

La política comparada de las elecciones autoritarias

Un debate en torno a *The Politics of Uncertainty:
Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*
de Andreas Schedler

Kenneth F. Greene, Dan Slater y Andreas Schedler*

Nota del editor

Las dictaduras ya no son como antes. Los regímenes militares y de partido único están desapareciendo y, hoy en día, la mayoría de los autócratas organiza elecciones multipartidarias. Andreas Schedler llama a estos regímenes *autoritarismos electorales*: practican el autoritarismo detrás de las fachadas institucionales de la democracia representativa, celebran elecciones multipartidarias violando los principios democráticos de manera sistemática y profunda. Obviamente, para los mexicanos este tipo de régimen no es extraño. Lo vivimos durante décadas de gobierno posrevolucionario. Sin embargo, lo que puede resultar sorprendente es que dichos regímenes se han vuelto la forma más común de dictadura en el mundo. *The Politics of Uncertainty* estudia las difíciles relaciones entre el gobierno y la oposición en estos peculiares regímenes: los autoritarismos electorales. En su parte analítica, el libro desarrolla una teoría de las elecciones autoritarias, que se basa en una teoría general de la política bajo regímenes autoritarios, ambas construidas en torno a los “conflictos por la incertidumbre”. En su parte empírica, el libro analiza la dinámica interna de las autocracias electorales sustentada en una base de datos original sobre las elecciones autoritarias en el mundo entero.

Específicamente, según Andreas Schedler todos los regímenes autoritarios padecen dos formas de incertidumbre. Padecen incertidumbres institucionales: su permanencia en el poder nunca es segura. Y padecen

*Kenneth F. Greene, Dan Slater y Andreas Schedler son profesores de Ciencia Política en la Universidad de Texas-Austin, la Universidad de Chicago y el CIDE, respectivamente. Los comentarios fueron presentados originalmente en un foro de discusión que tuvo lugar en el Foro del Tejedor de la cafetería El Péndulo Roma, en la ciudad de México, el 9 de diciembre de 2013.

incertidumbres informativas: nunca pueden saber con certeza qué tan seguros están en el poder. Aunque la literatura comparada apenas ha reconocido estas incertidumbres, Schedler las identifica como los ejes centrales de las luchas de los regímenes dictatoriales. Los actores políticos están expuestos a estas incertidumbres, pero también se esfuerzan por influir en ellas y usarlas en su favor de manera activa. Tanto gobierno como oposición luchan de manera competitiva por estas dobles incertidumbres. En las autocracias electorales, esta lucha se despliega principalmente en la arena electoral y por esta razón las autocracias electorales son diferentes de otras autocracias. Al admitir elecciones multipartidarias los autoritarismos electorales abren una arena de lucha que cambia su lógica interna de conflicto. *The Politics of Uncertainty* descifra su lógica distintiva mediante las lentes del “institucionalismo político”, que toma en serio las instituciones formales dictatoriales pero también la lucha política.

El libro de Andreas Schedler hace importantes contribuciones a la teoría de los regímenes autoritarios, al debate sobre cómo conceptualizar y medir los fenómenos políticos y a nuestro entendimiento acerca de las consecuencias que tiene para los ciudadanos comunes la manera en que se ejerce y estructura el poder político. *The Politics of Uncertainty* estudia la lógica interna distintiva del conflicto político en los regímenes autoritarios electorales. Mediante el análisis sistemático de una rica base de datos originales sobre conflictos institucionales entre el gobierno y la oposición, Andreas Schedler ofrece una visión fresca de los patrones de competitividad electoral, la manipulación de resultados electorales, la protesta pre y post electoral, y de las trayectorias de los distintos tipos de regímenes electorales autoritarios. En las páginas que siguen, dos reconocidos expertos en regímenes autoritarios, Kenneth F. Greene y Dan Slater (de las universidades de Texas-Austin y Chicago, respectivamente), ofrecen una variedad de comentarios y críticas sobre *The Politics of Uncertainty*.¹ Andreas Schedler cierra el debate con respuestas a algunas de las cuestiones planteadas por ellos.

Julio Ríos Figueroa

¹ Entre las obras de estos profesores destacan el libro de Kenneth F. Greene *Why Dominant Parties Lose? Mexico's Democratization in Comparative Perspective* (Cambridge University Press, 2007) y el libro de Dan Slater *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia* (Cambridge University Press, 2010).

Kenneth F. Greene, La disputa por las autocracias

Nadie más pudo haber escrito este libro. Eso parece una declaración genérica debido a que, por supuesto, no existen dos autores que tengan el mismo enfoque, pero nadie más podía haber escrito un libro sobre regímenes autoritarios electorales porque, literalmente, Andreas Schedler inventó el concepto hace diez años. Antes de ese momento, todos éramos conscientes de la existencia de distintos tipos de autoritarismo, pero no teníamos una idea clara en la disciplina respecto a qué hacer con ellos. Y esta confusión provocó varios errores analíticos, entre los que quiero destacar dos: lo que podemos llamar el “amontonamiento conceptual”, en un extremo, y “la proliferación conceptual” en el otro. Una de las grandes contribuciones del libro de Andreas Schedler es crear una categoría conceptual sólida analíticamente para evitar ambos extremos.

Algunos académicos prominentes sostuvieron que, a pesar de las diferencias, deberíamos agrupar subtipos de autoritarismo en una sola categoría. Los problemas de este aglomeramiento conceptual son inmediatamente evidentes para el análisis causal al leer los estudios sobre la perdurabilidad autoritaria inspirados en la teoría de la modernización, que propone una afinidad entre la riqueza nacional y la democracia. Los análisis empíricos de Przeworski y sus colegas (Przeworski, *et al.*, 2000) así como el planteado por Boix y Stokes (2003), se equivocan malamente en predecir el destino de los regímenes autoritarios electorales: sus modelos predicen incorrectamente el tipo de régimen en 13 por ciento de los regímenes autoritarios cerrados, pero predicen incorrectamente más de 60 por ciento de las autocracias híbridas, una categoría que incluye los regímenes autoritarios electorales. Para dar algunos ejemplos concretos, el modelo indica que hacia 1990 Singapur debería haber sido una democracia con una probabilidad de 98 por ciento; México y Taiwán deberían haber sido democracias con una probabilidad de 89 por ciento, y Malasia debería haberse democratizado con una probabilidad de 69 por ciento.

