



Revista de Ciencia Política

ISSN: 0716-1417

revcipol@puc.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile

Chile

ENCINAS, DANIEL

LOS ESCUDOS DE LA DEMOCRACIA EN ARGENTINA Y PERÚ: LA CRISIS COMO
RUTA HACIA EL AUTORITARISMO COMPETITIVO

Revista de Ciencia Política, vol. 36, núm. 3, 2016, pp. 631-654

Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32449207004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LOS ESCUDOS DE LA DEMOCRACIA EN ARGENTINA Y PERÚ: LA CRISIS COMO RUTA HACIA EL AUTORITARISMO COMPETITIVO*

*Shields of Democracy: Crises and Competitive Authoritarianism
in Argentina and Peru*

DANIEL ENCINAS

Pontificia Universidad Católica del Perú

RESUMEN

En un contexto en que los golpes de Estado y los gobiernos militares prácticamente han desaparecido del escenario político en América Latina, el presente artículo busca explicar por qué en dos casos políticamente similares y que experimentaron severas crisis de estatalidad, surgieron resultados divergente en el régimen político: estabilidad democrática en Argentina y autoritarismo competitivo en Perú. La evidencia permite plantear que se debe a la presencia o ausencia de dos factores profundos y de largo plazo que actúan como contrapesos a la acumulación de poder de los presidentes: la dinámica intrapartidaria y la robustez de la política subnacional. Finalmente, el artículo concluye planteando la importancia académica y normativa de indagar el peso de estos factores en otros casos.

Palabras clave: democracia, autoritarismo competitivo, crisis, partidos políticos, política subnacional

ABSTRACT

In a context in which coups d'etat and military rule have practically disappeared from Latin America, why did severe political crises under similar political conditions produce democratic stability in Argentina but competitive authoritarianism in Peru? This article presents evidence that the intra-party dynamics and the robustness of sub-national politics determine regime outcomes by limiting the long-term accumulation of presidential power. The article concludes by highlighting the importance of both factors for studying other cases.

Key words: democracy, competitive authoritarianism, crisis, political parties, subnational politics

* Este artículo está basado en mi Tesis de Licenciatura presentada en la Pontificia Universidad Católica del Perú (2013), asesorada por Eduardo Dargent. Estoy especialmente agradecido con él y con Alberto Vergara por sus sugerencias, así como por el apoyo y el aliento brindados. Asimismo, agradezco a Jorge Aragón, Damarys Canache, Marylia Cruz, Kent Eaton, Manuel Figueroa, Yamilé Guibert, Steve Levitsky, Ángel Ragas, Paolo Sosa, Martín Tanaka, Aaron Watanabe y Mauricio Zavaleta por los valiosos comentarios a versiones previas del manuscrito. Sus consejos y los de dos estupendos revisores anónimos fueron muy importantes para mejorar el artículo. Sin embargo, los errores y las omisiones son de mi entera responsabilidad.

*"Ambition must be
made to counteract ambition".
JAMES MADISON, El Federalista 51*

I. INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas en América Latina han estado signadas por una institucionalización sin precedentes de la competencia electoral, debido a la desaparición (casi sin excepciones) de los golpes de Estado y los gobiernos militares.¹ Por este motivo, algunos autores han sido optimistas al mencionar que actualmente “los gobiernos elegidos democráticamente siguen cayendo, pero a diferencia de las décadas anteriores, no se derrumban los regímenes democráticos” (Pérez-Liñan 2009: 19-20).

No obstante, este optimismo debe ser matizado. Los latinoamericanos también han visto emerger regímenes políticos híbridos que combinan características de la democracia y del autoritarismo, como los llamados autoritarismos competitivos (Levitsky y Way 2010). Por lo tanto, una pregunta de gran actualidad en la región es por qué en algunos casos la democracia se mantiene y en otros se cae, dando paso a un autoritarismo competitivo.

El presente artículo se enmarca en esta discusión, estudiando el contraste entre Argentina y Perú durante los años ochenta y noventa. Los dos casos están lejos de lo que postula Schmitter (2010: 22) al proponer que “las crisis económicas o políticas que alguna vez hubieran sido suficientes para provocar el cambio de régimen, ahora sólo generan agitaciones en la política electoral”. Por contraste, en ambos países ocurrió un serio desafío al régimen democrático cuando experimentaron los graves efectos de una “crisis de estatalidad”. No obstante, pese a las similitudes, en Argentina la democracia se mantuvo a lo largo de la década siguiente, mientras que en Perú apareció un autoritarismo competitivo en el mismo periodo temporal.

Para explicar esta divergencia, se propone la importancia de dos factores profundos y de largo plazo que, usualmente, no han sido tomados en cuenta por la teoría democrática (más enfocada en los liderazgos, la cultura política y/o las instituciones formales): la dinámica intrapartidaria y la robustez de la política subnacional. Se sostiene que la presencia en Argentina de ambos contrapesos (el primero nacional-partidario y el segundo territorial-periférico) sirvió como un balance a la acumulación de poder; mientras que su ausencia en Perú generó una “desprotección” de la democracia. En otras palabras, estos factores fueron los “escudos” con los que contó la democracia argentina y de los que careció la peruana. Por lo tanto, este trabajo de investigación no se centra en el ámbito descriptivo-conceptual en el que se ha enfocado principalmente los estudios

¹ Esto ha sido atribuido, principalmente, al contexto internacional Post-Guerra Fría (Levitsky y Way 2010; Mainwaring y Pérez-Liñan 2005).

sobre regímenes híbridos.² En cambio, indaga sobre las *causas* y los *mecanismos* del surgimiento de los autoritarismos competitivos complementando lo trabajado por Levitsky y Way (2010)³ y en la línea de lo trabajado por Levitsky y Loxton (2012), pero evaluando sus argumentos. El objetivo es lidiar –parafraseando a O'Donnell (1994)– no con la forma final sino con el “animal político” en crecimiento.⁴

El artículo empieza presentando brevemente las principales consideraciones sobre los conceptos, el planteamiento teórico y la aproximación metodológica. En la siguiente sección, se desarrolla la comparación entre los casos, describiendo tanto las similitudes como el resultado divergente. A continuación, se plantean tres explicaciones alternativas para entender el fenómeno. En la quinta sección, se realiza una propuesta alternativa y novedosa de dos factores o escudos cruciales de la democracia usualmente no tomados en cuenta para entender este fenómeno y, finalmente, en las conclusiones se resumen los puntos más resaltantes de la investigación y algunas ideas sobre la agenda de investigación que podría abrirse.

II. CRISIS DE ESTATALIDAD Y RÉGIMEN POLÍTICO

Considerando que un régimen político se define como la “combinación de patrones que determinan los métodos de acceso a los principales puestos públicos” (Schmitter y Lynn 1995: 173), nuestro punto de partida es la diferencia entre democracia y autoritarismo competitivo. El primer concepto, siguiendo una definición proceduralista estándar (Levitsky y Way 2010), se caracteriza por contar con elecciones libres y limpias, sufragio inclusivo, amplia protección de derechos políticos y libertades civiles, así como que los candidatos elegidos gobernan efectivamente sin poderes no elegidos bajo la sombra (Mainwaring y Pérez-Liñán 2005). En cambio, un autoritarismo competitivo es un tipo de régimen híbrido, que comparte únicamente las instituciones formales de la competencia electoral multipartidista de la democracia, pero que se diferencia de esta en que el gobernante de turno comete abusos de poder que vulneran los derechos políticos y las libertades civiles, al tiempo que sesga el campo de juego a su favor, generando que la capacidad de la oposición para competir sea seriamente comprometida (Levitsky y Way 2010).

Si bien existe discusión y crítica a la proliferación conceptual alrededor de las democracias y autoritarismos con “adjetivos” (Collier y Levitsky 1997; Linz 2000), el concepto de autoritarismo competitivo ofrece diversas ventajas como no ser una categoría residual, no tener un sesgo de democratización (Levitsky

² Por ejemplo, ver el texto de Collier y Levitsky (1997) sobre los cientos de conceptos de democracias con adjetivos.

³ Los autores estaban interesados en las trayectorias de los autoritarismos competitivos una vez establecidos.

