia el gobierno decide si dar un paso que incremente las ventajas de las que goza por el hecho de estar en el cargo o que acerque su política a sus ideales, o las dos opciones, anticipando la dimensión de la oposición a esos pasos. A su vez, cada ciudadano decide si volverse en contra del gobierno o respaldarlo, tal vez esperando a ver si el gobierno seguirá dando pasos en esa dirección. La probabilidad de que el gobierno permanezca en el cargo depende de la cantidad de pasos que dé para proteger su propia permanencia frente a la oposición potencial y de la dimensión de la oposición. Cuantos más pasos dé esa índole el gobierno logre dar con éxito, mayor será la oposición requerida para generar la misma probabilidad de removerlo. El gobierno ingresa al sendero de la autocratización si tomar algunos pasos lo deja en mejor situación en lo que respecta a permanecer en el cargo e implementar sus políticas preferidas que el actual *statu quo* institucional. Se detiene si la ganancia al dar nuevos pasos es superada por el peligro de una mayor oposición. A cada paso puede resultar removido de su cargo según las probabilidades que acaban de describirse.

Los individuos asignan diferentes pesos a la importancia que le dan a la democracia y a ciertas políticas, como las medidas anti-migratorias, o resultados, como el crecimiento del ingreso (Svolik, 2017; Graham y Svolik, 2020). Según los ambientalistas, los ciudadanos disconformes con los resultados que generó el gobierno de Trump se opusieron a él independientemente del valor que asignasen a la democracia. Por su parte, las personas que respaldan las políticas gubernamentales compensan el daño provocado a la democracia con el beneficio que obtienen de las medidas que toma el gobierno, a una escala diferente: para ellos, "democracia" significa que el gobierno pueda ser removido mediante elecciones (o mediante disposiciones constitucionales, como juicio político o voto de no confianza) cuando una mayoría suficiente está en contra de él. Como es obvio, también puede haber personas a quienes la democracia no les interese en lo más mínimo.

Si bien lo dicho es de aplicación general, existen muchas posibilidades. Puede ocurrir que no surja ningún tipo de oposición; también es posible que en un principio permanezca inactiva y que solo más tarde se intensifique repentinamente; puede mantenerse en un nivel constante o bien suscitarse esporádicamente en reacción a medidas particulares del gobierno. Dado que si se adoptan las premisas adecuadas es posible arribar a cualquier resultado que uno desee, para generar conclusiones sobre la base de premisas mantenemos las posibilidades tan abiertas como es factible, explorando las condiciones genéricas bajo las cuales un gobierno ingresa en el sendero de la desconsolidación, así como las condiciones, si las hubiera, bajo las cuales se detendría ante la amenaza de oposición o podría ser removido de su cargo mientras lleva adelante el proceso de desconsolidación.

La conclusión fundamental<sup>21</sup> es que todo depende de si aquellas personas a quienes les preocupa la democracia anticipan los efectos de medidas particulares en el futuro a largo plazo. Si los individuos anticipan el efecto acumulativo de la autocratización,

quienes valoran la democracia se volverán de inmediato en contra del gobierno que lleva adelante el proceso y, esperando esta reacción, un gobierno decidido a autocratizar desistiría de adoptar ese camino o profundizarlo. Lo dicho se verificaría incluso si las personas carecieran de la certeza de si el gobierno intenta proceder en la vía de la autocratización y actualizaran sus creencias acerca del tipo del gobierno al cual se enfrentan solo cuando el gobierno tome ciertos pasos. A su vez, si los individuos reaccionan solo frente a su situación concreta y presente, la oposición surge con demasiada lentitud como para evitar que un gobierno decidido a poner en marcha un proceso de autocratización tome una cantidad suficiente de pasos con el fin de asegurarse la ventaja de ser gobierno y eliminar todo obstáculo institucional a su discrecionalidad en la formulación de políticas. La oposición surge con algo más de celeridad si algunas medidas adoptadas por un gobierno en retroceso fueran adoptadas por un gobierno democrático, y lo hace algo más lentamente si los ciudadanos carecen de la certidumbre de si los pasos particulares de que se trate tienen como objetivo incrementar la ventaja del oficialismo, aunque ninguna de las posibilidades evita que el gobierno se autocratice. Por lo tanto, a menos que los ciudadanos reaccionen desde un principio contra actos de gobierno que puedan tener un efecto acumulativo en la erosión de una democracia, la democracia resultará erosionada.

Defender la democracia impone a los ciudadanos un desafío difícil, tal vez, incluso, imposible de superar. Para actuar hoy en contra de un gobierno que puede, en cierto futuro, destruir la democracia, los individuos que actualmente se benefician de sus políticas o disfrutan de ciertos resultados que atribuyen a sus políticas<sup>22</sup> deben poder ver el efecto de largo plazo de esas medidas. Aun si los individuos tienen preferencias temporarias coherentes

21 Las conclusiones se basan sobre una serie de modelos matemáticos desarrollados junto con Zhaotian Luo (Luo y Przeworski, 2018).

