

Jugadores con veto y retroceso democrático: un análisis de América Latina (1994-2023)

ANTONIO CERECEDO ALBERTE

Universidad Complutense de Madrid

antonice@ucm.es

Resumen

La principal amenaza que enfrentan las democracias en la actualidad proviene del retroceso democrático, que hace referencia al proceso de erosión de la calidad de las instituciones democráticas impulsado por parte de gobiernos electos. En este trabajo, argumento que el retroceso democrático es el resultado de la interacción de dos factores. Primero, la toma del poder por parte de un partido antipluralista, esto es, que rechaza el principio de tolerancia mutua entre adversarios legítimos. Y segundo, una configuración de jugadores con veto que ofrezca poca o ninguna resistencia al cambio político. Esta hipótesis es verificada a partir del análisis estadístico de 18 países latinoamericanos desde 1994 hasta 2023.

Palabras clave: Retroceso democrático, jugadores con veto, antipluralismo, América Latina.

1. INTRODUCCIÓN

La democracia está en crisis. En las últimas décadas, se ha desarrollado un proceso de regresión caracterizado no solo por el estancamiento de la expansión de la democracia, sino también por el deterioro generalizado de los índices de libertad y el incremento de la tasa de quiebras democráticas (Diamond, 2021). Esto ha llevado a algunos autores a postular la emergencia de una tercera ola de autocratización (Lührmann y Lindberg, 2019), que amenaza con revertir buena parte de los avances democráticos conseguidos durante el último cuarto del siglo pasado.

La principal amenaza que enfrentan las democracias en la actualidad proviene del retroceso democrático, que hace referencia al proceso de erosión de la calidad de las instituciones democráticas impulsado por parte de líderes autoritarios democráticamente electos (Cianetti y Hanley, 2021; Gamboa, 2023; Haggard y Kaufman, 2021; Wolkenstein, 2023). Con el objetivo de alcanzar, preservar y aumentar su poder, estos líderes desarrollan estrategias de polarización política que transforman la competencia entre adversarios legítimos en un conflicto de suma cero entre enemigos irreconciliables (Levitsky y Ziblatt, 2018; McCoy y Somer, 2021). Cuando esto ocurre, los incentivos para respetar las reglas del juego desaparecen, y es entonces cuando la democracia se encuentra en serio peligro.

El retroceso democrático se distingue de las quiebras que caracterizaron el siglo pasado en al menos dos aspectos. Primero, el desmantelamiento de las instituciones no se produce abruptamente, sino de forma gradual. Y segundo, tiende a recurrirse al empleo de estrategias que tratan de mantener, en la medida de lo posible, una fachada de legalidad (Lührmann y Lindberg, 2019). En este sentido, Bermeo (2016) apunta que, desde el final de la Guerra Fría, ha entrado en declive el recurso a métodos rupturistas –como los golpes de estado, los autogolpes y los fraudes electorales–, en favor de técnicas más sutiles como: 1) el golpe promisorio, esto es, la destitución de un gobierno electo con la promesa de convocar elecciones inmediatas para restaurar un orden democrático supuestamente amenazado; 2) el engrandecimiento ejecutivo, que se refiere al uso de mecanismos legales por parte del gobierno con el objetivo de debilitar los controles institucionales que tratan de constreñir su acción; y 3) la manipulación electoral, que, frente al fraude, tiene lugar de forma previa a la elección y mediante tácticas más sutiles –como obstaculizar a los medios de comunicación o excluir de la votación a candidatos de la oposición.

¿Qué factores causan el retroceso de las democracias? En este trabajo, argumento que el retroceso democrático es el resultado de la convergencia de dos factores. Primero, la toma del poder por parte de un partido antipluralista, esto es, que rechaza el principio de tolerancia mutua entre adversarios legítimos. Y segundo, una configuración institucional que ofrezca poca o ninguna resistencia al cambio político. Para operacionalizar esta última variable, recurro a la teoría de jugadores con poder de veto desarrollada por Tsebelis (2006). Partiendo de la premisa de que estos gobiernos buscan subvertir las bases del régimen democrático mediante el empleo de mecanismos legales, parece razonable argüir que cuanto menores restricciones institucionales y/o partidarias enfrenten, mayor

capacidad tendrán para deteriorar la calidad de las instituciones democráticas. Con el objetivo de comprobar esta proposición, desarrollo un análisis estadístico de los países de América Latina desde 1994 hasta 2023.

Este trabajo se estructura de la siguiente forma. En el segundo apartado, analizo la aplicación de la teoría de los jugadores con veto a los procesos de retroceso democrático y formulo las hipótesis de investigación. En los apartados tercero y cuarto, selecciono los casos de estudio y desarrollo la operacionalización de los conceptos, respectivamente. En el quinto apartado, presento los resultados del análisis estadístico llevado a cabo sobre 18 países latinoamericanos. Por último, establezco los principales hallazgos y conclusiones de la investigación.

2. JUGADORES CON VETO Y RETROCESO DEMOCRÁTICO

Los resultados políticos –ya sean en forma de cambio o estabilidad– constituyen el resultado de la interacción de dos factores: las preferencias de los individuos y las instituciones que constriñen su acción (Tsebelis, 2006). En otras palabras, las segundas configuran la estructura de oportunidad política dentro de la cual tiene lugar la acción de los primeros. En consecuencia, los actores políticos desarrollan un comportamiento estratégico, es decir, tratan de maximizar sus objetivos mediante la selección cuidadosa de los medios disponibles (Hay, 1998).

El retroceso democrático constituye una forma de cambio político. Como se ha señalado anteriormente, se trata de un proceso de erosión gradual de la calidad de la democracia impulsado por parte de gobiernos electos. ¿Qué criterio nos permite identificar las preferencias de estos gobernantes? ¿Qué contexto institucional favorece o posibilita la consecución de sus objetivos? La teoría de los jugadores con veto desarrollada por Tsebelis nos permite responder a ambas cuestiones. De acuerdo con este autor, la capacidad de cambio de un sistema político depende de la configuración de los jugadores con poder de veto, definidos como los “actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del statu quo” (2006: 27). Es decir, sin el acuerdo de todos los jugadores con poder de veto, no es posible llevar a cabo ningún cambio (legislativo) sustancial en el sistema político.