Andreas Schedler nos muestra que los regímenes electorales autoritarios pueden ser más resistentes al cambio y pueden sobrevivir como autocracias relativamente ricas porque los actores en el poder convierten una debilidad potencial en una fortaleza. Al contrario de los regímenes autoritarios cerrados, que no permiten la competencia partidaria por cargos públicos o instituyen elecciones totalmente manipuladas, las autocracias electorales mantienen una arena electoral abierta. Esto canaliza las energías de la opo-

sición, principal aunque no exclusivamente, hacia los partidos políticos que a su vez juegan en dos niveles: por un lado, compiten por los votos para derrotar al gobierno en las urnas, por el otro, presionan para lograr la reforma institucional que haga que los votos cuenten. Los actores de oposición están inmersos en un ambiente estratégico mucho más complicado que el destacado por otros enfoques de la estabilidad autoritaria a los que Schedler se refiere como teorías centradas en la sociedad, el Estado y las élites. Estos enfoques resaltan condiciones específicas y estáticas para el cambio de régimen, mientras que Schedler se centra en un proceso contingente de movimientos de ajedrez hacia atrás y hacia adelante que pueden involucrar la progresión hacia la democracia o el endurecimiento autoritario. Estos movimientos transcurren en un mismo país a través del tiempo, lo que hace que el proceso de las transiciones sea mucho más complicado y que exija la comprensión y el conocimiento del país específico. En resumidas cuentas, contra el “amontonamiento conceptual”, Schedler fructíferamente distingue los regímenes autoritarios cerrados de los regímenes autoritarios electorales.

Sin embargo, es interesante que Schedler también agrupa de modo fructífero en la categoría electoral autoritaria regímenes que a menudo fueron tratados como diferentes. El segundo problema que el campo experimentó antes de que Andreas Schedler creara el concepto de autoritarismo electoral fue una proliferación de subtipos conceptuales para describir las autocracias. Usábamos conceptos como regímenes hegemónicos, regímenes de partido dominante, democracias reducidas, regímenes híbridos, regímenes mixtos, regímenes semiautoritarios, dictaduras disfrazadas, entre otros. El costo de dividir los regímenes autoritarios en categorías cada vez más pequeñas es que solíamos escribir artículos y libros sobre los países en términos individuales o sobre pequeños grupos de países que a menudo no nos decían nada del otro. Con frecuencia, los académicos que trabajaban sobre México permanecían ignorantes de la literatura sobre las autocracias asiáticas y los que trabajaban sobre Europa Oriental no estaban en comunicación con quienes trabajaban sobre África. Nuestra mentalidad pueblerina incluso llevó, en algunos casos, a un falso regionalismo unificado por una débil lógica histórica y cultural en lugar de una lógica política. Por ejemplo, la literatura sobre México en las décadas de 1950 y 1960 frecuentemente se refirió al país como una democracia peculiar que era muy parecida a la de Estados Unidos, con la diferencia de que un sólo partido ganaba prácticamente todas las elecciones (véase, por ejemplo, el libro *La cultura cívica* de

Verba y Almond, 1963). En la década de 1970, nuestro falso regionalismo volteó hacia el sur y México se convirtió en un régimen burocrático-autoritario como en los casos de Brasil, Argentina, Chile y Uruguay —con la única diferencia de que ¡en México se llevaban a cabo elecciones, el ejército no estaba en el poder y la represión no era tan severa!

El concepto de Schedler de autoritarismo electoral nos da una perspectiva global. Hasta 1994, México probablemente era más como Taiwán bajo el Partido Nacionalista Chino (KMT) entre 1987 y 2000 que como el más cercano Uruguay bajo el gobierno militar. La política mexicana quizá era más similar a la de Senegal entre 1978 y 2000 con el gobierno del Partido Socialista, que a la de Estados Unidos. Reunir a estos países que mantienen algún nivel de competencia formal por los votos bajo regímenes que mantienen instrumentos autoritarios constituye la base para superar el falso regionalismo y, a la vez, ayuda a los académicos que trabajan sobre casos muy diferentes a comunicar la manera en que estos regímenes funcionan y persisten o fracasan. Éste es un logro importantísimo y es un elemento clave de lo que la política comparada debe hacer: comparar.

El libro de Andreas tiene un alcance ambicioso, es conceptualmente innovador y teóricamente rico. Quiero dedicar algunos párrafos a estimular a nuestro estimado autor respecto de algunas cuestiones que, me parece, aún debemos resolver. En lo relativo al progreso conceptual, pienso que todavía tenemos mucho que hacer para superar los desacuerdos centrales entre los académicos sobre los aspectos básicos de autocracias híbridas. Específicamente, ¿cuáles son los regímenes que cuentan como autocracias electorales? Steven Levitsky y Lucan Way ofrecen el concepto alternativo de autoritarismo competitivo, que pretende moverse en el mismo espacio híbrido entre la democracia y la autocracia (Levitsky y Way, 2010, p. 339), aunque sólo 54 por ciento de los países y aún menos de los años respectivos se traslapan con los de Schedler. Si nos restringimos a las autocracias electorales competitivas de Schedler, dado que Levitsky y Way excluyen conceptualmente las autocracias hegemónicas, la coincidencia entre países es todavía relativamente baja, de 61 por ciento.

