

Samuel Handlin, *State Crisis in Fragile Democracies: Polarization and Political Regimes in South America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2017, 332 pp.

Por Sebastián Mazzuca*

Después de la Tercera Ola de democratización (1974-2000), las democracias de América Latina no se quedaron quietas. Las novedades han sido mayormente malas. Casi todas las democracias sufren la crónica propensión de los presidentes a arrasar con los controles que puedan ejercer el Congreso, el Poder Judicial u otros organismos de auditoría. Algunos presidentes han caído en la tentación adicional de usar la autoridad de gobierno para socavar la competencia política. El rango va desde casos leves como Argentina, que ha partidizado la comunicación pública y fragado estadísticas oficiales clave, a casos extremos como el de Venezuela, que ha suprimido la actividad de los medios independientes y los partidos de oposición. En Venezuela y Nicaragua la democracia ha dejado de existir —como ocurrió durante las segundas partes de los gobiernos de Fujimori en Perú y Correa en Ecuador—. Pero también hay buenas noticias: Uruguay no solo ha estabilizado una democracia altamente competitiva sino también ha mostrado que es posible robustecer simultáneamente los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y de ese modo minimizar riesgos de corrupción y decisiones públicas unilateralmente partidarias. A pesar de su fenomenal crisis de representación reciente, Chile se parece mucho a Uruguay, con el mérito extra de haberse liberado del legado institucional autoritario más pesado de toda América del Sur.

En su libro *State Crisis in Fragile Democracies*, Samuel Handlin no solo presenta con claridad ejemplar las variadas trayectorias post-transición de los regímenes políticos de la región. Lo más importante: Handlin explica esas trayectorias con una de las teorías más persuasivas que se pueda imaginar. La teoría asigna primacía causal a la capacidad del Estado. Para ello, encuentra sólidos antecedentes en la obra de Max Weber y Guillermo O'Donnell e incorpora con admirable elegancia y productividad ideas fundamentales sobre sistemas de partidos de Giovanni Sartori (así como el impacto de estrategias políticas pro o antisistema de Juan Linz).

La transparencia del argumento de Handlin es una bendición: se le puede resumir cubriendo los cuatro elementos fundamentales que debe tener toda investigación de excelencia: *a)* variación importante en el *explanandum*, *b)* causas fundamentales, *c)* causas próximas y mecanismos, y *d)* evidencia que respalda la teoría y muestra superioridad frente a teorías alternativas.

*Sebastián Mazzuca es profesor asistente de Ciencia Política en la Johns Hopkins University Department of Political Science. 332 Mergenthaler, 3400 N. Charles Street, Baltimore, MD 21218. Tel: 410-516-7539. Correo-e: smazzuca@jhu.edu. ORCID: 0000-0002-0802-677X.

Texto recibido el 5 de abril de 2022 y aceptado para su publicación el 30 de mayo de 2022.

a) *Explanandum*: Régimen político. Haciendo uso de las dimensiones vertical y horizontal de la rendición de cuentas en política, Handlin parte de la observación de que las democracias de América del Sur se movieron en tres direcciones. La tendencia a la representación incluye la consolidación de la competencia interpartidaria y el fortalecimiento de la división de poderes. La delegación mantiene la competencia política pero conduce a una creciente concentración de poder en la presidencia a expensas del Congreso, los jueces y otros organismos de control. Por último, la erosión comienza con el desmantelamiento de los controles horizontales y acaba con una embestida incremental pero frontal al mecanismo vertical de las elecciones libres. Según Handlin, Chile, Uruguay y, en menor medida, Brasil han logrado democracias representativas. Paraguay y Perú son democracias delegativas. Bolivia, Ecuador y Venezuela tienen democracias erosionadas.

b) Causas fundamentales: capacidad de Estado e infraestructura de izquierda. La mejora o empobrecimiento (ya sea delegación o erosión) de la democracia depende, según Handlin, de la capacidad del Estado. Solo Chile, Uruguay y, en menor medida, Brasil tienen Estados de alta capacidad en América del Sur. El resto de los Estados de la región son crónicamente débiles. La debilidad estatal crónica es un serio problema para las democracias: engendran el riesgo constante de crisis de Estado no solo agudas sino prolongadas. Handlin define la crisis de Estado como combinación de bancarrota en el suministro de bienes y servicios públicos, por un lado, y desencanto generalizado de la ciudadanía, por otro (dimensiones objetiva y subjetiva de la crisis). Venezuela, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay experimentaron crisis prolongadas de sus Estados. Esto degradó sus democracias. Sin embargo, mientras la crisis colocó a los primeros tres casos en el sendero de la erosión, a los últimos dos los puso en el sendero de la delegación. El parteaguas en este subconjunto de democracias en peligro es una segunda causa: la existencia o no de lo que Handlin denomina “infraestructura partidaria de izquierda”. Todas las crisis de Estado abren la puerta a *outsiders* de la política y ponen en riesgo la democracia. Sin embargo, solo en los casos donde la izquierda radical provee reservas sustanciales de capital político (viabilidad de alianzas, experiencia de campaña, programa de gobierno) es donde el *outsider* puede erosionar la democracia, como lo hicieron Morales en Bolivia, Correa en Ecuador y Chávez en Venezuela, caso extremo donde la erosión culminó en dictadura. Carentes de infraestructura de izquierda, los *outsiders* de Perú y Paraguay, Humala y Lugo, simplemente reforzaron los atributos delegativos de la democracia, pero sin erosionar, y mucho menos quebrar, la competencia política.