Existen dos tipos de jugadores con poder de veto (ibid., 27-28). Primero, los jugadores con veto institucionales, que vienen determinados por la Constitución del país. Este tipo es característico de los sistemas presidenciales, donde la legislación, para ser aprobada, debe contar con el acuerdo del presidente, por un lado, y la(s) cámara(s) legislativa(s), por el otro. El caso de Venezuela puede servirnos de forma ilustrativa. Hasta el año 1999, la Constitución del país especificaba la existencia de tres jugadores con veto: el Presidente, la Cámara de Diputados y el Senado. Sin embargo, tras el cambio constitucional impulsado durante el primer mandato del presidente Hugo Chávez, las funciones legislativas del país quedarían concentradas en un solo órgano: la Asamblea Nacional. De esta forma, el sistema político venezolano vio reducido a dos su número de jugadores con veto institucionales.

Un segundo tipo de jugadores con veto son los partidarios, que son generados a partir de la competición política. Este tipo es característico –aunque, como veremos más adelante, no exclusivo– de los sistemas parlamentarios, en donde el poder de veto reside en el partido o partidos que conforman el gobierno. Por ejemplo, en la actualidad el sistema político alemán está compuesto por tres jugadores con veto: el Partido Socialdemócrata Alemán, Los Verdes y el Partido Democrático Libre, los cuales gobiernan en coalición el país. Un caso más extremo lo encontramos en Polonia, donde el gabinete liderado por Donald Tusk consta de seis partidos. Por supuesto, es posible encontrar sistemas políticos con un único veto player. Este fenómeno es típico de los sistemas bipartidistas, como el Reino Unido, en los que los dos grandes partidos tienden a alternarse el control de las instituciones.

La configuración de los jugadores con poder de veto de un determinado sistema político depende de tres variables: el número de jugadores con veto, la distancia que los separa (en términos de preferencias) y su cohesión interna. Cuanto mayor sea el valor de estas variables, más difícil será el cambio político, y viceversa (Tsebelis, 1995). Debido a la dificultad de operacionalizar y medir la cohesión interna de los jugadores con veto, la mayor parte de los académicos han tendido a centrar su análisis en las otras dos variables. En este sentido, Jahn (2010) distingue entre dos enfoques a la hora de aplicar la teoría. En primer lugar, existe un grupo de autores que analiza la función de veto centrándose exclusivamente en la primera variable: el número de jugadores con veto. Por ejemplo, Andrews y Montinola (2004) argumentan que cuanto mayor sea el número de jugadores con veto, mayor será el nivel del estado de derecho de un país. En la misma línea,

Croissant (2003) postula que la existencia de jugadores con veto fuertes constituye uno de los factores fundamentales para prevenir la emergencia de democracias delegativas, las cuales se caracterizan por la ausencia de responsabilidad horizontal efectiva del gobierno (O'Donnell, 1994).

Un segundo grupo de autores analiza la configuración de jugadores con veto poniendo el foco en las preferencias. Desde esta perspectiva, el conteo de los jugadores con veto adquiere un rol secundario. Lo que realmente importa es la distancia que existe entre las preferencias de los jugadores con veto más alejados: cuanto mayor sea la distancia que los separa, mayor será la función de veto ejercida por los mismos. El principal autor de este enfoque es el propio Tsebelis (1999), quien mide las preferencias de los jugadores con veto mediante la escala ideológica. En este sentido, logra demostrar la existencia de una correlación negativa entre la distancia ideológica de los miembros de los gobiernos de coalición, por un lado, y el número de leyes significativas aprobadas en el parlamento, por el otro.

Es preciso tener en cuenta que la conceptualización y operacionalización de las preferencias de los jugadores con veto no se restringe únicamente a la escala ideológica, sino que variará en función de los objetivos de la investigación. Numerosos autores se han lanzado a la búsqueda de un criterio que logre identificar las preferencias de los enemigos de la democracia. Existe una tendencia generalizada a definir a estos líderes y partidos como populistas (Bauer y Becker, 2020; Diamond, 2021; Foa y Mounk, 2017; Merkel y Scholl, 2018; Stanley, 2019). Esta postura constituye el resultado de la asunción acrítica del enfoque ideacional, que define el populismo como:

“Una ideología que considera que la sociedad está separada en última instancia en dos grupos homogéneos y antagónicos, ‘el pueblo puro’ frente a ‘la élite corrupta’, y que sostiene que la política debe ser una expresión de la voluntad générale (voluntad general) del pueblo” (Mudde, 2004: 543).

Al enmarcar la relación pueblo-élites en términos de homogeneidad, estos autores presentan el populismo como una ideología antipluralista, esto es, que rechaza el principio de tolerancia mutua sobre el que se funda la democracia moderna (Dahl, 1984). En consecuencia, cuando estos partidos llegan al gobierno, tienden a impulsar el desarrollo de democracias iliberales (Kaltwasser, 2012; Mudde, 2021; Mudde y Kaltwasser, 2017),

es decir, regímenes que, si bien celebran elecciones libres y justas, carecen de un sistema constitucional efectivo dirigido a prevenir el abuso del poder político (Zakaria, 1997).

La hipótesis populista es problemática por dos razones. Por un lado, es incapaz de dar cuenta de los casos de gobiernos populistas que no solo no han deteriorado las instituciones democráticas, sino que, por el contrario, las han reforzado, como ha ocurrido, por ejemplo, con los gobiernos de Lula da Silva en Brasil (Power, 2010). Por otro lado, no permite explicar los casos de líderes no populistas que desencadenan dinámicas de retroceso democrático. Un caso paradigmático lo encontramos en el proceso de autocratización liderado por Vladímir Putin en Rusia, cuyo posicionamiento, confundido en numerosas ocasiones con el populismo de derecha radical, ha sido descrito recientemente por March (2023) como de nacionalismo estatista. Por lo tanto, cabe concluir que el populismo no constituye ni una condición necesaria ni tampoco suficiente en los procesos de retroceso democrático.