⁴ Agradezco a Alberto Vergara por la frase.

y Way 2010)⁵ y permitir incorporar las precauciones recomendadas por autores como Armony y Schamis (2005) de que las fronteras con el régimen democrático no sean borrosas. En este sentido, más allá de las deficiencias que cualquier democracia realmente existente puede tener, se considera que se ha establecido un autoritarismo competitivo cuando existe una vulneración a una o más de las mencionadas características constitutivas de un régimen democrático.⁶

A partir de esta distinción, la presente investigación sostiene que, aún en la actualidad –a diferencia de lo planteado por Schmitter (2010)– algunas crisis particularmente fuertes pueden generar serios desafíos para la estabilidad de la democracia y derivar en una transición hacia el autoritarismo competitivo. Específicamente, se centra en los efectos de las “crisis de estatalidad” entendidas como la debilidad extrema en “la capacidad de los Estados de ejercer control sobre su territorio, (...) una medida del grado hasta el cual (...) pueden diseñar políticas y obtener el consenso necesario, nacional e internacional para asegurar su implementación” (Corrales 2003:84), donde asoma el peligro de incurrir *hobbesianamente* en un estado de naturaleza o la *caoscracia*.⁷ Si imaginamos un *continuum*, la crisis de estatalidad sería un punto de inflexión situado en un nivel de estatalidad menor que la histórica debilidad de los estados latinoamericanos, pero en la frontera previa a la “muerte del leviatán”. El potencial de la crisis de estatalidad para desestabilizar la democracia se debe al nexo entre este tipo de régimen y la capacidad del Estado. Diversos autores han relacionado la debilidad estatal con amplios riesgos para la democracia,⁸ porque bajo estas condiciones se genera descontento público y propensión a la aceptación de *outsiders* anti-sistema (Mainwaring 2006), se dificulta la gobernabilidad democrática (Linz y Stepan 1996; Huntington 1968) y la provisión de bienes públicos básicos (Rotberg 2004), es altamente probable que la figura de un “hombre fuerte” pueda suplir ilusoriamente la necesidad de un “Estado fuerte” (Centeno 2009) y porque el desigual alcance territorial del Estado (principalmente el imperio de la ley) genera “zonas marrones”, donde la democracia nacional, prácticamente, no existe (O’Donnell 1993). Por este motivo, al ocurrir una crisis de estatalidad, se intensifican las consecuencias negativas de un bajo nivel de estatalidad y aumentan las probabilidades del cambio de régimen, porque las crisis “suelen provocar notables transformaciones” (Chwieroth 2010: 496) y “a veces, en momentos de crisis, las instituciones son reemplazadas por completo” (Taylor 2009: 487).⁹ Parafraseando la fórmula de Linz y Stepan (1996), que señala que “sin estado la democracia no es posible”, se puede indicar que si el Estado está en peligro de desaparecer, la democracia también se pone en riesgo.

⁵ Ver el capítulo teórico para mayores precisiones, así como el apéndice metodológico de dicha publicación.

⁶ Esta estructura “necesaria y suficiente” como regla de agregación, puede encontrarse en diversos trabajos. Ver, por ejemplo, Mainwaring y Scully (2005) y Levitsky y Way (2010).

⁷ El término corresponde a Richard Snyder.

⁸ Para complejizar la discusión teórica sobre la relación entre Estado y democracia, ver Slater (2008) y Munck y Mazzuca (2014).

⁹ Todas las citas textuales de los títulos en inglés que aparecen en las referencias bibliográficas han sido traducidas libremente por el autor.

Sin embargo, no todas las crisis de estatalidad terminan en un autoritarismo competitivo, porque “no importa cuán visible o severa [sea una crisis], no induce una respuesta automática” (Chwieroth 2010: 496). ¿Por qué este tipo de crisis lleva a un autoritarismo competitivo en algunos países y en otros no? Esa es la pregunta principal que se intenta responder, específicamente, para los casos de Argentina y Perú.

Al respecto, se debe precisar brevemente la aproximación metodológica utilizada. Esta comparación se realizará bajo los parámetros del “diseño de los casos más similares” (Pzeworski y Teune 1970),¹⁰ porque ambos países comparten características en común, incluyendo Estados históricamente débiles¹¹ que sucumbieron antes una crisis de estatal de similares proporciones en los ochentas e inicios de los noventa. Sin embargo, el resultado en el régimen político fue divergente. Por otro lado, al considerar que en ambos se dio una crisis de estatalidad, se puede entender que ésta no es una condición suficiente para el autoritarismo competitivo. En este sentido, esta perspectiva más pesimista sobre los efectos de la crisis no es determinista: no se afirma que todas las crisis de estatalidad derivan en un autoritarismo competitivo. Sin embargo, tampoco es una condición necesaria: siguiendo estudios previos (Levitsky y Loxton 2012), se puede anticipar que no todos los autoritarismos competitivos provienen de una crisis de estatalidad.¹² Por lo tanto, la explicación que se plantee deberá hacerse considerando la combinación de factores que, conjuntamente, llevan al resultado, pese a que individualmente no tengan este efecto.¹³

III. RESULTADOS DIVERGENTES DE LA CRISIS DE ESTATALIDAD SIMILAR EN ARGENTINA Y PERÚ

Argentina y Perú cuentan históricamente con muchas similitudes. Por este motivo, autores como Collier y Collier (1991), O'Donnell (1994), Knight (1998), Stokes (2001), Weyland (2002), Kurtz (2013), entre otros, realizaron comparaciones entre estos casos. Siguiendo esta bibliografía, ambos países comparten la inestabilidad de los regímenes políticos a lo largo del siglo XX: Estados históricamente débiles, haber contado con partidos populistas (el peronismo o PJ y el APRA) que articularon la política durante gran parte de estos años y que a inicios de los ochenta experimentaron transiciones que derivaron en democracias con amplias deficiencias y características “delegativas”.¹⁴

¹⁰ Citado en Pérez-Liñan (2007).

¹¹ Kurtz (2013) ha estudiado la similitud de la debilidad estatal entre Argentina y Perú. Su investigación demuestra que, pese a diferencias iniciales post-Independencia, ambos países terminaron acercando sus trayectorias de capacidad estatal.

¹² Sobre suficiencia y necesidad, ver Mahoney (2008).

¹³ Mackie (1965) denominó INUS a este tipo de causas por sus siglas en inglés: “insufficient but necessary part of a condition which is itself unnecessary but sufficient for the result” (Mahoney 2008).

¹⁴ En este sentido, pese a que Argentina tenía características estructurales que la diferenciaban de Perú (un mayor grado de riqueza y de instrucción de su población, una clase media más grande y una estructura social comparativamente más igualitaria), las similitudes en lo político son amplias.

Sobre esta base, a continuación se plantea que estos países –similares en términos políticos– pasaron por una crisis de estatalidad de proporciones también análogas en los albores de la nueva experiencia democrática. En ambos países, esta crisis se manifestó en (al menos) dos dimensiones de la estatalidad: la dimensión weberiana referida al monopolio de la coerción y la dimensión de efectividad económica o la capacidad para enfrentar los desafíos en este ámbito (Corrales 2003).¹⁵ Asimismo, además de las similitudes “objetivas” en su gravedad, debe tomarse en cuenta que, “subjetivamente”, ambas crisis de estatalidad tuvieron efectos parecidos: en Argentina también se hablaba del “caos y peligro de disolución social”, una “situación de crisis orgánica” (Fair 2009: 53) y una “crisis generalizada” (Carrera et al. 1995: 4).

Como consecuencia, se generaron los efectos intensificados de la debilidad estatal sobre la democracia, siendo elegidos líderes (Alberto Fujimori en Perú y Carlos Menem en Argentina) que, además de brindar una imagen de “renovación”, gobernaron desplegando estrategias de acumulación de poder y que tuvieron mayor propensión a considerar medidas que permitieran la gobernabilidad, aun cuando atentaran contra la democracia.¹⁶ Pese a esto, ambos contaron con amplia aprobación popular debido a que la ciudadanía esperaba mejoras prospectivas (Weyland 2002)¹⁷ a través de estos riesgos que no tenían como límite la institucionalidad democrática. Sin embargo, la democracia solo se cayó en Perú y no en Argentina, pese a que –por los abusos de Menem– “los pronósticos de los analistas en la década de los 90 sobre la democracia argentina eran casi unánimemente pesimistas” (Levitsky 2005: 306).

Perú: crisis de estatalidad y autoritarismo competitivo

Cuando Alberto Fujimori llegó a la presidencia el 28 de julio de 1990, el país enfrentaba una crisis de estatalidad. Como apuntó Burt (2004: 253) sobre el Estado peruano: “aunque fue tradicionalmente visto como ineficiente y corrupto, la confianza popular en la institución se erosionó aún más, debido a que a la incapacidad (...) para asegurar el orden público se añadió la erosión de la confianza pública en la autoridad”.

Con respecto a la dimensión weberiana, durante los gobiernos de Fernando Belaúnde (1980-1985) y Alan García (1985-1990), hubo serias violaciones de derechos humanos cometidas tanto por el grupo terrorista Sendero Luminoso como por las fuerzas armadas y su control sobre el territorio. De este modo, “la subversión persistía y se intensificaba, como demostró el creciente número de

¹⁵ Otras dimensiones también podrían ser abordadas y agregarían mayores paralelos entre los casos, ver Corrales (2003).

