

PRÓLOGO

PARLAMENTOS Y AMENAZAS A LA DEMOCRACIA

Caroline BEER*

Este importante libro, coordinado por Khemvirg Puente Martínez e Issa Luna Pla, ofrece nuevas perspectivas críticas sobre el declive global de la democracia liberal, el problema más apremiante en la política contemporánea. La democracia está en retirada en todo el mundo. Según el Informe V-Dem 2024, la autocratización ha superado a la democratización a nivel global desde 2009 (V-Dem Institute, 2024). Según Freedom House, 2024 marcó el décimo octavo año de continuo declive de la democracia global (Freedom House, 2024). Como demuestra la investigación presentada en este volumen, las legislaturas han desempeñado un papel central en el actual declive global de la democracia. Las legislaturas han sido un punto focal central para los esfuerzos tanto de socavar como de reforzar la democracia en muchos contextos diferentes. Las legislaturas fuertes son esenciales para mantener las democracias y resistir las amenazas a la democracia; son el corazón de la democracia y la representación democrática; las legislaturas fuertes pueden ayudar a responsabilizar a los ejecutivos y restringir el abuso de Poder Ejecutivo que debilita el gobierno democrático.

En la academia se ha desarrollado el concepto de “retroceso democrático” para describir las formas en que las instituciones democráticas se han debilitado lentamente en muchos países desde la crisis económica de 2008. La idea de retroceso democrático ayuda a distinguir la erosión gradual de la democracia de la ruptura real de la democracia. Bermeo (2016) define el retroceso democrático como “el debilitamiento o eliminación, impulsado desde el Estado, de las instituciones políticas que sostienen una democracia vigente”; y Haggard y Kaufman (2021) lo definen como “la erosión

* Profesora titular de Ciencia Política y titular de la Cátedra John G. McCullough de la Universidad de Vermont, Estados Unidos.

incremental de instituciones, reglas y normas que resulta de las acciones de gobiernos debidamente electos”. Queda una importante pregunta empírica sobre la relación entre el retroceso democrático y la ruptura democrática. ¿Son los países que experimentan retroceso democrático más propensos que otros a experimentar una ruptura completa de la democracia? Brownlee y Miao (2022) argumentan que el retroceso democrático no es especialmente probable que resulte en la ruptura total de la democracia, pero otros ven riesgos importantes para el futuro de la democracia por la erosión gradual de las instituciones democráticas (Bermeo, 2022). Las legislaturas claramente desempeñan un papel importante en determinar si el retroceso democrático resulta en ruptura democrática.

Las teorías de la democracia tienden a basarse, en gran medida (aunque implícitamente), en la experiencia histórica de la democracia británica. La transición de la Gran Bretaña a la democracia se caracterizó por la creciente y gradual influencia del Parlamento y el poder decreciente de la monarquía. El creciente poder de la Cámara de los Comunes y la concomitante disminución de la influencia de la Cámara de los Lores también fue esencial para el desarrollo de la democracia representativa. Basándose en la experiencia inglesa del conflicto entre el Parlamento y el rey, los estudios de la democracia tienden a centrarse en el papel de la legislatura para restringir y controlar el poder del Ejecutivo como la esencia de la democracia.

Las legislaturas han sido un ingrediente fundamental en muchas transiciones a la democracia a través del tiempo y el espacio. La transición democrática de México a elecciones multipartidistas competitivas trajo una legislatura heterogénea, que, a su vez, ayudó a controlar el poder del presidente y consolidar la transición a la democracia. Más recientemente, en Estados Unidos, la legislatura pudo resistir el esfuerzo de Donald Trump por anular los resultados electorales en 2020, y el juicio político de la legislatura creó un camino para que el Poder Judicial construyera casos criminales contra Trump y sus aliados por sus intentos de anular la elección.

Sin embargo, aunque hay un consenso amplio de que una legislatura fuerte va de la mano con la democracia, no hay un acuerdo claro sobre la naturaleza de la relación causal entre legislaturas fuertes y democracia. Algunos académicos simplemente consideran una legislatura fuerte y representativa como parte de una definición básica de democracia. En este sentido, no hay una relación causal entre legislaturas fuertes y democracia, ya que la democracia se define por legislaturas fuertes. No todos los académicos incluyen legislaturas fuertes en una definición de democracia, pero aquellos que emplean una concepción liberal de la democracia son más propensos a con-