Una alternativa la encontramos en el trabajo de Medzihorsky y Lindberg (2024), quienes argumentan que el criterio que nos permite identificar las amenazas potenciales a la democracia no es el populismo, sino el antipluralismo. Esta perspectiva nos permite desvincular, de una vez por todas, el matrimonio impuesto entre populismo y antipluralismo. Por un lado, tomando el enfoque discursivo como referencia (Laclau, 2005), podemos argumentar que el antipluralismo no constituye una propiedad definitoria del populismo, sino variable: que un partido populista sea o no antipluralista dependerá de qué contenidos articule mediante el discurso, y no de cómo los exprese. Por otro lado, el antipluralismo es susceptible de presentarse sin la concurrencia del discurso populista, como ocurre, por ejemplo, con algunas formas de nacionalismo excluyente o de fundamentalismo religioso. Desde esta perspectiva, se propone la siguiente hipótesis:

H1. Cuanto mayor sea el grado de antipluralismo del gobierno, mayor será la probabilidad de retroceso democrático.

Asimismo, es preciso tener en cuenta la estructura de oportunidades políticas que ofrece el contexto institucional. Siguiendo la teoría de Tsebelis, cabe argumentar que la configuración de jugadores con veto—ya sea medida en términos numéricos o de distancia de las preferencias— constituye una variable moderadora del efecto del grado de antipluralismo del gobierno (variable independiente) en el retroceso democrático (variable dependiente). Podemos formular este argumento en forma de hipótesis:

H2. Cuanto menor sea el número de jugadores con poder de veto, mayor será el efecto de H1.

H3. Cuanto menor sea la distancia entre los jugadores con veto más alejados en la escala de antipluralismo, mayor será el efecto de H1.

3. SELECCIÓN DE CASOS

Con el objetivo de comprobar las anteriores hipótesis, desarrollo una base de datos de América Latina durante el período que va desde 1994 –año de inicio de la tercera contraola (Lührmann y Lindberg, 2019)– hasta la actualidad. Dado que el retroceso democrático es causado por gobiernos electos, solo serán analizados aquellos períodos en los que el gobierno haya sido elegido bajo condiciones democráticas. En este sentido, se entenderá que un régimen es democrático cuando obtenga una puntuación de 2 o 3 en la escala de Regimes of the World (RoW) elaborada por Lührmann *et al.* (2018)¹. En el caso de encadenamiento de mandatos de un mismo gobierno, solo será tomada en cuenta la puntuación obtenida en las primeras elecciones. Recordemos que el retroceso democrático es un proceso gradual, por lo que es probable que con el tiempo conduzca hacia alguna forma de régimen autocrático. En la Tabla 1 (Anexo) se muestran los casos de estudio (18 países), así como el período de análisis de cada uno de ellos.

El desarrollo histórico de la democracia en América Latina constituye una cuestión problemática. Para ilustrar este fenómeno, analizaré brevemente el desarrollo de las olas de democratización en la región (Huntington, 1994). Durante la primera ola (1828-1926), solo cuatro países latinoamericanos transitaron hacia la democracia: Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. Se trataba de democracias institucionalmente débiles, cuya capacidad estatal e identidad nacional se encontraban todavía en proceso de construcción. Como consecuencia, la irrupción de la primera contraola, cuyo inicio simbólico lo fija la Marcha sobre Roma organizada por Benito Mussolini, supondría el final de la corta experiencia democrática de la mayoría de estos países. Solo la democracia chilena quedaría en pie.

¹ Estos autores clasifican los regímenes políticos en cuatro categorías: democracia liberal (3), democracia electoral (2), autocracia electoral (1) y autocracia cerrada (0). Los datos se encuentran disponibles en la base de datos de V-Dem.

La segunda ola (1943-1962) supuso un gran impulso democratizador para la región. Por un lado, Argentina, Colombia y Uruguay, que habían caído en desgracia durante la primera contraola, retornan al sendero democrático. Por otro lado, el sistema democrático logra ampliarse hacia nuevos países: Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela, dejando en más del doble el número de regímenes democráticos respecto a la primera ola. De nuevo, la llegada de la segunda contraola condujo a buena parte de los países de la región a desandar el camino. Solo se salvaron Colombia y Venezuela. Es preciso destacar la quiebra de la democracia chilena, la cual, hasta el golpe de estado perpetrado por Augusto Pinochet, había sido la más estable de la región.

La tercera ola, que se inicia con la Revolución de los Claveles en Portugal y finaliza a mediados de los años noventa (Diamond, 1996), irrumpe con fuerza en el panorama latinoamericano. No solo se redemocratizan los regímenes que habían retrocedido durante la segunda contraola, sino que, además, la democracia logra expandirse hacia el subcontinente centroamericano. Por primera vez en la historia hay más democracias que dictaduras en la región. De hecho, si observamos la clasificación de Regimes of the World (RoW) (Lührmann *et al.*, 2018), solo existe una excepción a las reglas del juego democrático durante este período: el caso de Cuba.

Como se ha señalado en la introducción, en las últimas décadas ha venido desarrollándose un proceso de autocratización a nivel global: la tercera contraola. ¿Cómo ha afectado este fenómeno a la región de América Latina? De acuerdo con Mainwaring y Pérez-Liñán (2023: 160), nos encontramos ante un escenario de estancamiento democrático, el cual se define por la articulación de tres criterios:

“Un cambio limitado en el nivel de democracia durante un período prolongado; un régimen con déficits democráticos sustanciales; y el estatus de una semidemocracia (quizás con intervalos de autoritarismo competitivo) o, en el mejor de los casos, una democracia de nivel medio”.

El estancamiento de las democracias latinoamericanas responde a la interacción de tres factores causales. En primer lugar, la persistencia y emergencia de actores autoritarios, que pueden tomar diversas formas: desde partidos políticos y grupos de interés hasta organizaciones criminales y milicias radicales. En segundo lugar, el pobre rendimiento de los gobiernos democráticos, incapaces de solventar los problemas históricos de la región, así como de dar salida a las demandas emergentes de la ciudadanía. Y tercero, el

desarrollo de los denominados estados híbridos, caracterizados por albergar aparatos burocráticos ineficientes e infestados de corrupción (ibid.).