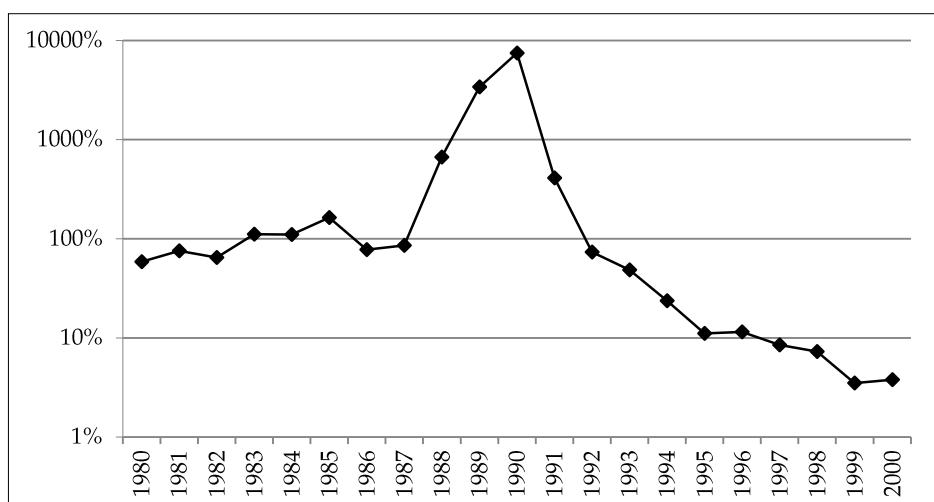
¹⁶ Durante estos años de crisis, otro efecto de la debilidad estatal fue la proliferación de “zonas marrones” en Argentina y Perú identificadas por O’Donnell (1993). Para mayor detalle, ver Vergara (2012) sobre Perú y Giraudy (2009) sobre Argentina.

¹⁷ Aunque el argumento del autor está relacionado al ámbito económico, este se puede ampliar a las dimensiones políticas de la crisis.

asesinatos” (Cotler 1991: 101). Aunque sufrió reveses, Sendero Luminoso “fue capaz de establecer una presencia y operatividad en vastas regiones del país, particularmente donde el estado estaba ausente o era ampliamente ineficiente, construyendo estructuras de autoridad alternativas (...) que a veces desafían, a veces reemplazaban, al propio estado” (Burt 2004: 249). Durante varios años, Perú ocupó el primer lugar entre los países que reportaban detenidos-desaparecidos y, al final de la década, el 32% del territorio y el 49% del país se encontraban bajo control militar (Degregori 2010).

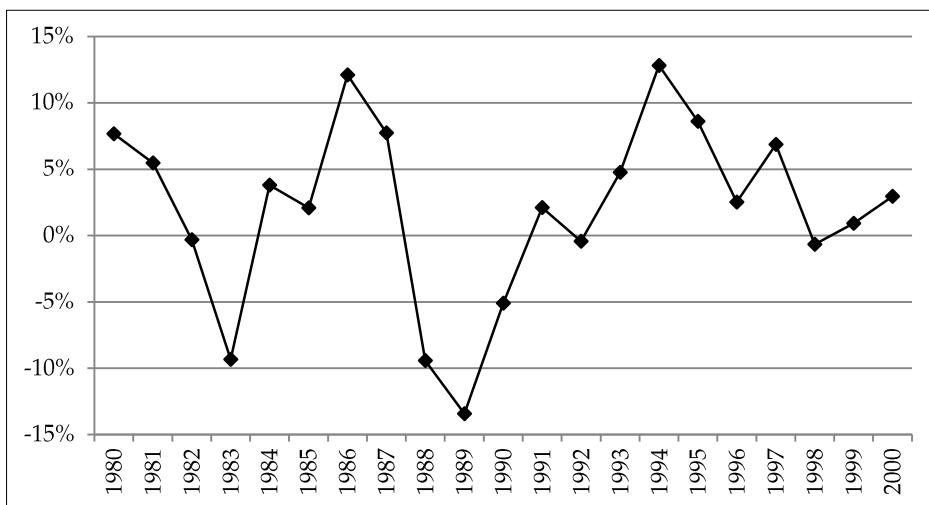
Por otro lado, se debe precisar lo que ocurría en la dimensión económica. Belaúnde, perdiendo las oportunidades que el contexto internacional avizoraba, decidió continuar con el programa de ajuste llevado a cabo en los dos últimos años del gobierno militar, con efectos catastróficos. Como consecuencia, “se produjo una tasa de inflación de tres cifras” (Cotler 1991: 90). Desde 1983, la inflación ya superaba el 100% y el PBI seguía en decrecimiento. Alan García, por su parte, intentó enfrentar la crisis con un plan que calificó de “nacionalista” y “antiimperialista”. Aunque sus políticas heterodoxas tuvieron buenos resultados en los dos primeros años, muy pronto también se mostraron ineficaces. El PBI, que no dejó de caer desde 1986, decreció 13,43% en el último año de su gobierno y se llegó a una hiperinflación cercana a la insólita cifra de 7.500%.

Gráfico 1. Perú 1980-2000: porcentaje de inflación



Fuente: BCR, elaboración propia

Gráfico 2. Perú 1980-2000: variación porcentual real del PBI



Fuente: BCR, elaboración propia

Como consecuencia, se intensificaron las dificultades de la gobernabilidad democrática, aumentaron las zonas marrones y se debilitó la representación política democrática. En este contexto, salió elegido presidente Alberto Fujimori, quien cabe perfectamente dentro de la descripción del líder personalista que acumula poder. Su gobierno fue exitoso en controlar la inflación y estabilizar la economía, así como también en contener a Sendero Luminoso, empezando por la captura de Abimael Guzmán, su máximo líder, en septiembre de 1992. A partir de 1997, el número de muertos y desaparecidos a consecuencia del conflicto armado interno fue prácticamente nulo y, hacia el 2000, ya resultaba evidente que este había terminado.¹⁸

De la mano de estos éxitos, Fujimori cometió muchos abusos de poder. Legitimado por el control de la economía y por su nueva estrategia antisubversiva, llevó a cabo el *autogolpe* en 1992. Sin embargo, posteriormente se celebraron elecciones libres y competitivas que llevaron a que algunos analistas como O'Donnell (1994) y Weyland (2002) a considerarlo como el regreso a una democracia. No obstante, como mencionó Steven Levitsky: "la presencia de elecciones competitivas distingue al Perú de casos de régimen completamente autoritarios; mientras que el poder autónomo de las fuerzas armadas y del SIN, el esfuerzo sistemático de intimidar a la prensa y a los opositores del régimen, la politización de instituciones electorales descalifica al Perú de ser categorizado incluso como una democracia delegativa" (Levitsky 1999: 79). Por este motivo,

¹⁸ Aunque se sabe que Fujimori no fue el responsable principal de este éxito, "éste fue crucial para recuperar la confianza pública en el estado peruano y su habilidad para restablecer el orden y un mínimo de normalidad a la vida diaria" (Burt 2004: 257).

resulta más adecuado calificarlo como un autoritarismo competitivo, lo que es confirmado por las cifras de Freedom House que se presentarán más adelante.

Argentina: crisis de estatalidad y estabilidad democrática

Las elecciones celebradas el 30 de octubre de 1983, que dieron como ganador al candidato de la Unión Cívica Radical (UCR) Raúl Alfonsín (1983-1989), establecieron el inicio de una nueva etapa democrática en Argentina. Pronto, no obstante, al igual que en el caso peruano, las capacidades del Estado argentino entraron en crisis.

En perspectiva comparada, el Estado argentino también ha sido caracterizado como débil (Mazzuca 2002), porque –pese a un inicio más auspicio– su nivel de capacidad estatal es tan deficiente como el peruano (Kurtz 2013). Pero, más allá de esta “herencia de debilidad”, también se llegó a una crisis de estatalidad. En relación a la dimensión weberiana, también se evidenció la dificultad para mantener el monopolio de la coerción.¹⁹ En primer lugar, la presión militar y la incapacidad de los civiles para controlarla (Bethell 1991: 151), implicó una grave dificultad asociada al nivel de estatalidad, porque si hay por un lado un gobierno nacional y, por otro, militares que no obedecen en la coerción a este, pueden surgir dificultades para determinar quién es la autoridad en el territorio. Además, ocurrieron saqueos en cientos de barrios pobres que, a diferencia de lo ocurrido en otros países, no está orientado a políticas específicas sino que “aparecen (...) como expresión de una crisis generalizada” (Carrera et al. 1995: 4).