Una cuestión clave para la clasificación de los regímenes tiene simplemente que ver con qué tan autoritario puede ser un régimen para seguir contando como híbrido. En los niveles superiores, la competencia electoral es tan claramente una farsa que no pueden llevarse a cabo las negociaciones a dos niveles sobre la naturaleza misma del régimen y se vuelve difícil entender por qué las fuerzas de la oposición formarían algún partido. Pero si

bajamos el estándar demasiado se vuelve difícil distinguir a los partidos dominantes democráticos, como el Partido Laborista en Suecia o Israel, el Partido Liberal Democrático (PLD) de Japón, los democristianos de Italia y, en poco tiempo, el Congreso Nacional Africano (CNA) de Sudáfrica. El costo de no establecer un conjunto común de regímenes es que las “fuerzas malignas” que abogan en favor de una definición dicotómica del tipo del régimen, como simplemente autoritario o democrático, pueden obtener la ventaja. Les damos más argumentos cuando discrepamos sobre hechos básicos como cuáles son los regímenes que cuentan y cuándo los regímenes comienzan y terminan. México es un caso ilustrativo: algunos dicen que la autocracia híbrida liderada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) acabó en 1994, otros sostienen que esto sucedió en 1997 y otros más en 2000. Incluso hay unos actores políticos, y algunos académicos que conozco, que sostienen que aún no ha acabado.

Un camino posible sería esforzarse por construir mejores medidas de las estrategias autoritarias de los regímenes —mucho mejores que los índices existentes de *Freedom House*, *Polity* o de otros tantos índices de derechos humanos— y luego analizar el grado de autoritarismo como parte de nuestras explicaciones causales, en lugar de verlo como parte de nuestras definiciones del tipo de régimen. En el capítulo siete de su libro, Schedler se mueve en este sentido cuando compara los efectos de las herramientas autoritarias en los márgenes de victoria en los regímenes hegemónicos y competitivos. Según mi propia propuesta más amplia, deberíamos trazar los puntos de corte entre las autocracias híbridas y las democracias competitivas a partir de su uso relativo de las herramientas autoritarias. Si hiciéramos esto, un elemento autoritario importante a medir sería el grado de fraude electoral al contar los votos. Para mí, el fraude es el problema más difícil con el que nos enfrentamos al analizar los regímenes híbridos. Schedler resuelve esto parcialmente cuando distingue entre los regímenes autoritarios electorales competitivos y los hegemónicos; pero el fraude está potencialmente oculto para el analista, por lo que podríamos clasificar por error un régimen como competitivo cuando de hecho es hegemónico, pese a que aún no haya alcanzado el umbral de diez años que utiliza Andreas. Si éste fuera el caso, y el régimen pudiera perder el poder a pesar de los intentos de fraude electoral, cambiaría notablemente la manera en la que pensamos en los regímenes híbridos (véase Schedler, 2013, p. 197).

Nótese que aunque he estado usando la palabra “régimen”, el autoritarismo electoral y el autoritarismo competitivo contienen una mezcla de sis-

temas duraderos y de aquellos que existen solamente para una o dos elecciones. Personalmente no entiendo enteramente la noción de un “régimen” de una o dos elecciones. En cierto modo, esto me recuerda la distinción de Juan Linz entre regímenes autoritarios y “situaciones” autoritarias (Linz, 2000). Pero incluso las “situaciones” de Linz duraron mucho más tiempo. Para mí, parece como si “régimen” debiera implicar algún umbral de duración. Pero entonces, ¿cómo entendemos las elecciones autoritarias que ocurren en ausencia de un régimen propiamente constituido? Si las herramientas institucionales son las que fuerzan a los competidores a un juego de dos niveles y ayudan a que los autócratas mantengan el poder, entonces, ¿cómo podemos entender los breves periodos autoritarios en los que los autócratas poseían dichas herramientas y, sin embargo, perdieron en seguida?

La segunda área principal que quiero mencionar tiene que ver con la noción de Schedler de un juego a dos niveles jugado por el gobierno y la oposición. Estos actores compiten simultáneamente por los votos y por las reglas básicas bajo las que se da la competencia electoral. Esta distinción inteligente e innovadora es una “Schedler clásica”. Lo puedo imaginar leyendo las meditaciones de Borges sobre los laberintos y teniendo la epifanía de los juegos a dos niveles. Me gusta mucho la idea del juego a dos niveles. Centra nuestra atención en lo que está en juego —si el autoritarismo electoral continúa o si el régimen instituye reglas mínimamente democráticas para la competencia partidaria—. Schedler sostiene que: “La identidad de los actores del régimen y de la oposición no se deriva de sus posiciones sociales sino de la ubicación política. El conflicto central es político: tiene que ver con la distribución del poder, no con la distribución de los recursos materiales” (Schedler, 2013, p. 20).

A pesar de que este foco en la naturaleza del régimen es una fortaleza real, hace que me surjan algunas preguntas. Cuanto más central se vuelve la competencia sobre las reglas electorales, la oposición tiene más razones para coordinar sus esfuerzos en contra del partido gobernante (Andreas reconoce esto respecto de los sistemas electorales en el capítulo tres, nota de pie de página 11). Esto parece como un error estratégico para los que gobiernan: ¿por qué no mejor dividir a la oposición de manera transversal, en lugar de facilitar su coordinación? De hecho, me parece que muchas de las autocracias híbridas van en este sentido. En Taiwán, la cuestión de la independencia nacional dividió al Partido Demócrata Progresista (DPP) y al Partido Nacionalista (NP) que desafiaban al Partido Nacionalista Chino (KMT).

En Malasia y en Botsuana pasó algo similar. Y en México, cuestiones distributivas dividieron a la izquierda y, finalmente, al Partido de la Revolución Democrática (PRD) del Partido Acción Nacional (PAN). Recuerdo cuando entré a la sede nacional del PRD el lunes el 3 de julio de 2000 y me sorprendió ver que todos estaban deprimidos. Cuando le decía a la gente: “Pero el PRI ha perdido, hoy por hoy, México es una democracia competitiva. Han luchado por esto durante décadas. Muchos de sus compadres y de sus comadres han muerto por esto. Se acabó”. Ellos me miraron desanimados y dijeron: “Sí, ¡pero es el PAN!” No se obtiene este tipo de respuestas de grupos que han apartado sus diferencias ideológicas para reunirse como un frente amplio de oposición para derrotar al régimen.