De acuerdo con los autores (ibid.), el estancamiento de la democracia ha conducido a un declive en el apoyo de la ciudadanía a la democracia. De esta forma, se ha conformado un clima propicio para la emergencia de líderes iliberales, que han aprovechado sus mandatos presidenciales para erosionar las instituciones democráticas en numerosos países de la región –algunos ejemplos recientes los encontramos en los casos de Jair Bolsonaro en Brasil y Nayib Bukele en El Salvador. En situaciones extremas, la erosión ha desembocado en un proceso de quiebra. Un buen ejemplo lo encontramos en Venezuela, donde el retroceso de la democracia es susceptible de dividirse en dos fases: en un primer momento, bajo el gobierno de Hugo Chávez, el país transita hacia un régimen de autoritarismo competitivo, bajo el cual, si bien se continúan celebrando elecciones competitivas, se produce una elevada concentración del poder en manos del presidente, que redundaba en el detrimento de los contrapesos institucionales. Posteriormente, ya con Nicolás Maduro en el poder, Venezuela se convertirá en un régimen autoritario en toda regla (Corrales, 2015). De igual forma, el proceso de desdemocratización impulsado por Daniel Ortega en Nicaragua se asemeja cada vez más al que en su día constituyó su principal enemigo: el régimen *somocista* (Martí i Puig y Serra, 2020).

4. OPERACIONALIZACIÓN

4.1 Variable dependiente

Para operacionalizar los episodios de retroceso democrático, recurriré a la base de datos ERT (episodes of regime transformation) (Edgell *et al.*, 2020), que estudia los procesos de cambio régimen en el mundo desde 1900 hasta la actualidad. Esta base de datos cuenta con una variable dicotómica que expresa la existencia de lo que denomina episodios de autocratización (aut_ep), definidos como períodos caracterizados por “disminuciones sustanciales y sostenidas en el Índice de Democracia Electoral (IDE) de V-Dem” (ibid., 18). Inspirado en el trabajo de Dahl (1989), el índice de democracia electoral (v2x_polyarchy) constituye una variable cuantitativa –de 0 (mínimo) a 1 (máximo)– que agrega indicadores relativos a cinco dimensiones: libertad de expresión y fuentes de

información alternativas, libertad de asociación, porcentaje de población con sufragio, elecciones limpias y funcionarios electos.

Para que un período sea clasificado como episodio de autocratización (o de retroceso democrático), se requiere que cumpla con los siguientes requisitos:

“Un período así comienza con una disminución inicial de -0.01 en el EDI y una disminución total de al menos -0.10 durante todo el episodio. Un episodio de autocratización termina el último año con un cambio negativo igual o menor que la disminución inicial (por ejemplo, -0.01), antes de experimentar un aumento anual, un aumento acumulativo o un período de estancamiento. Estos se definen por defecto como $+0.03$, $+0.10$ y 5 años, respectivamente.” (Edgell *et al.*, 2020: 18).

4.2 Variable independiente

Para medir el grado de antipluralismo del partido gobernante, utilizaré la base de datos V-Party (Lührmann *et al.*, 2020), que analiza de forma sistemática la identidad y organización de los partidos políticos desde 1970 hasta 2019. En concreto, me serviré del índice de antipluralismo ($v2xpa_antiplural$), el cual, siguiendo a Linz (1978), sintetiza cuatro indicadores en una escala cuantitativa que va de 0 (mínimo) a 1 (máximo): 1) el grado en que los líderes del partido atacan personalmente o demonizan a sus oponentes; 2) el grado en que la dirección del partido está comprometida con la celebración de elecciones multipartidistas libres y justas, así como con las libertades de expresión, de medios de comunicación, de reunión y de asociación; 3) el grado en que, según la dirección del partido, debe aplicarse la voluntad de la mayoría sobre los derechos de las minorías; y 4) el grado en que los líderes del partido rechazan el uso de la violencia contra sus oponentes. Ambos índices constituyen escalas de intervalo que van de 0 (mínimo) a 1 (máximo).

4.3 Variables moderadoras

Tsebelis (2000) establece tres reglas para operacionalizar la configuración de los jugadores con veto. Primero, es preciso identificar los jugadores con veto institucionales, que son aquellos que vienen definidos por la Constitución del país: presidente y

parlamento. En el caso de parlamentos bicamerales, solo se tendrán en cuenta las segundas cámaras con poder efectivo de veto. De acuerdo con Russell (2012), en América Latina hay tres países cuyas segundas cámaras carecen de poder de veto: Brasil, República Dominicana y México.

Segundo, reemplazaremos los jugadores con veto institucionales por jugadores con veto partidistas cuando existan mayorías parlamentarias. V-Party nos permite identificar la existencia de mayorías favorables al presidente en el parlamento. En este sentido, se entenderá que existe mayoría en una cámara cuando los partidos que obtengan entre 0 y 2 en la variable ordinal de apoyo al gobierno ($v2pagovsup$) sumen al menos la mitad más uno de los escaños. Por ejemplo, actualmente la Cámara de Diputados de México se encuentra controlada por la alianza de tres partidos: el Partido del Trabajo, el Partido Verde y Morena, que además ocupa la presidencia del país. En este caso, reemplazaríamos al jugador con veto institucional (la Cámara de Diputados) por tres jugadores con veto partidarios.

Por último, es preciso aplicar la denominada regla de absorción, que nos permite eliminar jugadores con veto redundantes. Esta regla se aplica en dos sentidos. Por un lado, cada jugador con veto solo puede ser contado una vez. Supongamos que el partido A controla la presidencia y, al mismo tiempo, conforma una mayoría legislativa en el parlamento (unicameral) con los partidos B y C. Desde un punto de vista formal, tenemos cuatro jugadores con veto: la presidencia (controlada por el partido A) y tres partidos (A, B y C) en el parlamento. Sin embargo, si aplicamos la regla de absorción y eliminamos la duplicidad del partido A, obtenemos un total de tres jugadores con veto.