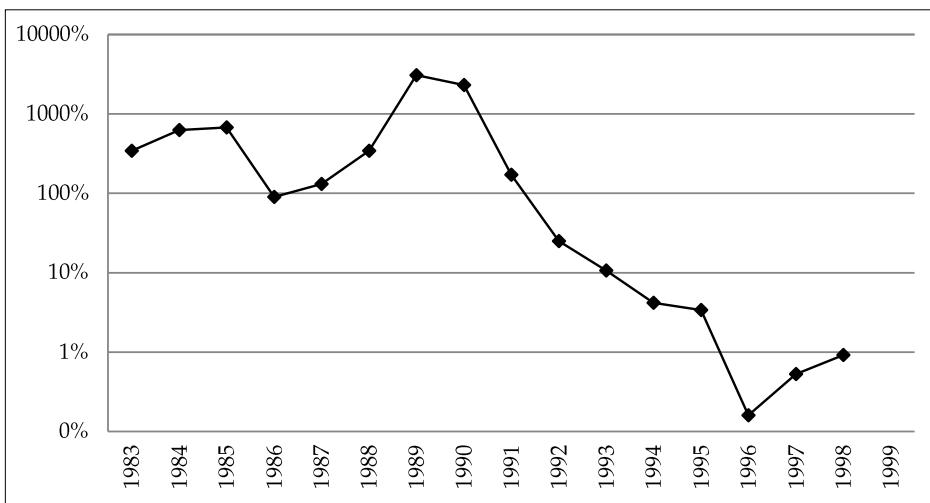
La situación también es similar en la dimensión de efectividad económica. La nueva democracia argentina heredó una fuerte crisis económica del régimen militar y, por ello, el gobierno llevó a cabo los planes anti-inflacionarios (“paquetazos”) como el “Austral” (junio de 1985) y el “Primavera” (agosto de 1988) que fracasaron. Desde 1986 en adelante, la inflación nunca dejó de crecer, derivando en una hiperinflación de 3.079% en 1989. Además, el PBI disminuyó hasta llegar a un decrecimiento de 7,2% al final del mandato de Alfonsín.

La situación se tornó inmanejable no solamente por la crisis “objetiva”, sino también por las percepciones de las élites y de la población. Así, Alfonsín se vio forzado a dejar el puesto a su sucesor seis meses antes de lo previsto. De esta accidentada manera, Carlos Menem, del Partido Justicialista, asumió la presidencia. En la campaña y el gobierno, las similitudes con el gobernante peruano fueron notables (Stokes 2001).²⁰

¹⁹ “En enero de 1989 un grupo terrorista, escaso en número, pobre en recursos, aislado y trasnochado, asaltó el cuartel de La Tablada en el Gran Buenos Aires y el ejército encontró la ocasión para realizar una aplastante demostración de fuerza, que culminó con el aniquilamiento de los asaltantes” (Romero, 1994: 265).

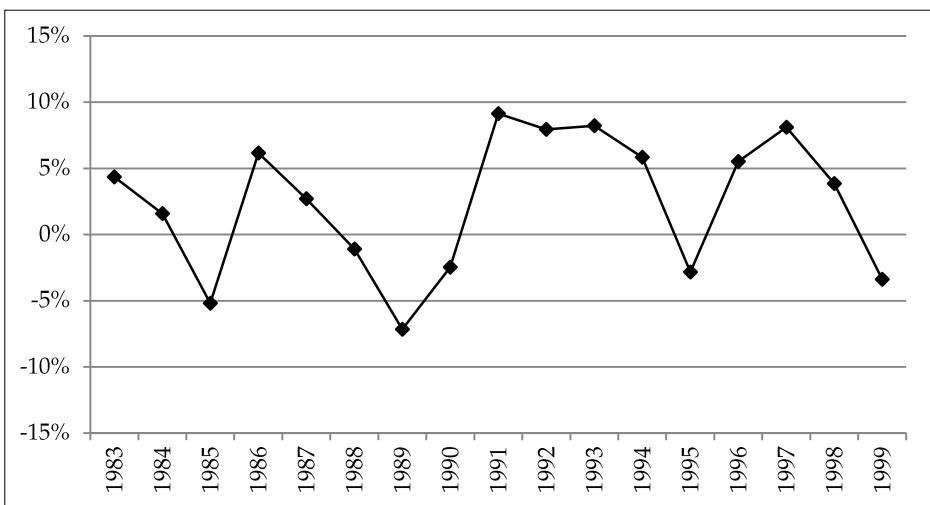
²⁰ Por ejemplo, pese a ser elegidos bajo una plataforma populista, ambos presidentes impulsaron un *agresivo* giro hacia el libremercado (Weyland, 2002; Corrales, 2003).

Gráfico 3. Argentina 1983-1999: porcentaje de inflación



Fuente: Datagob, elaboración propia

Gráfico 4. Argentina 1983-1999: variación porcentual real del PBI

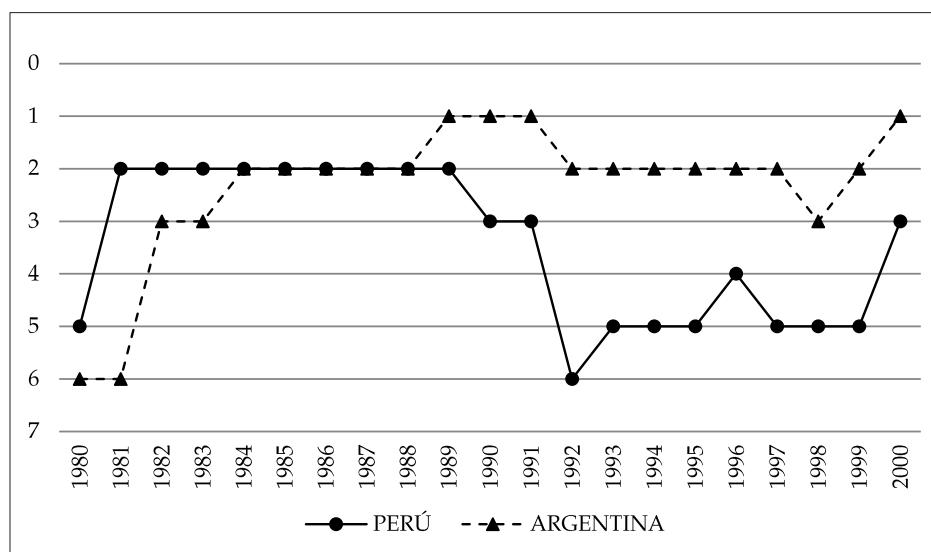


Fuente: INDEC, elaboración propia

Durante su gobierno, Menem acabó con la crisis de estatalidad. Y, con la legitimidad de dichos éxitos, al igual que en Perú, llevó a cabo una serie de abusos de poder que le permitieron una gran discrecionalidad. Logró, también, una reforma constitucional que hizo posible su reelección en 1995 y que le facilitaba gobernar a través de Decretos de Urgencia, alterando a su favor la Corte Suprema al aumentar de cinco a nueve el número de miembros, entre otras medidas cuestionables. No obstante, pese a todas las similitudes: “[...] las

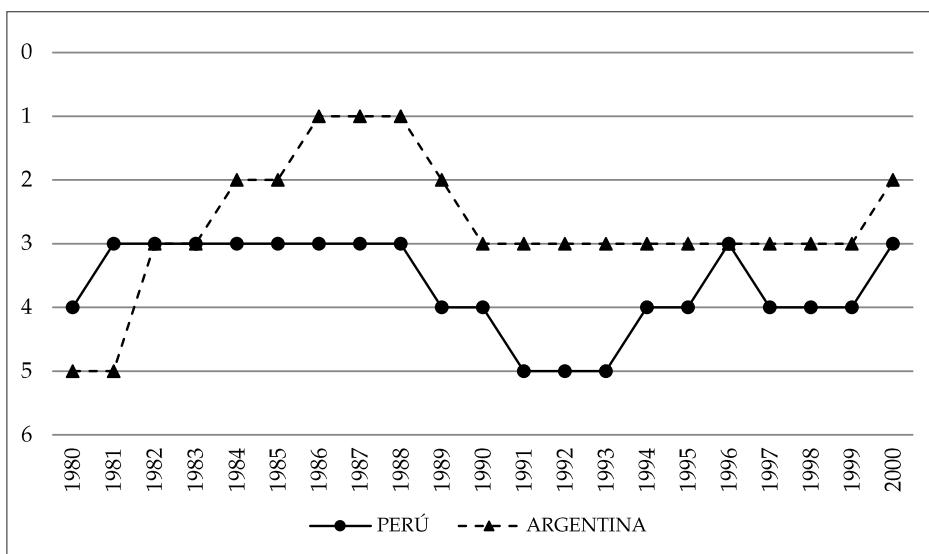
principales instituciones democráticas de Argentina nunca fueron seriamente violentadas durante los 90. La justicia de las elecciones fue incuestionable y las libertades civiles fueron ampliamente protegidas. Oponentes del gobierno de diferentes vertientes ideológicas disfrutaron de libertad sustancial y los aparatos de inteligencia del estado no fueron usados para hostigar a la oposición o a figuras de los medios" (Levitsky 2003a: 249). Por este motivo, si bien la democracia argentina contaba con muchas deficiencias, no es posible calificarla como un autoritarismo competitivo. Esta diferencia también puede evidenciarse en los datos de Freedom House presentados a continuación.