Finalmente, un comentario más general sobre la perspectiva institucional centrada en el régimen propuesta por Andreas Schedler que él contrasta con los análisis centrados en la sociedad, en el Estado o en las élites. Esos otros enfoques tienden a leer las preferencias de los actores desde sus intereses de clase, su cercanía al erario público o su papel dentro de la coalición gobernante. El enfoque de Schedler identifica los intereses de los actores según su ubicación dentro o fuera del régimen. Los actores del régimen tratan de organizar y contener el conflicto. Los actores societales tratan de socavar al régimen. En este nivel elevado de abstracción, el enfoque de Schedler abarca un amplio rango de estrategias y tipos de actores. El régimen puede desplegar cualquier cantidad de herramientas autoritarias tales como la represión, la manipulación electoral, la censura o la exclusión y la oposición puede responder con rebelión, protesta, boicots u otras acciones contenciosas. La ventaja de esta perspectiva es su flexibilidad. El costo es que todavía no conocemos cuáles son las condiciones que provocan ciertas formas de gobierno electoral autoritario, por qué los contrincantes responden de cierta manera y cuáles son los efectos de estas respuestas. Me parece que a medida que examinemos estos asuntos, el enfoque institucional se complementará con argumentos basados en otros enfoques. Pero quizá estoy equivocado y la lógica institucional por sí sola arrojará perspectivas completamente diferentes.

Fue un verdadero placer leer este libro magistral escrito por un amigo cercano y un académico profundamente reflexivo. Aprecio mucho la oportunidad de comentarlo y espero que continuemos el debate sobre los regímenes híbridos, debate que, durante algún tiempo, girará alrededor de este fascinante libro.

Dan Slater, La disputa por el Estado

Recibí el libro de Andreas Schedler en mi hotel en Kuala Lumpur, Malasia, donde estaba realizando una investigación sobre uno de los regímenes electorales autoritarios más duraderos del mundo. Las enseñanzas y reflexiones de este libro eran exactamente lo que necesitaba después de un mes de trabajo de campo, en el que me la pasé luchando por hacer inteligible la mezcla de cambios reformistas y continuidades represivas de Malasia desde la renuncia de su autocrático primer ministro, Mahathir Mohamad, en 2003. Había algo sugerente en el hecho de que el libro de Andreas fuera enviado de México a Malasia, o de América Latina al Suroeste de Asia. En estos dos países y en estas dos regiones el fenómeno contemporáneo del autoritarismo electoral tiene sus raíces históricas más profundas. Como señala Andreas, sólo seis de los 51 países que considera como de autoritarismo electoral entre 1980 y 2002 fueron clasificados como tales desde antes del fin de la Guerra Fría: dos de éstos (México y Paraguay) se encuentran en América Latina, y los otros cuatro regímenes autoritarios electorales estaban en el sureste asiático (Indonesia, Malasia, las Filipinas y Singapur). En otros términos, mientras que el sureste asiático sólo tiene aproximadamente cinco por ciento de los países del mundo, durante la Guerra Fría esta región tenía 66 por ciento de los regímenes autoritarios electorales del mundo. Así, con un raro y envidioso orgullo declaro mi región de especialización como la capital mundial para el autoritarismo electoral.

Esto sugiere que si el libro de Andreas logra sus ambiciones globales, debería hacer al menos decentemente inteligible el autoritarismo electoral del sureste asiático. Y como un estudioso ávido del autoritarismo del sureste asiático, estoy contento de anunciar que *The Politics of Uncertainty* fue como música para mis oídos. Página tras página encontré lecciones, resultados, modelos y argumentos relevantes. Por favor, permítanme a continuación simplemente anotar unos pocos que fueron especialmente relevantes para un académico que está metido hasta el cuello en la interpretación de la trayectoria del régimen autoritario electoral de Malasia, mientras éste cambia de lo que Andreas llama una posición en el poder “hegemónica” hacia una posición más “competitiva”.

Quizá lo que más agradezco es la insistencia de Andreas respecto de que los regímenes como los de Malasia deben estudiarse como autoritarios, no como democráticos. Aun cuando un régimen no cometa cada tipo de

abuso autoritario y de manipulación, actuar como autoritario es ser autoritario. Como un trabajo de teoría política normativa, éste es simplemente el mejor libro que tenemos sobre el carácter decididamente no democrático de los llamados regímenes autoritarios “híbridos”.

Andreas también establece un nuevo estándar al profundizar en nuestra comprensión de la superficialidad de la estabilidad autoritaria. Por supuesto, éste es el punto principal del libro: los regímenes autoritarios no pueden simplemente escapar de los problemas de incertidumbre y opacidad. Nunca pueden saber a ciencia cierta qué tan populares o seguros son en la actualidad, o qué tan probable es que se enfrenten a mayores desafíos en el futuro. De esta manera, el libro de Andreas es un análisis crítico pionero de las dos pretensiones más comunes que tienen los regímenes electorales autoritarios: que fueran verdaderamente democráticos a pesar de sus muchas manipulaciones, y que fueran verdaderamente estables a pesar de su renuencia a basar su legitimidad en el apoyo popular libre.

El libro de Andreas se ha vuelto inmediatamente indispensable para mí por dos razones adicionales que también vale la pena mencionar aquí. Una es su reconocimiento incisivo de que las estrategias de supervivencia óptimas de los regímenes autoritarios se vuelven profundamente indeterminadas durante tiempos de declive del régimen. Es difícil para mí exagerar qué tan importante es esta visión en el caso de Malasia, sobre todo. Cuando la oposición empieza a ganar terreno, es verdaderamente imposible para un régimen autoritario saber si el aumento de la represión y de la manipulación detendrá o acelerará su declive. En una de sus muchas expresiones evocadoras y memorables, Andreas señala que las estrategias racionales de *auto-defensa* de los dictadores igual pueden producir resultados de *autoderrota*. Entonces, ¿cómo se supone que debemos teorizar estos momentos críticos como científicos políticos? Comparto algunos pensamientos sobre esto más adelante, pero por ahora el punto vital es que Andreas, muy atractivamente, reconoce las limitaciones de nuestras teorías y de nuestros métodos al momento de evaluar los dilemas estratégicos a los que se enfrentan los regímenes autoritarios cuando comienzan a vivir tiempos difíciles.