Una vez contado el número de jugadores con veto, es preciso medir la distancia de preferencias que separa a los jugadores con veto más alejados. Para ello, utilizaremos de nuevo la escala de antipluralismo desarrollada por V-Party. Volviendo al ejemplo anterior, imaginemos que el partido A puntúa un 0,90 en la escala de antipluralismo, mientras que el B y el C obtienen valores de 0,50 y 0,25, respectivamente. Si aplicamos la regla de absorción, no nos queda más remedio que excluir a B, pues sus intereses, al estar comprendidos entre los de A y C, no afectan al resultado de la negociación. En este caso, la distancia entre el gobierno (partido A) y el partido más alejado (C) arroja un resultado de 0,65 en lo que denominaremos como índice de jugadores con veto.

4.4 Variables de control

Con el objetivo de descartar las posibles explicaciones alternativas, los modelos de regresión incluyen variables adicionales relativas a tres dimensiones. En primer lugar, a nivel político, para medir el grado de polarización, recurriré a V-Dem (Coppedge *et al.*, 2024), una base de datos elaborada a partir de la opinión de expertos que estudia la calidad global de la democracia desde 1789 hasta la actualidad. V-Dem analiza el grado de polarización política, entendida como la división de la sociedad en campos antagónicos (v2cacamps_ord), en una escala ordinal: de 0 (mínimo) a 4 (máximo). En segundo lugar, a nivel económico, analizaré el impacto de la riqueza mediante dos indicadores: la tasa de crecimiento del PIB y el PIB per cápita. Los datos serán obtenidos de la base de datos del Banco Mundial. Por último, para controlar los posibles efectos de la difusión autoritaria hacia terceros países, seguiré a Pérez-Liñán *et al.* (2019) e incluiré en el análisis de regresión el porcentaje de regímenes autoritarios existentes en la región. Para que un régimen será considerado autoritario, deberá obtener una puntuación de 0 o 1 en la escala de Regimes of the World (RoW).

5. ANÁLISIS

El retroceso democrático ha impactado de forma asimétrica a la región de América Latina. Como podemos ver en la Tabla 2 (Anexo), este fenómeno ha afectado a diez de las dieciocho democracias analizadas, quedando exentos los países del Cono Sur, así como Colombia, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Dentro de la categoría de países que han experimentado episodios de retroceso democrático, cabe destacar los casos de Bolivia, Nicaragua y Venezuela, donde los gobiernos de Evo Morales, Daniel Ortega y el binomio conformado por Hugo Chávez y Nicolás Maduro, respectivamente, han logrado desencadenar procesos erosivos de largo alcance, dando lugar a la instauración de autocracias electorales².

Para comprobar las hipótesis de investigación, se ha llevado a cabo un análisis de regresión logística binaria, cuyos resultados se muestran en la Tabla 3. En el modelo 1, podemos ver el efecto del grado de antipluralismo del gobierno en la variable dependiente. El efecto es estadísticamente significativo y de signo positivo: un mayor

² Para clasificar los países, se han utilizado los datos de Regimes of the World (RoW).

grado de antipluralismo del gobierno se asocia con una mayor probabilidad de retroceso democrático. Asimismo, encontramos que el efecto se mantiene constante en el resto de los modelos, lo cual confirma la Hipótesis 1. Por otro lado, observamos que tanto el número como el índice de jugadores con veto carecen de efectos directos significativos en la variable dependiente (modelo 2).

Solo una de las variables de control se relaciona significativamente con la variable dependiente: la polarización política (modelo 4). Como era de esperar, la relación es positiva: el retroceso democrático tiende a ocurrir más a menudo en los sistemas políticos más polarizados. Por otro lado, contrariamente a los postulados de la teoría de la modernización, la riqueza, medida a través del PIB per cápita y la tasa de crecimiento del PIB (modelo 3), no constituye un factor relevante a la hora de explicar el retroceso democrático. Igualmente, el porcentaje de países autoritarios en la región tampoco muestra efectos significativos en la variable dependiente (modelo 5), lo cual refuta la tesis de la difusión autoritaria.

Los modelos 6 y 7 presentan los resultados de la interacción entre la variable antipluralismo y las variables relativas al número y al índice de jugadores con veto, respectivamente. En ambos casos, el resultado de la interacción es estadísticamente significativo y muestra un signo negativo. Es decir, la configuración de jugadores con poder de veto tiene un efecto moderador en el grado de cumplimiento de la Hipótesis 1: cuanto mayor sea el número y/o el índice de jugadores con veto, menores serán los efectos del grado de antipluralismo del gobierno en la variable dependiente, y viceversa. Estos resultados apoyan las Hipótesis 2 y 3. Sin embargo, para conocer la magnitud de ambas interacciones, es preciso llevar a cabo un análisis de efectos marginales.

Tabla 3. Modelos explicativos del retroceso democrático

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	RD						
Antipluralismo	4.79***	4.84***	4.67***	3.57***	3.55***	7.15***	5.46***
	(0.58)	(0.63)	(0.63)	(0.63)	(0.63)	(1.17)	(0.99)
Número de jugadores con veto		-0.01	-0.02	-0.09	-0.09	0.75**	0.18
		(0.22)	(0.22)	(0.21)	(0.21)	(0.25)	(0.21)
Índice de jugadores con veto		-0.67	-0.55	-0.35	-0.36	2.36	6.44**
		(1.57)	(1.57)	(1.51)	(1.53)	(1.60)	(2.46)
Crecimiento del PIB			-0.04	-0.02	-0.01	0.00	-0.01
			(0.04)	(0.04)	(0.04)	(0.04)	(0.04)
PIB per cápita			0.00	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00
			(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Polarización política				1.07***	1.05***	1.09***	1.00***
				(0.20)	(0.20)	(0.21)	(0.21)
Proporción de regímenes autoritarios					0.03	0.05	0.04
					(0.03)	(0.03)	(0.03)
Antipluralismo # Número de jugadores con veto						-1.52***	
						(0.38)	
Antipluralismo # Índice de jugadores con veto							-10.67**
							(3.55)
Constant	-4.52***	-4.45***	-4.29***	-5.77***	-6.09***	-8.87***	-7.89***
	(0.45)	(0.64)	(0.67)	(0.75)	(0.80)	(1.13)	(1.08)
Observations	468	468	463	463	463	463	463
Pseudo R ²	0.250	0.252	0.241	0.330	0.334	0.372	0.356