Gráfico 5. Argentina y Perú 1980-2000: derechos políticos



Fuente: Freedom House; elaboración propia. Los valores más altos (caídas en el gráfico) indican menor democracia

Gráfico 6. Argentina y Perú 1980-2000: libertades civiles



Fuente: Freedom House, elaboración propia. Los valores más altos (caídas en el gráfico) indican menor democracia

IV. LOS LÍMITES DE LAS EXPLICACIONES EXISTENTES

Precisamente porque son comunes a ambos casos, ninguna de las características planteadas en la sección anterior pueden invocarse como explicaciones para el resultado divergente en el régimen político. No es posible entender esta diferencia en base a las características políticas históricas (inestabilidad de los regímenes políticos, partidos políticos y/o Estados débiles), la reciente transición a la democracia, la gravedad (objetiva y subjetiva) de la crisis de estatalidad o los efectos desestabilizadores que generó. La respuesta debe hallarse en algo más. Por este motivo, a continuación se evalúan las contribuciones y limitaciones de tres explicaciones plausibles.

Las características del líder

Según este argumento, la mayoría de políticos profesionales pasan años trabajando en las instituciones representativas de la democracia, adquiriendo ciertas habilidades de negociación, compromiso y construcción de coaliciones que son necesarias para hacer que estas funcionen (Levitsky y Loxton 2012). Estas instituciones serían su modo de vida, por lo que están interesados en que sobrevivan. Por contraste, “sin experiencia política en el día-a-día del Congreso, el Poder Judicial o los gobiernos locales, los *outsiders* suelen carecer de las habilidades, la paciencia y el compromiso para llevar a término sus metas dentro de los confines de las instituciones democráticas” (Levitsky y Loxton 2013). Esta

diferencia se aplicaría para Fujimori y Menem, porque solo el primero era un *outsider* mientras el segundo era miembro del Partido Justicialista (peronista) y había sido previamente gobernador.

Sin negar la importancia de esta diferencia, se argumenta que no es determinante: Menem pudo haber sido más democrático que Fujimori, pero –en situaciones extremas– este líder también buscó concentrar el poder, poniendo en peligro la democracia. En estos dos casos, más bien se confirma el planteamiento de Geddes (1999: 125): “los políticos buscan llegar al poder y permanecer ahí”.

Al igual que en Perú, Menem “abusó de su apoyo popular y de la debilidad de la oposición para concentrar poder y manipular un gran número de instituciones políticas para obtener ventajas” (Levitsky y Murillo 2005) sobre todo durante su primer periodo. Sin embargo, a partir de su segunda administración, encuentra más contrapesos y límites. Aunque nunca se podrá saber con exactitud hasta a dónde hubiese llegado Menem con estos esfuerzos, lo importante es que se trata de un líder que encuentra contrapesos, por ejemplo, en la búsqueda de una segunda e inconstitucional reelección de la que, a diferencia de Fujimori, se ve forzado a desistir.

En suma, enfocarse menos en el líder y más en el contexto parece una estrategia adecuada para explicar la caída de la democracia. La pregunta sigue siendo relevante más allá de los líderes. ¿Qué explica que Menem en Argentina haya encontrado límites a la acumulación de poder, mientras que Fujimori en Perú no?

El efecto de las instituciones de control horizontal

Otra posible explicación es que, en Argentina, hubo una mayor fortaleza de las instituciones de “control horizontal”. A diferencia de Perú, ciertas instituciones formales tendrían que haber actuado como contrapeso al poder del Ejecutivo, restringiendo y sancionando las acciones de Carlos Menem que atentaron contra la democracia política.

Precisamente para Peruzzoti (2001), el Congreso y las Cortes de Justicia demostraron una mayor fortaleza que en el pasado, debido a que antes eran fácilmente superadas, mientras que Menem tuvo que tener precaución al actuar contra ellas, optando por un estilo decretista e influyendo en las sentencias y el nombramiento de jueces. Por contraste, Fujimori sí pudo cerrar el Congreso con amplia aprobación popular e influir en el Poder Judicial con mayor facilidad. Por lo tanto, podría hallarse en esta diferencia la respuesta al resultado final de las crisis de estatalidad.

Pero el argumento de Peruzzoti tiene límites para el propio caso de Argentina. Durante todo su primer periodo (1989-1995) y gran parte del segundo (1995-1999), la Corte Suprema se caracterizó por su falta de independencia de la política y su completa sujeción al presidente (Helmke 2005). Recién iniciado

su mandato, el gobierno envió un plan de reforma de esta institución para aumentar su número de miembros de cinco a nueve y, posteriormente, logró coparla con sus seguidores, incluyendo parte del círculo íntimo político y social del presidente. Asimismo, el rol del Congreso también fue limitado y se desarrolló un fuerte *decretismo* (Levitsky y Murrillo 2005) y uso discrecional del poder de veto (Peruzzotti 2001). Es decir, en esta variable, la actuación de Menem no fue muy distinta a la de Fujimori.

Este modo de actuar de Menem claramente atentaba contra la separación de poderes y sugiere poco control horizontal.²¹ Incluso, si existiera alguna institución más fuerte, esto no es suficiente porque, como O'Donnell (2007: 102) advierte claramente, la *accountability* horizontal no implica islas de instituciones, sino redes entre ellas que incluyan “en su cima, porque es allí donde se cierra con la última palabra todo sistema legal constitucional, tribunales (incluidos los supremos) comprometidos con esa *accountability*”.

Las repercusiones de la cultura política y la sociedad civil

Por otro lado, podría plantearse que la explicación se encuentra en una mayor cultura democrática en Argentina que en Perú. Para el primer caso, distintos autores –como Peruzzotti (2001)– han planteado cambios en las élites conservadoras y empresariales, en las actitudes de los ciudadanos que se habrían tornado más moderadas con la última transición y en el surgimiento de movimientos de DD.HH. Mientras, para Perú, autores como Degregori (2001) y Murakami (2007) plantearon que la cultura política de los peruanos explicaba el surgimiento, triunfo y posterior establecimiento de Fujimori.

Sin embargo, los cambios en Argentina no deben sobredimensionarse. En cuanto a las élites, siguieron mostrando una actitud muy parecida a la irresponsabilidad con la que se manejaron en años anteriores. El gobierno fundacional de la democracia argentina fue obligado a renunciar antes de tiempo y lo sorprendente, precisamente, es que haya sobrevivido pese a este accionar. Además, Menem como presidente, como ya se ha indicado, mostró muy poco de una cultura cívica y, sin embargo, gozaba de una amplia popularidad (Stokes 2001).²² Por otro lado, los nuevos movimientos y grupos surgidos en la sociedad han tenido un rol relevante, pero muy limitado en algunas medidas cuestionables como, por ejemplo, el controvertido indulto a los altos mandos de la junta militar o los abusos a la Corte de Justicia.

²¹ Sin embargo, como se indicará, la cierta fortaleza del Congreso argentino no reside en sí mismo sino en el peso de los actores allí representados.

²² Parte del apoyo de Menem provino de sectores de clase media (Levitsky 2003b). En este sentido, no se podría plantear una hipótesis estructuralista que, por demás, ha sido históricamente débil para explicar el cambio de régimen en Argentina (O'Donnell 1973) y tendría poco asidero según investigaciones históricas (de Riz 2009).

En otro orden, la perspectiva culturalista para Perú de los autores mencionados también presenta algunos límites, porque estos (especialmente Murakami) exageran las continuidades y minimizan los cambios. Por contraste, para Martín Tanaka (2005: 264) permite entender que sí hubo cambios significativos: por ejemplo, “en contraste con décadas previas, el sistema político ahora interactuaba con una sociedad civil crecientemente activa y movilizada, representando los intereses de los empresarios, trabajadores y los nuevos movimiento sociales”.

En conclusión, ni la situación de Argentina era tan positiva, ni la de Perú tan negativa. En ambos países hubo avances en el compromiso de las élites y de la sociedad, pero persistían pulsiones autoritarias o, por lo menos, la tendencia a privilegiar objetivos más allá de si dañaban o no la democracia. En ninguno de los países, la cultura cívica impidió el amplio respaldo popular a presidentes que abusaban del poder.

V. LOS “ESCUDOS” DE LA DEMOCRACIA: PARTIDOS POLÍTICOS Y ACTORES SUB-NACIONALES

Considerando las limitaciones de estas explicaciones, esta sección argumenta que la clave para entender la variación en el régimen político está en la combinación de dos factores: la dinámica intrapartidaria y la robustez subnacional. Estos serían los “escudos” que tuvo la democracia argentina y que impidieron su caída, por contraste con lo sucedido en Perú. Aunque ambos factores están empíricamente interrelacionados y se superponen en algunos aspectos, conviene separarlos analíticamente.