22 Cabe señalar que en Turquía el ingreso per cápita creció a una tasa anual del 4,4% durante el gobierno del AKP; Venezuela experimentó un crecimiento espectacular entre 2004 y 2011 (salvo por 2009) debido a los precios del petróleo; Hungría creció a una tasa del 3,5% durante el gobierno de Fidesz; y los ingresos en Polonia continuaron creciendo en el gobierno del PiS (Datos de PWT 9.0 hasta 2014).

(Akerlof, 1991) e incluso si les preocupa el futuro, deben estar en condiciones de calcular el efecto acumulativo de pasos particulares, en apariencia democráticos: deben poder ver más allá de la furtividad y el sigilo. Se trata esta de una tarea formidable y, aun si la incapacidad de anticipar el futuro viola el supuesto de racionalidad plena, no debería resultar sorprendente que los individuos no puedan realizar ese cálculo. Pensemos en una secuencia de sucesos en la cual el gobierno primero establece normas en virtud de las cuales se exige a los ciudadanos documentos adicionales para poder votar, luego hace que sus "amigos" compren un periódico opositor, a continuación modifica el trazado de las circunscripciones electorales y por último controla los organismos que administran y supervisan las elecciones. Lo que los ciudadanos deben estar en condiciones de advertir es que si bien cada una de estas medidas puede tener un efecto escaso, su efecto acumulativo será proteger a quienes ocupan el Ejecutivo frente a la posibilidad de ser derrotados incluso por una gran oposición mayoritaria. Es más, las políticas tienen efectos interactivos que son todavía más difíciles de calcular: el ejemplo que menciona Sheppele (2013) es la interacción del art. 48 de la Constitución de Weimar, que le permitía al presidente declarar el estado de emergencia, sujeto al control del Parlamento, que podría rechazar esa declaración, y el art. 25, que le permitía al presidente disolver el Parlamento por cualquier motivo; el efecto de tal interacción fue que, una vez disuelto el Parlamento, el presidente pudo declarar el estado de emergencia a voluntad. Ni siquiera los más competentes constitucionalistas que redactaron esta Constitución previeron los efectos potenciales de tal combinación, lo cual resultó fatal.

Se podría pensar que los líderes de la oposición se encargarían de informar a los ciudadanos y de instarlos a poner atención al futuro de largo plazo. Sin embargo, su rol potencial es limitado. No es probable que las exhortaciones de la oposición logren influir sobre las creencias. La gente sabe que la meta de los líderes de la oposición es reemplazar a quienes son gobierno, ya sea que actúen guiados por buenas o malas razones. Si los líderes de la oposición critican cada acto de gobierno, el público tiende a desestimar sus mensajes: en palabras de Austen-Smith (1992), los

discursos que son predecibles en función de los intereses no son creíbles. Y si solo los opositores extremos del gobierno se vuelcan a las calles, el gobierno puede argumentar que la oposición es antidemocrática, lo cual disminuirá la probabilidad de que otros se sumen a ella (Shadmehr y Berhardt, 2011).

El hecho es que los gobiernos que emprendieron el camino de la autocratización han gozado de apoyo popular sostenido. Según sé, el único caso en que un gobierno de esas características perdió una elección y dejó el cargo fue en Sri Lanka, en 2015, y ese fue el resultado de defecciones masivas de la coalición gobernante; el triunfador en las elecciones fue un exministro del gobierno saliente. Otros gobiernos en proceso de autocratización sufrieron reveses temporarios, pero lograron recuperarse y continuar: con el 40,9% de los votos, el AKP no logró obtener la mayoría de las bancas en las elecciones del 7 de junio de 2015, pero convocó una nueva elección y obtuvo el 49,5% de los votos cinco meses después. Tres años más tarde, en junio de 2018, Erdoğan ganó las elecciones presidenciales con el 52,6%. En Polonia, una mayoría de encuestados pensaba que el gobierno "tenía mal desempeño" cuando empezó a tratar de modificar el Tribunal Constitucional en 2015, pero una mayoría lo evaluó positivamente dos años después, en octubre de 2017 (Kantar Public, 2018). En Hungría, Fidesz y sus aliados ganaron la reelección en abril de 2018 con el 44,9% de los votos. En Venezuela, Chávez resultó reelecto en 2006, con el 62,8% de los votos y nuevamente en 2012, con el 55,1%. Contó con apoyo mayoritario en las urnas, y la oposición solo fue mayoría después de su muerte (Venezuelabarómetro). Y en los Estados Unidos, la popularidad del presidente Trump se mantuvo en alrededor del 40%, sin importar qué hiciera. Lo que esto implica hubo de ser que a muchas personas no les preocupó en lo más mínimo la democracia, o bien que no vieron las consecuencias de largo plazo para ese sistema de gobierno a la hora de votar o responder encuestas.