Standard errors in parentheses

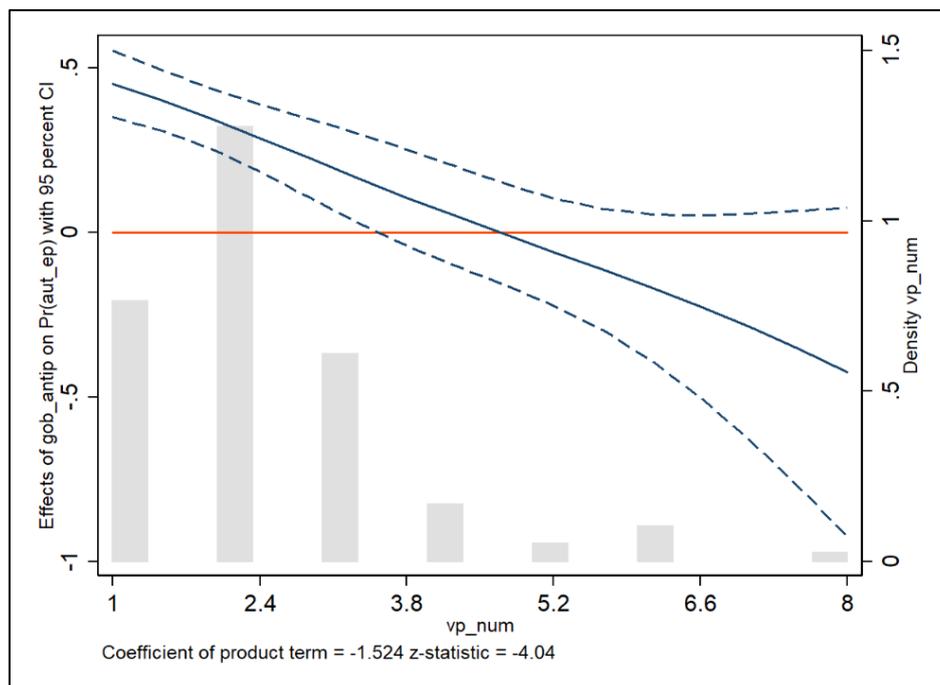
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Fuente: elaboración propia.

Los Gráficos 1 y 2 muestran el efecto del grado de antipluralismo del gobierno en la variable dependiente en función del número y el índice de jugadores con veto, respectivamente. En el primer caso, la variable moderadora oscila en un rango de 1 a 8. Sin embargo, la mayor parte de los casos analizados se encuentran en el intervalo que va

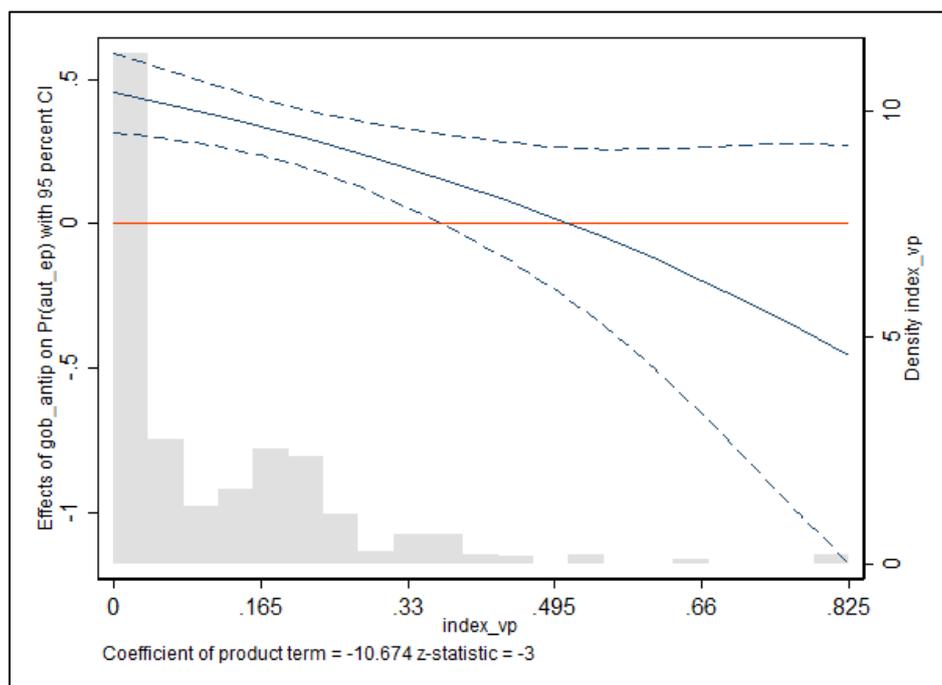
de 1 a 3. En el segundo, encontramos un rango que va de 0 a 0,825, con una elevada concentración de casos en el valor 0 (127 de 463). En ambos casos, los resultados muestran tendencias similares tanto en la dirección de la pendiente como en la magnitud de su impacto, lo cual refuerza la coherencia interna de la teoría de los jugadores con veto. Teniendo en cuenta los intervalos de confianza, encontramos que el efecto del grado de antipluralismo del gobierno en la variable dependiente es positivo cuando el número de jugadores con veto es igual o menor a 3, así como cuando el índice de jugadores con veto es igual o menor a 0,39.

Gráfico 1. Efecto del grado de antipluralismo del gobierno en la variable dependiente en función del número de jugadores con veto



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Efecto del grado de antipluralismo del gobierno en la variable dependiente en función del índice de jugadores con veto



Fuente: elaboración propia.

Cabe concluir, pues, que cuanto menor es el poder de veto –ya sea medido en términos numéricos o de distancia de preferencias–, mayor probabilidad tiene un gobierno antipluralista de erosionar la calidad de la democracia. Por el contrario, cuando el poder de veto es suficiente –a partir de 3 jugadores con veto o de una distancia de 0,39 entre los jugadores más alejados–, los gobiernos antipluralistas encuentran serias dificultades para derrocar las instituciones democráticas. El ejemplo más extremo lo encontramos en aquellos casos en los que un único partido con un elevado grado de preferencias antipluralistas logra controlar las instituciones tanto ejecutivas como legislativas durante un largo período de tiempo, quedando de facto suprimido el poder de veto de la oposición. En estos casos, la democracia tiene muy pocas opciones de supervivencia.