Andreas no solamente lucha con estos dilemas de manipulación y reforma, también ofrece un nuevo modelo para lo que alguna vez célebremente llamó “el menú de la manipulación”, del que escogen los dictadores. En síntesis, pueden desplegar represión, fraude, censura y exclusión. De manera fascinante, las pruebas cuantitativas de Andreas sugieren que las últimas dos tácticas, la censura y la exclusión, están fuertemente asociadas con los

regímenes hegemónicos o con aquellos con posiciones súper mayoritarias en la legislatura nacional. Mientras tanto, los regímenes más competitivos, o aquellos en las posiciones más vulnerables, generalmente se apoyan de manera más fuerte en la represión y en el fraude. Éste bien podría ser el hallazgo empírico más interesante del libro de Andreas. Sin embargo, pienso que lo interpreto de manera un poco diferente de lo que lo hace Andreas. En éste y en otros casos, mi entendimiento de la dinámica autoritaria electoral difiere sutilmente del de Andreas debido a nuestros puntos de partida teóricos distintos. En la segunda mitad de mis comentarios expongo estas diferencias, sutiles pero significativas, y sugiero que mi enfoque podría ofrecer un complemento útil al aparato analítico elaborado en *The Politics of Uncertainty*.

En mi trabajo sobre los leviatanes del sureste asiático (Slater 2010) analizo los *poderes duraderos y subyacentes que diferencian* los regímenes autoritarios electorales, que es sutil pero relevantemente diferente del enfoque de Andreas que se basa en las *incertidumbres inmediatas que definen* los regímenes autoritarios electorales. Para aclarar perfectamente los tres puntos de contraste: mientras que la variable principal de Andreas es la incertidumbre, la mía es el poder; mientras él estudia la incertidumbre en una perspectiva relativamente inmediata o de corto plazo, yo estudio el poder en una perspectiva más duradera, histórica; y mientras el objetivo principal de Andreas es descubrir los rasgos *compartidos* que *definen* los regímenes autoritarios electorales, mi agenda de investigación se ha centrado en explicar las *variaciones que diferencian* algunos regímenes autoritarios electorales de otros.

¿Cómo sucede, exactamente, que un enfoque que pone el acento en los poderes duraderos y subyacentes de los regímenes autoritarios electorales complemente un enfoque que centra su atención en sus incertidumbres definitorias más inmediatas? Con referencia directa a los casos del sureste asiático, sobre todo Malasia, me gustaría resaltar tres áreas donde mi enfoque complementa el de Andreas: las variedades de la manipulación, las protestas democráticas y las concesiones autoritarias.

Con respecto a las variedades de la manipulación, Schedler sostiene y demuestra que los regímenes hegemónicos descansan más en la censura y en la exclusión, mientras que los regímenes competitivos dependen más del fraude y de la represión (Schedler, 2013, p. 198). Pero, ¿acaso esta diferencia es principalmente un producto de la variación en la competitividad electoral o de la fortaleza del régimen? Los regímenes hegemónicos como

los de Malasia y Singapur tienen la capacidad de utilizar la censura y la exclusión de manera estratégica y preventiva en las fases tempranas del ciclo electoral, de modo que no necesiten depender tanto del fraude y de la represión cuando se lleven realmente a cabo las elecciones. La diferencia entre los regímenes de Singapur y Malasia frente a los de Camboya y Birmania se relaciona más con las variaciones duraderas en la preparación y la capacidad de anticipar, no aplastar, los retos (es decir, la fortaleza del régimen) que con la competitividad de la arena electoral.

El papel de las protestas democráticas en los regímenes autoritarios es otro tema que puede entenderse mejor si se pone más atención al poder y a la historia. En *The Politics of Uncertainty* las protestas democráticas se inscriben en la teoría centrada en las elecciones. Sin embargo, el derrumbamiento del régimen no siempre se debe a la incertidumbre electoral: consideremos la caída de los regímenes en Indonesia, Egipto y Túnez a pesar de la debilidad o incluso la ausencia de desafíos electorales. En esos casos, el surgimiento y la fuerza de las protestas no pueden entenderse sin apreciar otros procesos de largo plazo que conforman la fuerza relativa de los actores autoritarios y de la oposición. Por ejemplo, la efectividad de las fórmulas de legitimidad de los dictadores puede variar con el tiempo, lo que significa que sus actos de manipulación pueden producir “costos de legitimidad” muy distintos (pág. 131) en momentos diferentes durante el ciclo de vida de un régimen. De manera similar, las protestas democráticas masivas indican típicamente una lucha exitosa a largo plazo de la oposición para construir algo que Schedler toma como un hecho característico de los regímenes autoritarios electorales: el clivaje de régimen, el conflicto por la naturaleza del régimen, que separa a la oposición del régimen (pág. 8). Por un lado, los recientes logros de la oposición de Malasia reflejan el éxito que apenas ha alcanzado, sobre todo por medio de protestas masivas por la reforma electoral, en establecer la relevancia de la lucha por el régimen. Por el otro lado, la principal estrategia de los autoritarios de Malasia por conservar el poder es hacer retroceder la política hacia otras líneas de conflicto, como la étnica y la religión, en las que durante mucho tiempo han tenido ventaja. En resumen, las protestas democráticas raramente son sólo momentos de locura o expresiones de indignación por la manipulación electoral, sino una culminación de largas luchas históricas por el poder.