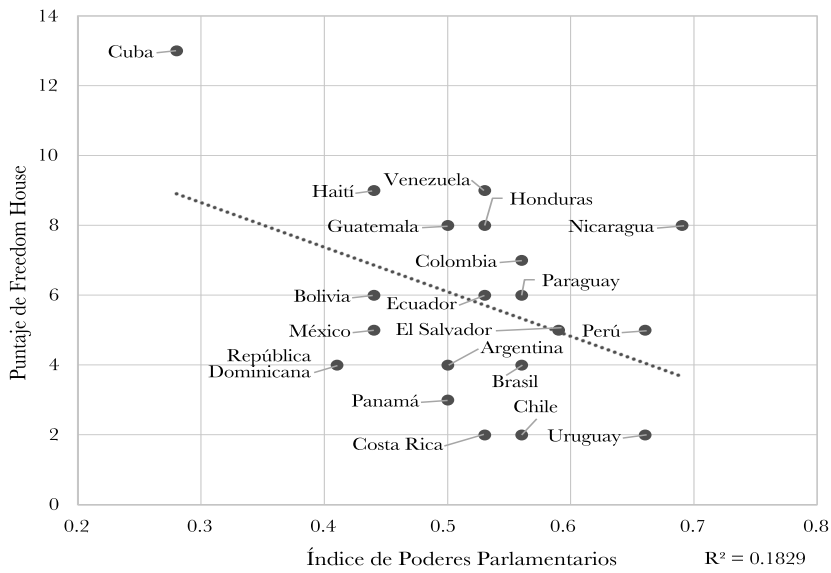
siderar una legislatura fuerte como un componente esencial que aquellos que emplean una definición más minimalista de democracia electoral.

Si se emplea una definición minimalista de democracia, se puede plantear una relación causal entre legislaturas y democracia. Desde este enfoque, puede ser que la democracia genere legislaturas más fuertes. Los gobiernos democráticos o los sistemas políticos con valores democráticos fuertes pueden ser más propensos a crear instituciones legislativas fuertes. La constelación de poder en el momento del diseño institucional influirá en la distribución del poder reflejada en las nuevas instituciones (Lijphart y Waisman, 1996). Así, los procesos de construcción institucional con actores democráticos influyentes tienen más probabilidades de crear legislaturas fuertes; o como ilustra la transición a la democracia en México, las nuevas elecciones competitivas pueden crear incentivos para que los legisladores fortalezcan las instituciones legislativas y resistan la dominación ejecutiva.

Por otro lado, hay quienes han argumentado que las relaciones causales van en la dirección opuesta y las legislaturas fuertes crean democracia (y, por ende, las legislaturas débiles debilitan la democracia). Desde esta perspectiva, las decisiones institucionales en el momento de la transición tienen una influencia independiente en los resultados democráticos a largo plazo. Steven Fish (2006) argumenta que las legislaturas más fuertes crean una democracia más fuerte y el poder institucional formal de la legislatura determina los resultados democráticos a largo plazo. Según él, “la presencia de una legislatura poderosa es una absoluta bendición para la democratización” (Fish, 2006, p. 5). Comparando el proceso de democratización en los países postsoviéticos, Fish muestra que los países que crearon legislaturas más fuertes en el momento de la transición tuvieron una consolidación más exitosa de la democracia. También encuentra que, usando el Índice de Poderes Parlamentarios para medir la fuerza de la legislatura basada en los poderes de supervisión, la libertad del control ejecutivo y la autoridad en áreas políticas específicas (Fish y Kroenig, 2011), el Poder Legislativo institucional formal estaba más altamente correlacionado con los puntajes de Freedom House una década después de la creación de las nuevas instituciones en Europa del Este.

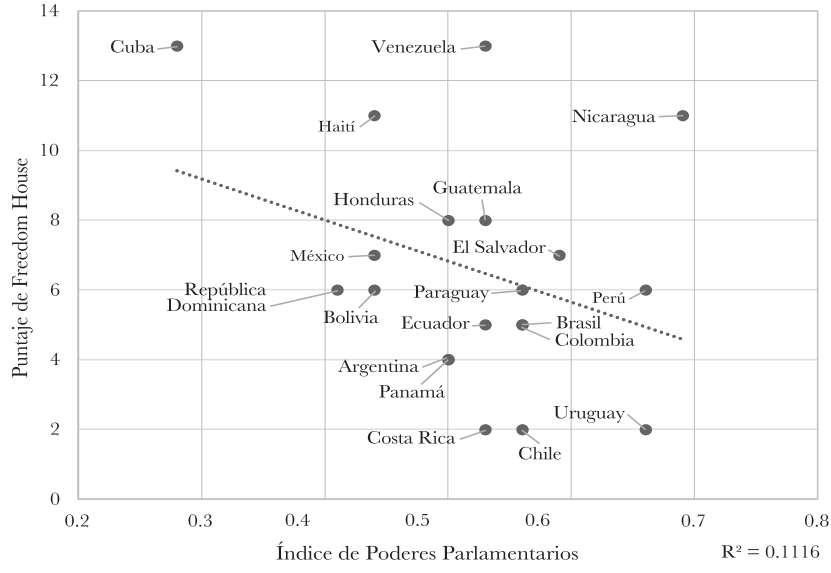
Sin embargo, usando el mismo Índice de Poderes Parlamentarios para los países de América Latina, muestra el efecto opuesto. La fuerza institucional formal de la legislatura no ha protegido contra el retroceso democrático en dicha región en la última década. Como se demuestra en las gráficas 1 y 2, la correlación entre democracia y poder legislativo fue mayor en 2010 que en 2023. En 2021, este Índice explicó más de 18% de la variancia en los puntajes de Freedom House, pero en 2023, sólo explicó 11% de ella.