6. CONCLUSIONES

El retroceso democrático constituye la mayor amenaza a la que se han enfrentado las democracias desde el período de entreguerras. Este modelo de autocratización se diferencia de los anteriores en dos aspectos. Primero, no se trata de un ruptura radical con

el orden democrático, sino de un proceso de distanciamiento gradual. Y segundo, el desmantelamiento de las instituciones democráticas se produce, principalmente, mediante el empleo de mecanismos legales. Tomados por separado, los cambios perpetrados por estos gobiernos pueden parecer inocuos. Sin embargo, su acción conjunta conduce a la erosión de la calidad de las instituciones democráticas (Huq y Ginsburg, 2018). Identificar los primeros síntomas a tiempo constituye una tarea imprescindible, pues, una vez que esta clase de líderes autoritarios han alcanzado el poder, puede ser demasiado tarde para detener el retroceso de la democracia.

En este trabajo, argumento que a la hora de explicar los procesos de retroceso democrático es preciso tener en cuenta dos factores. Primero, el criterio que permite identificar las amenazas potenciales a la democracia es el antipluralismo. En este sentido, los datos reflejan que cuanto más antipluralista sea el partido que ocupa la presidencia del gobierno, mayores son las probabilidades de que ocurra un episodio de retroceso democrático. Segundo, la configuración de jugadores con veto juega un papel fundamental en estos procesos. En concreto, encontramos que a medida que aumenta el poder de veto que enfrenta un gobierno antipluralista, disminuye la probabilidad de que erosione las instituciones democráticas. Por el contrario, cuando un gobierno antipluralista logra controlar las instituciones ejecutivas y legislativas durante un largo período de tiempo—como ha ocurrido en los casos de Venezuela y Nicaragua—, la democracia se encuentra en serio peligro. Asimismo, el análisis de regresión llevado a cabo revela un efecto positivo de la polarización política en los procesos de retroceso democrático: a mayor polarización, mayor probabilidad de retroceso democrático. Por el contrario, ni el nivel de riqueza ni la proporción de regímenes autoritarios en la región muestran una relación significativa con la variable dependiente.

¿Es posible evitar el retroceso democrático? Desgraciadamente, la respuesta es negativa. La democracia moderna se basa en la libre elección de representantes. La exclusión ex ante de alternativas iría en contra de los principios que guían su procedimiento y sentaría un peligroso precedente. Después de todo, ¿quién decide quién puede competir y quién no? Si bien no podemos evitar el retroceso democrático, sí podemos prevenirlo en cierta medida mediante el diseño de sistemas institucionales que tiendan a descentralizar el poder político. En este sentido, el trabajo de Lijphart (2000) sobre las bondades de los sistemas consensuales sobre los mayoritarios ofrece un inestimable punto de partida. Si nos centramos en América Latina, cabe establecer al menos dos recomendaciones. Por un

lado, la institucionalización de una segunda cámara con poder de veto efectivo que sea elegida mediante reglas electorales que propicien una mayoría distinta a la de la cámara baja, lo cual aumentaría el número de jugadores con veto en el proceso legislativo. Por otro lado, la celebración de las elecciones presidenciales y parlamentarias en distintas fechas, lo cual disminuiría las probabilidades de que un único partido controle ambas ramas del poder. Esta última recomendación no está exenta de cierta polémica, pues supondría incrementar la probabilidad de bloqueo entre el ejecutivo y el legislativo. Sin embargo, como se ha demostrado en este trabajo, el peligro para la democracia no proviene del exceso de contrapesos, sino de su ausencia.

7. REFERENCIAS

- Andrews, Josephine T. y Gabriella R. Montinola. 2004. “Veto players and the rule of law in emerging democracies”, *Comparative Political Studies*, 37 (1): 55-87.
- Bauer, Michael W. y Stefan Becker. 2020. “Democratic backsliding, populism, and public administration”, *Perspectives on Public Management and Governance*, 3 (1): 19-31.
- Bermeo, Nancy. 2016. “On democratic backsliding”, *Journal of Democracy*, 27 (1): 5-19.
- Cianetti, Licia y Seán Hanley. 2021. “The end of the backsliding paradigm”, *Journal of Democracy*, 32 (1): 66-80.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Fabio Angiolillo, Michael Bernhard, Cecilia Borella, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Linnea Fox, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Ana Good God, Sandra Grahn, Allen Hicken, Katrin Kinzelbach, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Anja Neundorf, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Oskar Rydén, Johannes von Römer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundström, Eitan Tzelgov, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig y Daniel Ziblatt. 2024. “V-Dem Codebook v14”, Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Corrales, Javier. 2015. “Autocratic legalism in Venezuela”, *Journal of Democracy*, 26 (2): 37-51.

- Croissant, Aurel. 2003. "Legislative powers, veto players, and the emergence of delegative democracy: A comparison of presidentialism in the Philippines and South Korea", *Democratization*, 10 (3): 68-98.
- Dahl, Robert A. 1984. "Polyarchy, pluralism, and scale", *Scandinavian Political Studies*, 7 (4): 225-240.
- Dahl, Robert A. 1989. *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Diamond, Larry. 1996. "Is the third wave over?", *Journal of Democracy*, 7 (3): 20-37.
- Diamond, Larry. 2021. "Democratic regression in comparative perspective: scope, methods, and causes", *Democratization*, 28 (1): 22-42.
- Edgell, Amanda B., Seraphine F. Maerz, Laura Maxwell, Richard Morgan, Juraj Medzihorsky, Matthew C. Wilson, Vanessa Boese, Sebastian Hellmeier, Jean Lachapelle, Patrik Lindenfors, Anna Lührmann y Staffan I. Lindberg. 2020. Episodes of Regime Transformation Dataset (v2.0) Codebook.
- Foa, Roberto S. y Yascha Mounk. 2017. "The signs of deconsolidation", *Journal of Democracy*, 28 (1): 5-15.
- Gamboa, Laura. 2023. "How Oppositions Fight Back", *Journal of Democracy*, 34 (3): 90-104.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman. 2021. "The anatomy of democratic backsliding", *Journal of Democracy*, 32 (4): 27-41.
- Hay, Colin. 1998. "Estructura y actuación (agency)", en D. Marsh y G. Stoker, (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Huntington, S. P. 1994. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Huq, Aziz y Tom Ginsburg. 2018. "How to lose a constitutional democracy", *UCLA Law Review*, 65: 78-169.
- Jahn, Detlef. 2010. "The veto player approach in macro-comparative politics: concepts and measurement", en T. König, G. Tsebelis y M. Debus (eds.), *Reform processes and policy change: Veto players and decision-making in modern democracies*. Londres: Springer.