La dinámica intrapartidaria

“Más desconcertante que la decisión de Menem de adoptar una estrategia tan radical fue su capacidad para conseguirlo”.

STEVEN LEVITSKY

Tanto en Argentina como en Perú, el nuevo régimen democrático inició con un sistema de partidos que articulaba la política,²³ pero que se vio seriamente debilitado a inicios de los 90.²⁴ Sin embargo, este solamente colapsó en el caso peruano. De esta manera, siguiendo la tradición disciplinaria que menciona la importancia de los partidos para el funcionamiento y estabilidad de la democracia,²⁵ autores como Seawright (2012: 4) han argumentado que “entender el proceso de colapso del sistema partidario es una parte vital de la reflexión

²³ Para Perú, ver Tanaka (1998). Sobre Argentina, ver Jones y Hwang (2005) y Levitsky (2003).

²⁴ Hasta antes de 1989, “el sistema predominantemente de dos partidos parecía estar en peligro de colapsar” (Levitsky, 2003: 226) en Argentina.

²⁵ Para una revisión de literatura sobre esta relación, ver Stokes (1999).

sobre los orígenes de (...) Fujimori". Por contraste, en Argentina sí se cumplió en alguna medida con el rol de la oposición de partidos no fragmentados para limitar la acumulación de poder, tal como anticipan autores como Corrales (2001).

Sin embargo, también se ha resaltado que el rol de oposición de la UCR fue limitado (Levitsky 2003a). Por este motivo, sin negar estos argumentos, se complementa esta perspectiva poniendo atención a otro aspecto tan o más importante de los partidos políticos en Argentina: la dinámica intrapartidaria. Si bien es cierto que Menem controló el peronismo, hasta un punto en que gobierno y partido se identificaban hasta confundirse, el Partido Justicialista (PJ) también planteó ciertas limitaciones al poder de Menem, sobre todo a partir de su segundo mandato. Específicamente, los líderes intermedios y los "provincial party bosses" del justicialismo (Jones y Hwang 2005) restringieron la discrecionalidad de Menem con limitaciones que (aunque menores en un inicio) en absoluto enfrentó Alberto Fujimori.

Desde sus orígenes, el peronismo se ha caracterizado por la fluidez de sus reglas y procedimientos internos. Por lo tanto, la falta de filtros de reclutamiento y la inestabilidad de las trayectorias partidarias han permitido que, históricamente, los peronistas ganen rutinariamente "acceso a los puestos altos de liderazgos sin ascender a través las filas del partido" (Levitsky 2003b:13), generando una "limpieza de la casa" por parte de nuevos líderes que reemplazan a la "vieja guardia".

En gran parte por estas reglas, Menem fue capaz de lograr cambiar radicalmente al peronismo, llevando a cabo una estrategia neoliberal sobre la base de un partido político con una plataforma tradicionalmente estatista. De la misma manera, le permitió disfrutar de un grado sustancial de autonomía al hacer fracasar reiterados esfuerzos anti-menemistas, facilitando que "los críticos internos de Menem se vieran en dificultades para actuar de forma colectiva" (Levitsky 2005: 235) y coordinada, permitiéndole enfrentarlos o cooptarlos individualmente.

Sin embargo, esto también ilustra que Menem tenía que idear y llevar a cabo estrategias para lidar con líderes intermedios, mientras que Fujimori tomaba las decisiones sin esta limitación. El presidente peruano cambió de maquinaria electoral en más de una ocasión, renovando a la gran mayoría de cuadros. Además, aquellos líderes que se constituían como figuras reconocidas e importantes dentro del fujimorismo, no podían aspirar a la cabeza del partido y claramente sabían cuál era su límite (Navarro 2011), porque los partidos políticos creados eran simples vehículos personalistas para llevar al poder a Fujimori. En este sentido, Fujimori tenía asegurada su preeminencia: al interior de su organización no habían miembros que pudiesen cuestionar sus decisiones.

Asimismo, también se debe destacar la autonomía que mantuvieron los dirigentes provinciales y locales del PJ. "Si en el plano nacional los dirigentes menemistas

emprendieron drásticas reformas neoliberales, las filiales locales y provinciales del peronismo siguieron siendo notablemente *antimenemistas*" (Levitsky 2005: 202). Al respecto, se debe considerar que los "provincial party bosses" deciden los candidatos para la legislatura nacional, por lo que Menem debía contar con su apoyo (aunque indirectamente a través de la delegación al liderazgo partidario) para el proceso de aprobación de políticas públicas. No obstante, a cambio, entregó continuas transferencias de recursos que, paradójicamente, reforzaban cada vez más a estos liderazgos en la medida que su dominación a nivel provincial se sustentaba en estrategias de patronazgo, "pork barrel politics" y clientelismo (Jones y Hwang 2005). Por contraste, Fujimori logró cerrar el Congreso solo coordinando con su círculo más cercano, el que tenía a la cabeza a su asesor y socio político Vladimiro Montesinos, de una forma que hubiese sido imposible para Menem: más allá de que probablemente sus intenciones hayan sido similares (Romero 1994), no hubiese podido ignorar el peso de estos actores.

En conclusión, a diferencia de Fujimori, la autonomía y discrecionalidad de Menem para importantes medidas que logró llevar a cabo en sus mandatos, se sustentaba en continuas estrategias de debilitamiento y cooptación de liderazgos intermedios, así como negociaciones con líderes partidarios subnacionales que muchas veces le enfrentaron. De hecho, "la capacidad de Menem para gobernar de modo unilateral se redujo más aún en su segundo mandato" y cuando tentó la posibilidad de una segunda e inconstitucional reelección, su principal oposición provino del interior del partido: tuvo el rechazo de, al menos, la mitad de los dirigentes y la férrea negativa de la Cámara de Diputados (Levitsky 2005). El gobierno peruano, por contraste, se endureció a partir del segundo mandato y Fujimori fue el candidato natural del oficialismo para la segunda reelección. Obtuvo (irregularmente) el apoyo del Congreso y del Tribunal Constitucional y, finalmente, ganó la elección a través del fraude.

A lo largo de estas líneas, entonces, se ha hecho énfasis en un punto que no ha sido suficientemente tomado en cuenta, hasta el momento, por aquellos que han estudiado el menemismo y su relación con el partido peronista. Paradójicamente, la misma estructura del partido peronista que le permitió a Menem realizar la adaptación del partido pese a las discrepancias, así como gobernar con gran discrecionalidad durante su primer periodo (Levitsky 2003b), terminó por limitarlo y proteger la democracia argentina a partir del segundo. A medida que disminuía la sensación de crisis (que había hecho a la población más tolerante con la corrupción y abusos de poder de Menem) y se acercaba el final de su segundo periodo, muchos miembros del justicialismo se prepararon para hacer una vez más aquello que era una costumbre en el partido y que había hecho Menem años atrás: una "limpieza de la casa", es decir, una recomposición radical de la jerarquía del partido. Finalmente, esta "amenaza creíble" (dados los precedentes históricos) se materializó con la nominación del gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, como candidato presidencial del PJ en 1999. Así, la otra cara de la moneda de que los miembros del PJ no

puedan cuestionar la autoridad del partido es que, cuando las circunstancias los favorecen y aspiran a asumir posiciones de autoridad, se las ingenian para sustituir por completo a esa misma jerarquía que los limitaba.

La robustez de la política subnacional

"Lejos están los días cuando los estudiantes de la política argentina podían intentar entender la vida política del país sin tomar seriamente atención a las provincias y los gobernadores que las controlan".

KENT EATON

El otro factor que se enfatiza como explicación es el peso de los actores subnacionales en Argentina y no en Perú. Es una explicación que pone énfasis en el peso de la historia, pero no deja de prestar atención a eventos más recientes. Al respecto, es importante sustentar dos puntos: (1) demostrar el mayor peso de los actores subnacionales argentinos en contraste con los peruanos y (2) mostrar de qué modo ese mayor peso actuó como “escudo” de la democracia argentina.