### ¿PODRÍA SUCEDER AQUÍ?

Todas las conclusiones deben ser especulativas. Las intenciones son importantes, la decisión de concretarlas también lo es, la resistencia es efectiva solo cuando llega en el momento óptimo y es sostenida, y es difícil que se den las condiciones en las cuales surge la oposición. Sin embargo, y lamentablemente, el optimismo de quienes piensan que los ciudadanos constituirían una amenaza efectiva para los gobiernos que cometen transgresiones contra la democracia y de ese modo impedirían que siguieran ese camino (Montesquieu, 1995 [1748]: libro 19, cap. 19; Weingast, 1997, 2015; Fearon, 2011) carece de fundamentos. Montesquieu abrigaba la esperanza de que, si se fuera a abusar del poder, “todo se uniría en su contra”, habría una revolución “que no cambiaría la forma de gobierno ni su Constitución: en efecto, las revoluciones determinadas por la libertad no son sino una confirmación de la libertad”. Con todo, estos enfoques presuponen que un gobierno cometerá algunos actos que amenacen la libertad de manera flagrante, violen normas constitucionales o socaven la democracia. Sin embargo, cuando un gobierno procede furtivamente, con sigilo, los ciudadanos se vuelven en su contra solo si advierten adónde los llevan sus acciones en el largo plazo. Por lo tanto, la resistencia opuesta a un gobierno en proceso de autocratización impone un complejo desafío a los ciudadanos. El efecto del sigilo consiste en opacar el peligro en el largo plazo. Y si la oposición no impide que el gobierno adopte una serie de pasos legales, será demasiado tarde para evitar que adopte otros ilegales.

¿Puede esta situación suceder en cualquier sitio? ¿Podría tener lugar en los Estados Unidos? He aquí un escenario pesadillesco.

1. El Congreso aprueba una ley que prohíbe la publicación de “materiales falsos, escandalosos y maliciosos contra el gobierno de los Estados Unidos, el Congreso o el Presidente, con la intención de insultarlos o desprestigiarlos” (Ley de Sedición de 1798, cit. en Stone, 2018: 491) o aquellos que empleen “lenguaje

- desleal, profano, insidioso u ofensivo” respecto del gobierno de los Estados Unidos, su enseña o sus fuerzas armadas o que lleven a otros a despreciar al gobierno o las instituciones estadounidenses. Quienes sean hallados culpables en el marco de esta ley recibirán penas de prisión de cinco a veinte años (Ley de Sedición de 1918).
2. La Corte Suprema concede discrecionalidad plena a las legislaturas de los estados para trazar los límites de los distritos electorales.
  3. El Congreso aprueba una ley en virtud de la cual publicar documentos oficiales sin autorización del organismo gubernamental pertinente queda sujeto a multas o penas de prisión. “La Constitución impone escasas restricciones a la publicación selectiva (o no publicación) de información por parte de un estado de modo que sea posible alejar el debate público de cuestiones que debilitarían o avergonzarían a líderes políticos” (Ginsburg y Huq, 2018b: 67).
  4. El Congreso aprueba una ley contra el fraude electoral, instruyendo a los estados que adopten normas relativas a los documentos requeridos para empadronarse en procura de votar.
  5. La cantidad de jueces federales nominados por el gobierno llega a 112 (cantidad total de vacantes a ser ocupadas antes de 2020).
  6. El presidente emite un decreto que dispone que “todas las personas que tengan el privilegio de ser empleadas en los departamentos y las dependencias del gobierno serán confiables, leales, de buena conducta y carácter” y deberán demostrar su “lealtad inquebrantable a los Estados Unidos” (Decreto 10 450 del presidente Eisenhower, 1953, cit. en Goldsmith, 2018: 106). Cientos de empleados públicos nombrados antes de 2016 son separados de sus cargos.
  7. El Congreso aprueba una ley anulando la exención del pago de impuestos a organizaciones no gubernamenta-

les que “obstruyan la implementación de leyes y normas debidamente adoptadas”.

8. Dos jueces de la Suprema Corte son reemplazados por candidatos designados por el gobierno.
9. El Congreso aprueba una nueva ley antiterrorismo según la cual toda persona que “amenace la seguridad nacional” está sujeta a prisión preventiva. “Te engañas si no piensas que no volverá a suceder lo mismo. Porque *inter arma enim silent leges...* en tiempos de guerra, la ley guarda silencio” (Juez Scalia, en referencia a ‘Korematsu c. los Estados Unidos’, cit. en Minow, 2018: 321).
10. El presidente resulta reelecto.
11. El presidente emite una serie de decretos relativos a cuestiones antes sujetas a leyes. El Congreso permanece mudo. La Suprema Corte guarda silencio.

Ya no queda esperanza alguna.