- Kaltwasser, Cristóbal R. 2012. “The ambivalence of populism: threat and corrective for democracy”, *Democratization*, 19 (2): 184-208.
- Kosař, David y Samuel Spáč. 2021. “Post-communist chief justices in Slovakia: From transmission belts to semi-autonomous actors?”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 13 (1): 107-142.
- Laclau, Ernesto. 2005. *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt. 2018. *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Linz, Juan J. 1978. *Crisis, breakdown and reequilibration*. Londres: Johns Hopkins University Press.
- Lührmann, Anna, Nils Düpont, Masaaki Higashijima, Yaman Berker Kavasoglu, Kyle L. Marquardt, Michael Bernhard, Holger Döring, Allen Hicken, Melis Laebens, Staffan I. Lindberg, Juraj Medzihorsky, Anja Neundorf, Ora John Reuter, Saskia Ruth-Lovell, Keith R. Weghorst, Nina Wiesehomeier, Joseph Wright, Nazifa Alizada, Paul Bederke, Lisa Gastaldi, Sandra Grahn, Garry Hindle, Nina Ilchenko, Johannes von Römer, Steven Wilson, Daniel Pemstein y Brigitte Seim. 2020. “Codebook Varieties of Party Identity and Organization (V-Party) V1”. Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Lührmann, Anna, Marcus Tannenberg y Staffan I. Lindberg. 2018. “Regimes of the world (RoW): Opening new avenues for the comparative study of political regimes”, *Politics and Governance*, 6 (1): 60-77.
- Lührmann, Anna y Staffan I. Lindberg. 2019. “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”, *Democratization*, 26 (7): 1095-1113.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 2023. “Why Latin America's democracies are stuck”, *Journal of Democracy*, 34 (1): 156-170.
- March, Luke. 2023. “Putin: populist, anti-populist, or pseudo-populist?”, *Journal of Political Ideologies*. <https://doi.org/10.1080/13569317.2023.2250744>
- Martí i Puig, Salvador y Macià Serra. 2020. “Nicaragua: De-democratization and regime crisis”, *Latin American Politics and Society*, 62 (2): 117-136.

- McCoy, Jennifer y Murat Somer. 2021. "Overcoming polarization", *Journal of Democracy*, 32 (1): 6-21.
- Medzihorsky, Juraj y Staffan I. Lindberg. 2024. "Walking the talk: How to identify anti-pluralist parties", *Party Politics*, 30 (3): 420-434.
- Merkel, Wolfgang y Felix Scholl. (2018). "Illiberalism, populism and democracy in East and West", *Politologický časopis-Czech Journal of Political Science*, 25 (1): 28-44.
- Mudde, Cas. 2004. "The populist zeitgeist", *Government and Opposition*, 39 (3): 541-563.
- Mudde, Cas. 2021. "Populism in Europe: An illiberal democratic response to undemocratic liberalism (The Government and Opposition/Leonard Schapiro Lecture 2019)", *Government and Opposition*, 56 (4): 577-597.
- Mudde, Cas y Cristóbal R. Kaltwasser. 2017. *Populism: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo A. 1994. "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, 5 (1): 55-69.
- Pérez-Liñán, Aníbal, Nicolás Schmidt y Daniela Vairo. 2019. "Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016", *Democratization*, 26 (4): 606-625.
- Power, Timothy J. 2010. "Brazilian democracy as a late bloomer: Reevaluating the regime in the Cardoso-Lula era", *Latin American Research Review*, 45 (1): 218-247.
- Russell, Meg. 2012. "Elected second chambers and their powers: An international survey", *The Political Quarterly*, 83 (1): 117-129.
- Stanley, Ben. 2019. "Backsliding away? The quality of democracy in Central and Eastern Europe", *Journal of Contemporary European Research*, 15 (4): 343-353.
- Tsebelis, George. 1995. "Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25 (3): 289-325.

- Tsebelis, George. 1999. "Veto players and law production in parliamentary democracies: An empirical analysis", *American Political Science Review*, 93 (3): 591-608.
- Tsebelis, George. 2000. "Veto players and institutional analysis", *Governance*, 13 (4): 441-474.
- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Wolkenstein, Fabio. 2023. "What is democratic backsliding?", *Constellations*, 30: 261-275.
- Zakaria, Fareed. 1997. "The rise of illiberal democracy", *Foreign Affairs*, 76 (6): 22-43.

ANEXOS

Tabla 1. Casos de estudio

PAÍS	PERÍODO
Argentina	1994-2019
Bolivia	1994-2019
Brasil	1994-2022
Chile	1994-2021
Colombia	1994-2022
Costa Rica	1994-2021
Ecuador	1994-2020
El Salvador	1999-2018
Guatemala	2000-2019
Honduras	1994-2021
México	1996-2021
Nicaragua	1994-2022
Paraguay	1994-2023
Panamá	1994-2019
Perú	2001-2020
República Dominicana	1996-2020
Uruguay	1994-2019
Venezuela	1994-2018

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Episodios de retroceso democrático

PAÍS	RETROCESO DEMOCRÁTICO
Argentina	No
Bolivia	Sí (2006-2019)
Brasil	Sí (2016-2021)
Chile	No
Colombia	No
Costa Rica	No
Ecuador	Sí (2007-2013)
El Salvador	Sí (2018)
Guatemala	Sí (2018-2019)
Honduras	Sí (2006-2010)
México	Sí (2020-2021)
Nicaragua	Sí (2006-2022)
Paraguay	No
Panamá	No
Perú	Sí (2016-2020)
República Dominicana	No
Uruguay	No
Venezuela	Sí (1998-2018)

Fuente: elaboración propia.