c) Causas próximas y mecanismos. El funcionamiento del sistema de partidos es la causa próxima de la variedad de trayectorias democráticas. En Brasil, Uruguay y Chile, un Estado fuerte permitió la consolidación de un partido de izquierda

moderado (PT, Frente Amplio y Socialismo) que colocó al sistema de partidos en un sendero “centrípeto” en términos de Sartori. La falta de infraestructura de izquierda evitó la polarización de la competencia política en Perú y Paraguay. Por último, la combinación de crisis de Estado e infraestructura de izquierda indujo un sistema de partidos altamente polarizado, tanto en términos de distancia como de intensidad, en Venezuela, Bolivia y Ecuador. El ascenso del Movimiento V República, el Movimiento al Socialismo y de la Alianza País generó una dinámica “centrífuga” extrema.

En los mecanismos de la teoría de Handlin, sobresale por su originalidad la estrategia de doble polarización que usaron Chávez, Morales y Correa en los casos de erosión. Para sumar apoyo popular, la doble polarización es un ataque furibundo no solo contra la economía de mercado (que no siempre es electoralmente óptimo) sino también contra el Estado, que en todos los casos de crisis rinde enormes frutos electorales y sirve para ocultar las intenciones económicas más dogmáticamente socialistas. A su vez, los mecanismos de acceso al poder son distintos de los mecanismos de ejercicio del poder. Luego de acceder vía doble polarización, la erosión de la democracia ocurre cuando, una vez en ejercicio, el *outsider* liquida la independencia de Congreso y tribunales y reforma la constitución para concentrar el poder en la presidencia. Desmantelada la *accountability* horizontal, el presidente polarizante tiene el camino allanado para embestir contra la competencia política y socavar la *accountability* vertical.

d) Evidencia. Handlin divide la evidencia de su argumento en dos partes. En los apéndices, operacionaliza y mide tanto el concepto de régimen que es su *explanandum* como las causas fundamentales. Los estudios de caso sobre Venezuela y Brasil (capítulos 3 a 5), Bolivia y Ecuador (cap. 6), Chile y Uruguay (cap. 7), y Paraguay y Perú (cap. 8), documentan las causas próximas y los mecanismos. Los estudios de caso son tan ricos que es imposible hacerles justicia con un resumen. Sobresalen dos características. Primero, hacen un uso muy eficiente y persuasivo del método de *process tracing* para narrar y testear la cadena causal que une capacidad de Estado con sistema de partidos por un lado, y la conexión causal entre sistema de partido y subtipo de régimen por otro. El uso de tests *smoking gun*, *hoop* y *straw in the wind* establece un modelo a seguir (véanse, solo para el caso de Venezuela, pp. 75-77, 93-95, 152-153, 162-163). En especial en los capítulos de Venezuela y Brasil, el lector encontrará “descripciones densas” apoyadas en gemas de la investigación primaria. La segunda característica notable de los estudios de caso es el cuidado con el que Handlin presenta —y refuta— hipótesis alternativas. El libro persuadirá al lector de la superioridad del argumento de deterioro democrático basado en la crisis de Estado sobre explicaciones centradas en fenómenos como el nivel de institucionalización de los partidos (que es parcialmente endógeno al problema del Estado) y la dinámica de

las reformas de mercado (que en general no explica variedades de régimen dentro de un mismo patrón de ajuste económico y en particular hace incomprensible la radicalización de Venezuela dado su punto de partida de aceptación general de la economía de mercado).

State Crisis in Fragile Democracies es un texto fundamental para entender sistemas de partidos, calidad democrática y giros de modelo económico en América Latina, contribución ya reconocida por la literatura.

Con todo, Handlin hace una contribución más grande y pionera: coloca al Estado en el centro de los estudios del régimen político. Varios próceres de la literatura, incluyendo a O'Donnell, Linz y Stepan, ya habían hecho sendos llamados para prestar más atención al Estado en el estudio de la democracia. Handlin respondió al llamado con creces y como resultado produjo una teoría formidable. Sin duda fue O'Donnell quien más énfasis colocó en el Estado, como varias veces lo reconoce Handlin. Pero para O'Donnell el Estado es un atributo definitorio (constitutivo) de la democracia. En cambio, Handlin elige dejar al Estado afuera de la definición de los tipos de régimen y estudiarlo como fuerza motriz en las dinámicas de la democracia. Es posible pensar en múltiples mecanismos causales por medio de los cuales el Estado afecta a la democracia (Mazzuca y Munck, 2020: 11-13). Handlin privilegia uno: el impacto de la capacidad estatal en la vulnerabilidad del sistema de partidos a la entrada de *outsiders* polarizantes. Hasta donde sé, es la primera vez en el contexto de estudios sobre América latina que a la teoría de un mecanismo Estado/régimen se le suma evidencia que es todo lo concluyente que el estado del arte en las ciencias sociales permite.