Finalmente, la variación en el poder del régimen tiene consecuencias sumamente importantes para los modos de salida autoritaria. Los regíme-

nes débiles no pueden hacer concesiones democráticas sin correr el riesgo de perder rotundamente el poder, pero los regímenes más fuertes pueden aceptar la democracia sin abrazar la derrota. Ésta es una lección central de la democratización del este de Asia, como se vio en casos como los de Taiwán, Corea del Sur e Indonesia. También parece aplicar bastante bien la experiencia de cambio democrático gradual de México en las décadas de 1980 y 1990. De hecho, una de las implicaciones más atractivas del trabajo de Schedler es que, en la medida en que el autoritarismo electoral siempre es una empresa incierta, las reformas democráticas por parte de los regímenes autoritarios fuertes (y a menudo hegemónicos) pueden mejorar realmente la estabilidad política en lugar de debilitarla. Si los mundos de democracia y autoritarismo son mundos inciertos, el mundo democrático les puede parecer preferible a los autócratas iluminados, dado que el peor resultado posible es una derrota electoral a manos de un gobierno cuyos poderes de retribución se encuentran algo limitados constitucionalmente cuando menos. En un escenario aún más optimista una victoria firme en una elección verdaderamente democrática promete a los autócratas un periodo de mando fijo: un resultado deseablemente seguro que ni la versión hegemónica ni la competitiva del autoritarismo electoral podrían garantizar con seguridad en algún momento.

En síntesis, las luchas políticas bajo el autoritarismo electoral no son sólo luchas por y en la incertidumbre: son luchas por el poder en un equilibrio de poder históricamente heredado. De hecho, la incertidumbre puede ser un rasgo definidor de todos, con la excepción de los regímenes autoritarios hegemónicos más sólidos. Pero en la medida en que los niveles variables de poder del régimen influyen tan profundamente en los niveles variables de incertidumbre del régimen, necesitaremos conservar el poder y no sólo la incertidumbre en el centro mismo de nuestros análisis comparativos.

Andreas Schedler, La disputa por la incertidumbre

Los mejores amigos son los mejores críticos. Agradezco mucho las flores que mi libro recibió de parte de Kenneth Greene y Dan Slater, pero agradezco aún más sus críticas. Las flores, bellas y esplendorosas, las pone uno en el florero y se marchitan pronto. Las críticas son semillas en el terreno fértil de nuestros debates. Dan frutos argumentativos a largo plazo. Aprovecho entonces para responder a las preguntas amistosas de mis colegas y críticos constructivos.

La disputa por las fronteras

De entrada, Ken Greene señala un problema conceptual grave: Llevamos más de una década de debates intensos sobre los regímenes electorales autoritarios y todavía no nos ponemos de acuerdo sobre su delimitación precisa. Todavía no hay acuerdo sobre el universo de casos que pertenece a la familia de las autocracias electorales. Como lo indica Ken, esto pone en entredicho nuestra capacidad de generalización. Los hallazgos empíricos que tengamos sobre las dinámicas de autocracias electorales, ¿qué tan particulares son para la muestra particular de casos que estemos estudiando? ¿Qué tanto varían si variamos nuestro conjunto de casos?

Los regímenes electorales autoritarios forman una categoría intermedia de regímenes. Están delimitados por dos fronteras. Por un lado, se distinguen de las “dictaduras cerradas” que no tienen elecciones pluripartidistas a nivel nacional. Por otro lado, se distinguen de las “democracias electorales” que tienen ciertos defectos de calidad, aunque cumplen con las normas mínimas de la democracia. Ambas fronteras son controvertidas y varios autores hemos utilizado diferentes puntos de corte. ¿Cuáles son los problemas de fondo? ¿Y cuáles serían soluciones posibles?

La frontera autoritaria

La diferencia entre autocracias electorales y dictaduras cerradas es institucional. Las primeras tienen elecciones formalmente competitivas, las segundas no. Para trazar la “frontera autoritaria”, la pregunta central es empírica: ¿Qué tipo de elecciones autoritarias plurales tienen la relevancia causal suficiente para que puedan definir el tipo de régimen, es decir, para que tenga sentido hablar de una autocracia electoral? Mi respuesta es bastante restrictiva: necesitamos que las elecciones se den a nivel nacional; que sean pluripartidistas, regulares e incluyentes, y que se desarrollen bajo un mínimo de capacidad y soberanía del Estado. Mi supuesto es que todos los demás tipos de elecciones no tienen el mismo efecto transformador para la política nacional de un régimen. Las elecciones subnacionales, unipartidistas, ocasionales, excluyentes y las elecciones bajo condiciones de guerra civil o dominación externa no introducen la misma dinámica competitiva entre gobierno y oposición.

Hay buenas razones teóricas y empíricas que apoyan esta premisa. Sin embargo, no pido que se adopte ciegamente como convención conceptual.

Lo ideal sería que estudiáramos (sea de manera cuantitativa o cualitativa) *todos los tipos de elecciones* como posibles *variables explicativas* de dinámicas autoritarias: elecciones pluripartidistas y unipartidistas, legislativas y ejecutivas, regulares y ocasionales, incluyentes y excluyentes, nacionales y subnacionales, soberanas y coloniales. Si de esta manera descubrimos que el universo de elecciones transformadoras es más o menos amplio de lo que he estado proponiendo, tendremos que repensar el umbral cualitativo que separa el autoritarismo electoral de dictaduras cerradas.

La frontera democrática

En la superficie institucional, las autocracias electorales y las democracias electorales se ven iguales. Hay elecciones regulares a escala nacional, con sufragio universal y partidos de oposición. La diferencia entre ambos tipos de régimen no está en las instituciones formales, sino en las prácticas reales. Para delinear la “frontera democrática”, la pregunta central es normativa: ¿Qué tipo de prácticas violan las normas democráticas de manera tan severa y sistemática que nos obliguen a clasificar elecciones formalmente competitivas como autoritarias? O al revés, ¿qué tan libres, incluyentes, competitivas, equitativas, limpias y pacíficas deben ser elecciones formalmente plurales para que se merezcan el título de “democráticas”?