En Argentina, se encuentra una situación de soberanías múltiples desde que terminó la supremacía hispana en el continente. Como ha mencionado Chiaramonte: “el problema consistía en que la existencia de tantas soberanías como “pueblos” había, fundamentalmente la tendencia de las ciudades subordinadas a liberarse de su sujeción a las ciudades capitales de provincia” (Chiaramonte 1993: 98). Y en lo que fue el violento proceso de formación del Estado argentino, así como el origen del federalismo en este país, se pudo notar las dificultades que conllevó la imposibilidad del *hegemón* de imponerse sobre el resto de provincias (Gibson y Faletti 2007): “dieciocho años antes la Provincia de Buenos Aires había apoyado un gobierno nacional con la esperanza de que la nación fuera su rehén, pero en 1880 la provincia; sin embargo, se convirtió en la última y más grande presa de su propia creación” (Rock 1985: 131).²⁶ Tomando en cuenta este punto de partida, es importante responder al cuestionamiento que hizo Sebastián Mazzuca (2002: 13): “¿Cómo es posible que la historia política argentina desconozca las consecuencias a largo plazo de esta multiplicidad de soberanías en el punto de partida? (...) tanto o más importante (...) durante el proceso de construcción del estado (...) es, la preservación –en abierto conflicto con la ley escrita nacional y la constitución federal– de las pautas tradicionales de administrar justicia, reclutar “funcionarios” y manejar el dinero público a nivel provincial”.

Durante el gobierno de Menem, en efecto, se manifestó este balance de poder. La última transición a la democracia marcó un cambio significativo en las relaciones entre las provincias y el gobierno federal, en el sentido de que las primeras han

²⁶ Tomado de Gibson y Faletti (2007).

venido ganando consistentemente autoridad política y fiscal (Eaton 2005: 87). En este sentido, diversos factores –la posibilidad de una política subnacional sin interrupciones militares, la estrategia de gobernabilidad de Menem, el *piso mínimo* de transferencias fiscales (Eaton 2005), la reforma constitucional de 1994, así como las nuevas dinámicas provinciales que se manifiestan en las decenas de reformas constitucionales y electorales llevadas a cabo en las provincias (Suárez-Cao 2011)– generaron un renovado rol de las provincias como *locus* de la política argentina. Por lo tanto, el poder de Menem también estaba mediado por el peso de estas, mientras que Fujimori en Perú no contó con este contrapeso.

Al menos tres episodios ilustran claramente este contraste. En primer lugar, mientras que Fujimori pudo deshacerse y desactivar los gobiernos regionales (recientemente elegidos por primera vez) sin mayor resistencia, Menem negoció con ellos constantemente varias medidas, demostrando así que no podía ignorarlos y, por el contrario, los requería para decisiones cruciales. En Perú, en cambio, las Asambleas Regionales –que funcionaron únicamente de 1990 a 1992 en once regiones del país– fueron disueltas con el *autogolpe* y sustituidas por Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que duraron diez años. De este modo, las autoridades políticas más importantes en los departamentos del Perú eran designadas por el oficialismo, lo que garantizaba no tener oposición desde las regiones (Tanaka 2002).

En segundo lugar, mientras Fujimori impuso unilateralmente la reforma económica orientada al mercado, Menem tuvo que construir una coalición periférica con los gobernadores de las provincias, quienes aceptaron que el gobierno nacional sea el único que recogiera impuestos a cambio de que se garantizara a estas una transferencia no menor a un *piso mínimo*. A partir de esto: “el gobernador (y con menor extensión el alcalde) ejerce influencia considerable sobre la ejecución de políticas públicas (...) sea a través de su control directo sobre el presupuesto público o sobre el control discrecional sobre la ejecución de programas financiados por el gobierno nacional” (Jones y Hwang 2005).

En tercer lugar, Fujimori pudo cerrar el Congreso mientras que en Argentina tomar una medida equivalente hubiese resultado prácticamente imposible para Menem. La Cámara de Diputados en Argentina tiene un importante peso territorial, en la medida que los actores ahí representados deben su candidatura casi siempre a los gobernadores de las regiones que provienen. El peso del Congreso no es tal por sus atribuciones constitucionales (legales-formales), sino por los actores allí representados y que delegan su poder: actores subnacionales. Por el contrario, Fujimori afectó la representación territorial del Congreso al reemplazar las circunscripciones departamentales por la circunscripción nacional única.

Finalmente, cabe recalcar, al igual que en la discusión planteada alrededor de los partidos políticos, que el peso de las regiones en Argentina se evidenció de modo determinante cuando los gobernadores y el Senado se constituyeron

como importante oposición al intento fallido de Menem de postular para un tercer mandato, que Fujimori en Perú sí logró concretar.

Por usar algunas categorías de Vergara (2011), en Perú se encuentra una “densidad socio-política” muy disminuida en el momento que Fujimori llega al poder y las medidas que él lleva a cabo la debilitan aún más, permitiéndole no tener actores que sean un contrapeso a su acumulación de poder, avanzando de este modo hasta llegar a un autoritarismo competitivo. Por contraste, en Argentina existe una “élite periférica” que Menem no puede ignorar y con la que tiene que negociar, llevando a cabo medidas institucionales que curiosamente las refuerzan más y le imponen cada vez más límites (sobre todo a partir del segundo mandato), haciéndole demasiado costoso emprender medidas que rompieran con la institucionalidad democrática como las de Fujimori.

En suma, por contraste con el caso peruano, en que las unidades subnacionales no reportaban ningún costo para Fujimori, “en el caso Argentino es difícil determinar si Menem incorpora a los liderazgos provinciales en su coalición de gobiernos porque se trataba de *veto players* que lo desafían, o si lo hace porque cree que dándoles poder él podrá controlar mejor el país” (Vergara 2014). Sin embargo, lo importante para resaltar es que el peso histórico de las regiones y su politización reciente sirvieron de contrapeso a Menem.

VI. CONCLUSIONES

La teoría democrática y la investigación empírica sobre cambios de régimen han estado más enfocadas en los liderazgos, la cultura política o en las instituciones formales de control horizontal. Sin embargo, en el contraste entre los casos de Argentina y Perú, los *escudos* de la democracia parecen no encontrarse principalmente allí, sino en el balance de poder que establecen dos factores profundos y generados en el largo plazo: la dinámica intrapartidaria y la robustez de la política subnacional. En Argentina, la combinación de crisis de estatalidad con presencia de ambos factores permitió el mantenimiento del régimen democrático. En Perú, por su parte, la combinación de crisis de estatalidad, debilidad de los partidos (incluyendo la ausencia de balance intrapartidario) y ausencia de robustez en la política subnacional derivó en un autoritarismo competitivo.

Evidentemente, esto no implicó que los escudos impidieran que Argentina cayera en una democracia delegativa.²⁷ También en este caso, la crisis de estatalidad puso en peligro el régimen democrático, al permitir la discrecionalidad con la que actuó Menem y, como se indicó previamente, gran parte de los abusos de poder que cometió fueron de la mano con los factores que, posteriormente, lo limitaron. Los gobiernos de los Kirchner en la era postmenemista demuestran,

²⁷ Un abordaje teórico más complejo debería lidiar con este punto con mayor precisión.

tanto que los presidentes peronistas que emergen de una crisis deben saber lidiar con el partido y con las regiones para lograr márgenes de maniobra, como que se ven limitados por estos mismos factores.²⁸ Por su parte, la actualidad peruana post Fujimori se caracteriza por haber evitado nuevas crisis de estatalidad, lo que parece estar relacionado con el mantenimiento del régimen democrático, pese a la permanente desprotección de estos escudos.

En este sentido, haber estudiado los casos de Argentina y Perú durante los ochenta y noventa resulta importante, porque permite abrir una agenda de investigación para indagar sobre la importancia de estos dos factores que limitaron a un líder dispuesto a acumular poder. En otros casos como Bolivia, Ecuador o Venezuela, entre otros –al margen de si ocurrió o no una crisis de estatalidad²⁹– queda pendiente estudiar a modo de hipótesis si la dinámica intrapartidaria y/o la robustez subnacional jugaron o están jugando un papel relevante.³⁰ Y es que, por su importancia académica y normativa, no cabe duda que la búsqueda de los “escudos” de las democracias o aquellos contrapesos que las protegen de reversiones autoritarias (aunque moderadas por el contexto internacional) es un proyecto en el que se deberá seguir insistiendo en el futuro, tanto América Latina como en otros países en desarrollo.

REFERENCIAS

- Armony, Ariel C. y Héctor Schamis. 2005. “Babel in democratización Studies”, *Journal of Democracy* 16(4): 111-128.
- Burt, Jo-Marie. 2004. “State Making against Democracy”. En *Politics in the Andes, Identity, Conflict, Reform*, editado por Jo-Marie Burt y Philip Mauceri. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 247-268.
- Bethell, Leslie (edit). 1991. *Historia de América Latina de Cambridge*. Volumen 15. Barcelona: Editorial Crítica.
- Carrera, Nicolás Irígo; María Cecilia Cotarelo; Elizabeth Gómez y Federico M. Kindgard. 1995. “La revuelta (Argentina 1989-1990)”. *Documento de Trabajo N° 4*. Buenos Aires: PIMSA N° 4.
- Centeno, Miguel Angel. 2009. “El Estado en América Latina”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 85-86 (mayo): 11-31.
- Collier, David y Ruth Berins Collier. 1991. *Shaping the political arena*. Princeton: Princeton University Press.
- Collier, David y Steven Levitsky. 1997. “Democracy with adjectives”. *World Politics* 49(3): 430-451.
- Corrales, Javier. 2001. “Strong societies, weak parties”. *Latin American Politics and Society* 43 (2): 81-114.