Otra contribución de Handlin, que espero tenga el impacto que merece, es poner las prioridades donde corresponden. Los estudios de política latinoamericana están sobresaturados de investigaciones acerca de partidos y sistemas de partidos. Eso los convierte, con o sin intención, en un servicio de gran valor para candidatos y campañas. No tienen tanto valor ni para las sociedades ni para la ciencia. Para Handlin los partidos políticos no parece ser un fenómeno interesante por sí mismos, y son a lo sumo una causa próxima —no fundamental— de los fenómenos que sí son importantes, como las transiciones a la democracia, la calidad de gobierno y la sostenibilidad de los programas de desarrollo. A Handlin le importa el régimen político. Su libro busca las causas de variaciones de régimen en fenómenos suficientemente exógenos y fundamentales —el Estado—. Los partidos quedan confinados al trabajo de variables intervinientes.

El libro de Handlin es indisputablemente excelente. Por ello es que inspira dos observaciones para ampliar su teoría.

La primera observación se centra en la conceptualización de “crisis de Estado”. El trabajo de Handlin es impecable desde el punto de vista teórico. La medición

empírica, en especial en su dimensión subjetiva, genera dudas. Estado es un concepto que solo los politólogos profesionales más aburridamente puristas podemos diferenciar de otros conceptos como régimen, gobierno o administración. El argumento de Handlin, sin embargo, depende crucialmente de que los ciudadanos mismos sientan que la crisis política está originada en el Estado. ¿Pero cómo sabemos si la queja política típica de una ciudadanía profundamente desencantada es contra el Estado o contra otros “ogros” como el gobierno, la *porca* política, el *establishment*, la clase dirigente o la democracia misma? Lo más probable es que el blanco del descontento sea una combinación amorfa de todas esas cosas. ¿Cómo se reconcilia la vaguedad del descontento político ciudadano con la precisión del concepto de Estado en la teoría de Handlin? En casi todos los casos donde Handlin ve una crisis de Estado se puede decir que los ciudadanos sienten una crisis de régimen. O quizás están furiosos contra los políticos de siempre y la intensidad del enojo tapa el hecho de que no culpan al Estado —un concepto demasiado elaborado incluso para el debate entre actores políticos.

Segunda observación: la teoría de Handlin es mucho más poderosa de lo que se luce en el libro, que de todas maneras da una muestra de su enorme potencial en las conclusiones, donde el argumento viaja a los casos de crisis de Estado polarizantes con potencial erosivo en España, Grecia, Hungría, Turquía y Tailandia. Sin embargo, quizá rehén de una moda temporaria, el libro está innecesariamente atado al problema del “giro a la izquierda” en América latina —adivino que es la motivación para incluir la segunda variable explicativa fundamental, “la infraestructura partidaria de izquierda”—. Su libro tiene mucho para decir sobre las variantes del giro a la izquierda en América Latina; por ejemplo, convence al lector de que son tres, no dos, como sostiene el sentido común.

Sin embargo, al ceñirse el giro a la izquierda, el libro oculta la generalizabilidad de su teoría sobre las fuentes estatales de las trayectorias de régimen. Una lectura cuidadosa del estudio de Perú así lo muestra. Allí Handlin presenta al gobierno de Fujimori como un agente que le pasó la topadora a la izquierda. Ello explica la anemia de la infraestructura de la izquierda peruana a comienzos del siglo XXI y justifica dentro del libro la analogía final con Paraguay. Sin embargo, la emergencia de Fujimori, así como la erosión que ella produjo en el régimen democrático en 1990, es un fenómeno que podría ser tomado como resultado importante en sí mismo, previo al giro a la izquierda. Es más, el autor lo podría aprovechar como ejemplo adicional de las consecuencias perniciosas para la democracia de una crisis de Estado que habilita la emergencia de un *outsider* radical. Solo que para ello es preciso desembarazarse del signo ideológico de la infraestructura partidaria disponible al *outsider* —que en el caso de Fujimori claramente no era de izquierda—. El punto general es el siguiente: el próximo paso natural del libro es estudiar los efectos de las infraestructuras partidarias de cualquier signo, no solo las de izquierda. ¿Qué esperar cuando

ocurre una crisis de Estado y la infraestructura disponible para el *outsider* es de derecha como en Polonia? ¿Y cuándo están disponibles dos infraestructuras ideológicamente opuestas como en Colombia? 

REFERENCIA

Mazzuca, Sebastián y Gerardo L. Munck (2020), *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.