El problema de fijar umbrales consensuados no solamente surge de desacuerdos normativos sobre los requisitos mínimos de la democracia. También surge de problemas estructurales de información. Muchas prácticas de manipulación electoral son ilegales y se llevan a cabo a escondidas. Nunca sabemos “a ciencia cierta” cuánta manipulación se haya dado en una determinada elección. Las elecciones además son eventos muy grandes y complejos que involucran un sinnúmero de actos y actores. Su mera magnitud y complejidad genera problemas de agregación y ponderación. Todas las violaciones individuales de normas democráticas que podamos observar las tenemos que evaluar en su contexto. ¿Qué tan excepcionales son o qué tan representativas para la elección en su conjunto? ¿Qué tanto inciden en la calidad democrática de la elección en todas sus fases y dimensiones?

Los problemas de observación y evaluación electoral son endógenos a los regímenes electorales autoritarios. Los mismos regímenes son hábiles en crearlos y agravarlos. Son expertos de la ambigüedad e inconsistencia calculadas. No sorprende, por lo tanto, que los protagonistas políticos raras veces concuerdan en sus diagnósticos sobre la calidad autoritaria de una elección. La

oposición siempre va a ser más crítica, el gobierno más complaciente. En la mayoría de los casos, los juicios de expertos imparciales convergen de manera aproximada, pero no siempre. Recordemos nada más las controversias que han suscitado las elecciones presidenciales mexicanas de los años 1988 y 2006.

Podemos saltarnos todos los problemas de observación y evaluación de *procesos* electorales y fijarnos nada más en los *resultados* electorales. Mientras las elecciones siempre sacan el mismo ganador, podemos inferir que no hay democracia. En cambio, en el momento en que la oposición logra tumbar al gobierno por la vía electoral, podemos asumir que el proceso haya sido democrático. Esta es la “regla de alternancia” que propusieron Adam Przeworski y sus coautores. Es una regla de clasificación ingeniosa, pero como lo señala Ken Greene, no sirve muy bien para distinguir democracias electorales (que no siempre tienen alternancia) de autocracias electorales (que a veces admiten la alternancia).

Al final del día, entonces, para trazar la línea divisoria entre democracias y autocracias electorales, dependemos del juicio de expertos. Esto es cierto cuando utilizamos, como lo hago en el libro, datos generales sobre la calidad democrática del régimen político (tipo *Freedom House* o *Polity*). También es cierto cuando utilizamos, como lo propone Ken Greene, datos más puntuales sobre distintas estrategias de manipulación electoral (como el fraude o la exclusión). De todos modos, la estrategia desagregada que propone él es superior a la mía. Es más fácil evaluar la validez de indicadores estrechos de estrategias específicas que de datos ómnibus de regímenes enteros. Nos permite un debate normativo, conceptual y metodológico más enfocado.

Sin embargo, aun cuando nos propongamos colocar mojones fronterizos más precisos debemos resolver una pregunta general: ¿Qué tipo de errores de delimitación nos duelen menos? En principio, nos podemos equivocar hacia cualquiera de los dos lados. Podemos clasificar como autocracias a regímenes que “en realidad” son democráticos (porque cumplen los mínimos). O al revés, podemos clasificar como democracias a regímenes que “en realidad” son autoritarios (porque violan los mínimos democráticos de manera severa y sistemática). ¿Qué nos importa más? ¿Tener mucha confianza de que una autocracia es una autocracia, o de que una democracia es una democracia? Veo difícil que nos pongamos de acuerdo. ¿Pero qué nos queda en ausencia de un acuerdo normativo de este tipo?

Una respuesta posible: podemos trabajar con muestras distintas de regímenes para evaluar nuestras teorías causales. La distinción entre autocracias

y democracias electorales es normativa, pero también tiene implicaciones empíricas. Los dos tipos de régimen, se supone, funcionan de maneras distintas: bajo condiciones autoritarias, todos los actores —los gobiernos, los funcionarios, los partidos y los votantes— se mueven de manera distinta de como se mueven en contextos democráticos. Por lo tanto, nuevamente, la dinámica causal de regímenes limítrofes nos puede ayudar a determinar de qué lado de la frontera normativa se ubican. Si ciertos autores clasifican a ciertos regímenes fronterizos como autoritarios y si estos regímenes efectivamente se comportan como tales, podemos tener mayor confianza en su membresía en el club autoritario.

La autonomía de las elecciones

La idea misma del autoritarismo electoral conlleva la premisa de que las elecciones importan. Naturalmente, esta premisa invita a ser cuestionada. Con tanta gente que duda que las elecciones democráticas importen, ¿por qué vamos a creer que las elecciones autoritarias importen? Ambos de mis amables críticos articulan esta duda de varias maneras.

¿Cuál es mi posición inicial? Con cierto toque polémico, sitúo mi enfoque como una instancia de “institucionalismo político”. Esto quiere decir que mi análisis de la política autoritaria toma en serio las *instituciones* formalmente representativas del régimen autoritario (las elecciones pluripartidistas), pero también la *política* que se desarrolla dentro de estas instituciones, es decir, en la arena electoral. Afirmando, entonces, que las elecciones autoritarias tienen un peso propio. Su mera existencia cambia el juego político dentro de las autocracias. Al mismo tiempo, las instituciones no actúan. No tienen peso causal por sí solas. Abren espacios de interacción entre actores. Los resultados finales del juego político dependen de cómo se mueven los actores dentro de las restricciones y oportunidades institucionales.

En el libro, construyo un marco de análisis para comprender las interacciones conflictivas entre gobierno y oposición en elecciones autoritarias. Desarrollo intuiciones teóricas sobre estas dinámicas interactivas y las evalúo de manera tentativa con base en datos comparados sobre el comportamiento de los dos conjuntos de antagonistas. Todo el libro se centra en elecciones. Todas sus bases conceptuales, teóricas y empíricas son explícitamente “elecciocéntricas”.