²⁸ Este paralelo es interesante porque es cuestionable si se llegó a un autoritarismo competitivo y porque la principal oposición de Cristina Fernández también parece venir del peronismo y de la periferia.

²⁹ Aunque los estudios que relacionan capacidad del estado y democracia no dejan de ser importantes, se podrían pensar en otro tipo de pulsiones autoritarias o en la elección de líderes que acumulan poder, pese a no existir crisis de estatalidad, donde igual fuesen importantes estos “escudos” de la democracia.

³⁰ Por ejemplo, en los casos de Hugo Chávez en Venezuela y de Evo Morales en Bolivia.

- Corrales, Javier. 2003. "Market Reforms". En *Constructing Democratic Governance in Latin America*, editado por Jorge Dominguez y Michael Shifter. Baltimore y London: The John Hopkins University Press, 74-99.
- Cotler, Julio. 1991. "Peru desde 1960". En *Historia de América Latina de Cambridge*. Volumen 16, editado por Leslie Bethel. Barcelona: Editorial Crítica, 59-103.
- Chiaramonte, José Carlos. 1983. "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XX". En *Federalismo latinoamericano*, editado por Marcello Carmagnani. México: Fondo de Cultura Económica, 81-129.
- Chwieroth, Jeffrey. 2010. "How do crises lead to change?". *World politics* 62(3): 496-527.
- Degregori, Carlos Iván. 1991. "El aprendiz de brujo y el curandero chino". En *Elecciones 1990: Demonios y redentores en el nuevo Perú: una tragedia en dos vueltas*, editado por Carlos Iván Degregori y Romeo Grompone. Lima: IEP.
- Degregori, Carlos Iván. 2010. *Qué difícil es ser Dios*. Lima: IEP, CNDDHH; DED, Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica, Programa Social para la Paz, ZFD.
- Eaton, Kent. 2005. "Menem and the Governors". En *Argentine Democracy*, editado por Steve Levitsky y María Victoria Murillo. Pennsylvania: Pennsylvania State University, 88-114.
- Eaton, Kent. 2012. "The State of the State in Latin America". *Revista de Ciencia Política* 32(3): 643-665.
- Fair, Hernán. 2009. "La década menemista". *Historia Actual On Line* 19: 53-63.
- Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know about Democratization After Twenty Years?". *Annual Review of Political Science* 2: 115-144.
- Gibson, Edward L. y Tulia Faletti. 2004. "United by Stick". En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Edward L. Gibson. Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press, 226-245.
- Gibson, Edward L. y Tulia G. Faletti. 2007. "La unidad a palos". *POSTdata* 12: 171-204.
- Giraudy, Agustina. 2009. *Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization*. University of North Carolina at Chapel Hill.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Helmke, Gretchen. 2005. "Enduring Uncertainty". En *Argentine Democracy*, editado por Steve Levitsky y María Victoria Murillo. Pennsylvania: Pennsylvania State University, 139-164.
- Jones, Mark P. and Wonjae Hwang. 2005. "Provincial Party Bosses". En *Argentine Democracy*, editado por Steve Levitsky y María Victoria Murillo. Pennsylvania: Pennsylvania State University, 115-138.
- Kurtz, Marcus J. 2013. *Latin American State-Building in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven. 1999. "Fujimori and Post-Party Politics in Peru", *Journal of Democracy* 10(3): 78-92.
- Levitsky, Steven. 2003a. "Argentina". En *Constructing democratic governance in Latin America*, editado por Jorge Domínguez y Michael Shifter. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Levitsky, Steven. 2003b. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven. 2005. *La transformación del justicialismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (eds). 2005. *Argentine Democracy*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Levitsky, Steven y Lucan Way. 2010. *Competitive Authoritarianism*. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steve y James Loxton. 2013. "Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes". *Democratization* 20(1): 107:136.

- Linz, Juan J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimen*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, INC.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore & London. The Johns Hopkins University.
- Mahoney, James. 2008. "Toward a unified theory of causality". *Comparative Political Studies* 41(4-5): 412-436.
- Mainwaring, Scott. 2006. "The Crisis of Representation in the Andes". *Journal of Democracy* 17(3): 13-27.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez Liñán. 2005. "Latin American Democratization since 1978". En *The third wave of democratization in Latin America*, editado por Frances Hagopian y Scott Mainwaring. New York: Cambridge University Press, 14-54.
- Mazzuca, Sebastián. 2002. "¿Democratización o burocratización?", *Araucaria* 4(7): 23-42.
- Mazzuca, Sebastián y Gerardo L. Munck. 2014. "State or Democracy First?". *Democratization* 21(7): 1221-1243.
- Murakami, Yusuke. 2007. *La era del Chino*. Lima: IEP.
- Navarro, Melissa. 2011. *La organización partidaria fujimorista a 20 años de su origen*. Lima: Tesis de Licenciatura PUCP.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo. 1996. *Política y Poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma-Flacso.
- O'Donnell, Guillermo. 1973. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics*. California: Institute of International Studies, University of California.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales". *Desarrollo Económico* 33(130): 1-32.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5(1): 55-69.
- O'Donnell, Guillermo. 2007. "Accountability Horizontal". En Guillermo O'Donnell. *Disonancias*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1986. "Transitions from Authoritarian Rule". Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pérez-Liñan, Aníbal. 2007. *El Método Comparativo*. Pensilvania: Pittsburgh University.
- Pérez-Liñan, Aníbal. 2009. *Juicio Político al Presidente y nueva inestabilidad en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, Adam y Henry Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
- Peruzzotti, Enrique. 2001. "The nature of the new Argentine democracy". *Journal of Latin American Studies*, 33(1): 140-141.
- Romero, Luis Alberto. 1994. *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rotberg, Robert. 2004. *When States Fail*. Princeton: Princeton University Press.
- Schmitter, Phillippe. 2010. "Twenty-five years, fifteen findings". *Journal of Democracy* 21(1): 17-28.
- Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl. 1995. "¿Qué es Democracia y qué no es Democracia?" En *Instituciones Políticas y Sociedad*, editado por Romeo Grompone. Lima: IEP: 172-186.
- Seawright, Jason. 2012. *Party-System Collapse*. Stanford: Stanford University Press.
- Slater, Dan. 2008. "Can Leviathan be democratic?". *Studies in Comparative International Development* 43(3-4): 252-272.
- Stokes, Susan. 1999. "Political Parties and Democracy". *Annual Review of Political Science* 2: 243-261.
- Stokes, Susan. 2001. *Mandates and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suárez-Cao, Julieta. 2011. "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica?". *Revista SAAP* 5(2): 305-321.
- Tanaka, Martín. 1998. *Los espejismos de la democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín. 2002. "La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización". *Documento de Trabajo*, 125. Serie *Sociología y Política* 35. Lima: IEP.

- Tanaka, Martín. 2005. "Peru". En *The third wave of democratization in Latin America*, editado por Frances Hagopian y Scott Mainwaring. New York: Cambridge University Press, 261-288.
- Taylor, Matthew M. 2009. "Institutional Development through Policy-Making". *World Politics* 61(3): 487-515.
- Vergara, Alberto. 2010. "El Fujimorato y los niveles de análisis en política comparada". En *La Iniciación de la Política*, editado por Carlos Meléndez y Alberto Vergara. Lima: IEP, 97-122.
- Vergara, Alberto. 2011. "United by discord, Divided by Consensus". *Journal of Politics in Latin America* 3(3): 65-93.
- Vergara, Alberto. 2012. *Conflict regional, estado central y sociedad periférica en Bolivia y Perú*. Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de Doctorat en Science Politique: Universidad de Montreal.
- Vergara, Alberto. 2014. "The Fujimori Regime Through Tocqueville's Lens". En *Peru in Theory*, editado por Paulo Drinot. New York: Palgrave-Macmillan, 19-47.
- Weyland, Kurt. 2002. *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies*. Princeton: Princeton University Press.

Daniel Encinas es politólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). En dicha casa de estudios, es miembro del Grupo de Investigación de Política Subnacional y cuenta con experiencia como docente. En 2013, ganó el Premio a la Mejor Tesis de Licenciatura otorgado por la Facultad de Ciencias Sociales. Asimismo, es autor de "Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru" (con Alberto Vergara, *Latin American Research Review*, 2016) y otras publicaciones en revistas indexadas. Actualmente, se encuentra escribiendo un libro en coautoría sobre regímenes políticos subnacionales en Perú. Correo electrónico: danielencinaszevallos@gmail.com