Esta perspectiva naturalmente se abre a la crítica de conceder demasiado peso y espacio a las instituciones electorales y la política electoral. Corre el

riesgo de olvidarse de los anclajes estructurales de ambos. Por lo mismo, en varias partes libro, enfatizo que las elecciones autoritarias no se dan en el vacío. No son eventos flotantes, aislados de su contexto. Al contrario, están profundamente inmersos en su entorno social, político e institucional. Mis críticos tienen razón en resaltar este punto. Tienen razón en insistir en que la correlación de fuerzas en la arena electoral depende de muchas maneras de factores externos a la arena electoral. Quisiera mirar brevemente las dos caras de la moneda electoral: la fortaleza del régimen y la fortaleza de la oposición.

La fortaleza del régimen

Como bien lo señala Dan Slater, la fortaleza del régimen no se decide en la arena electoral. No en primera instancia, aunque posiblemente sí en última instancia. El poder de los autócratas depende primeramente de su infraestructura burocrática. Depende del poder del Estado que presiden y del poder del partido que dirigen. Esto aplica para cualquier tipo de dictadura, no solamente para autocracias electorales. Tengan o no elecciones formalmente plurales, es muy difícil tumbar autocracias que cuenten con un Estado fuerte y un partido fuerte. Su infraestructura estatal determina sus capacidades de coerción, distribución y regulación. Su infraestructura partidaria determina su capacidad de mantener unido al Estado y vincularlo con la sociedad. En autocracias electorales, ambos ámbitos institucionales son clave, tanto para la capacidad de movilización electoral del régimen como para su capacidad de manipulación electoral. Necesitamos entonces pensar de manera más sistemática cómo podemos incorporar el Estado en los estudios electorales autoritarios, pero también al revés, como podemos incorporar las dinámicas electorales en el estudio del Estado autoritario.

La fortaleza de la oposición

En la medida en que importen los votantes en las elecciones autoritarias, importará también para ellos la naturaleza autoritaria de las elecciones. Cuando la oposición logra convencer a los ciudadanos de que la lucha por la democratización del régimen es importante, podrá acumular fuerzas en las elecciones. En cambio, cuando el gobierno logra convencerlos de que otros asuntos son más importantes, la oposición quedará condenada a ser una minoría perpetua. En buena parte, esta lucha por la agenda política se da en el espacio público y en las campañas electorales. Sin embargo, su resultado


no depende exclusivamente de las estrategias de comunicación que emprendan el gobierno y la oposición, sino de la estructura del electorado. ¿Qué tan receptivos son los votantes para mensajes de democratización? ¿Qué tanto para mensajes autoritarios de miedo, nacionalismo u oportunismo económico? Ken Greene tiene razón: no podemos asumir que el clivaje anti régimen sea relevante para los ciudadanos. Necesitamos estudiar la opinión pública y las campañas electorales para saber qué tan relevante es. Ambas áreas, tanto el estudio de la opinión pública como el estudio de campañas electorales, todavía constituyen terrenos casi vírgenes en el estudio comparado de las elecciones autoritarias.

El peso de la incertidumbre

En las dictaduras, afirma Dan Slater, la lucha es por el poder, no solamente por la incertidumbre. Mi respuesta es sencilla: la lucha por la incertidumbre es una parte fundamental de la lucha por el poder. El poder no es una cosa objetiva que exista independientemente de nuestras percepciones. Es una relación social que depende vitalmente de nuestras expectativas. Igual que la virtud, necesita ser fuerte y parecerlo también. Cuando las élites o los ciudadanos creen que el gobierno es débil, es más fácil que se pasen a la oposición. Cuando creen que es fuerte, serán mucho más reacios a desertar.

La ciencia política contemporánea vive una suerte de esquizofrenia metodológica, un divorcio estructural entre teoría e investigación empírica. En sus microfundamentos, prácticamente todas nuestras teorías son teorías de racionalidad prospectiva. Asumimos que los actores, al elegir entre varios cursos posibles de acción, anticipan y ponderan las consecuencias futuras de sus acciones. Sin importar si se mueven por consideraciones utilitarias o normativas, sus expectativas a futuro casi invariablemente son un ingrediente fundamental de sus decisiones.

Nuestras teorías de acción tienen entonces un núcleo cognitivo que atribuye gran peso causal a las percepciones y expectativas. En contraste, en nuestras estrategias de investigación empírica nos rehusamos a recolectar y evaluar evidencia empírica de percepciones y expectativas. Siguiendo el lugar común de que no podemos ver lo que sucede en las cabezas de los actores, desterramos sus percepciones y expectativas del reino de la evidencia legítima. No nos creemos capaces de escuchar a los actores y evaluar de manera crítica lo que nos digan. Al no poder tener *certeza* sobre fenómenos

cognitivos, pretendemos que no podemos saber *nada* de ellos y los metemos en una caja negra herméticamente sellada. Renunciando a la investigación empírica y también al desarrollo de teorías sólidas sobre la formación de percepciones y expectativas, llenamos la *black box* con premisas cómodas. Terminamos con una paradoja que *The Politics of Uncertainty* señala, pero no resuelve: abrazamos teorías de racionalidad, pero nos negamos a escuchar razones. ¿Cuál es la solución? Ya que el reto es colectivo, mejor no digo nada y todos nos ponemos a reflexionar. 

Referencias bibliográficas

- Boix, Carles y Susan C. Stokes (2003), “Endogenous Democratization”, en *World Politics*, 55(4), pp. 517-49.
- Greene, Kenneth F. (2007), *Why Dominant Parties Lose? Mexico's Democratization in Comparative Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Lucan A. Way (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Linz, Juan (2000), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner.
- Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas (2013), *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford, Oxford University Press.
- Sidney Verba y Almond, Gabriel A. (1963), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, Princeton University Press.
- Slater, Dan (2010), *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*, Nueva York, Cambridge University Press.