GRÁFICA 1. PODER PARLIAMENTARIO Y DEMOCRACIA, 2010



FUENTE:

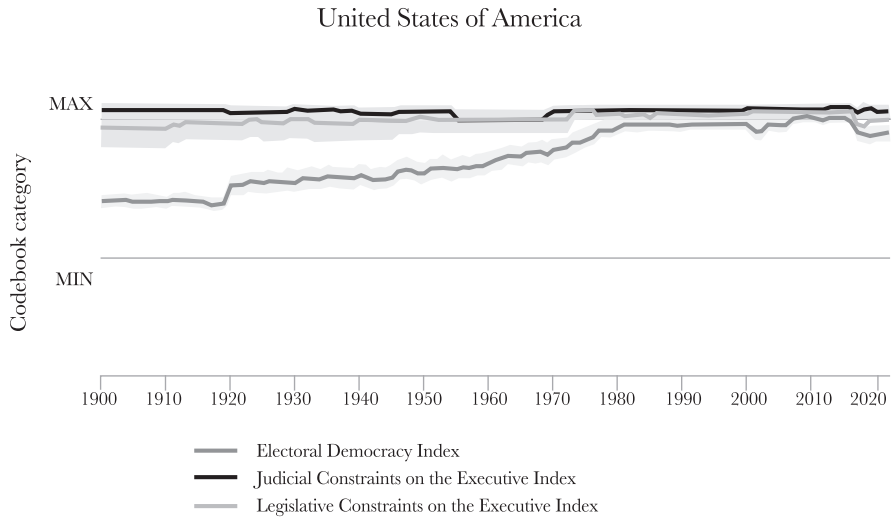
GRÁFICA 2. PODER PARLIAMENTARIO Y DEMOCRACIA, 2023



FUENTE:

En este sentido, de hecho, los datos de V-Dem sugieren que la relación entre la fuerza legislativa y la democracia electoral difiere entre países. Estados Unidos, por ejemplo, consistentemente obtiene puntajes superiores a 85 desde 1900 en el Índice de Restricciones Legislativas al Ejecutivo, pero en 1900 sólo obtiene 41 en el Índice de Democracia Electoral. La democracia electoral en este país aumentó gradualmente con el tiempo, pero no alcanzó niveles igualmente altos de restricciones legislativas hasta 1980. Así, a principios del siglo XX, una legislatura fuerte en Estados Unidos no trajo una democracia electoral fuerte (véase gráfica 3).

GRÁFICA 3. ÍNDICES DE V-DEM PARA ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

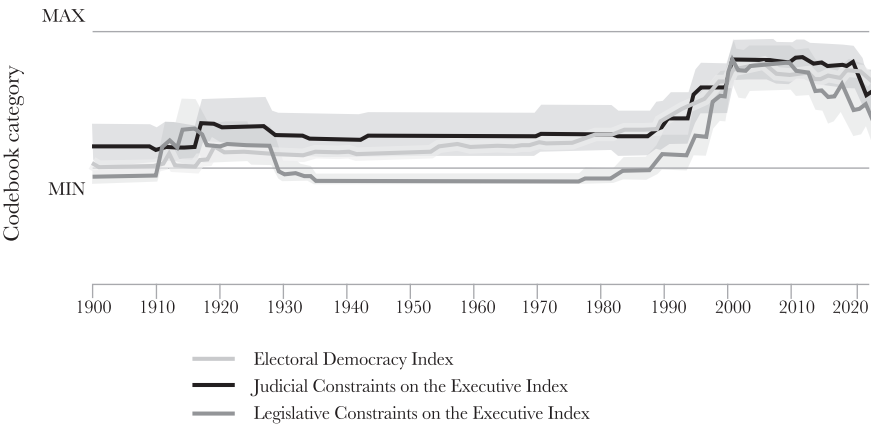


FUENTE:

En países como México y Brasil, los datos de V-Dem muestran una fuerte correlación entre las restricciones legislativas al Ejecutivo y la democracia electoral (véanse gráficas 4 y 5).

GRÁFICA 4. ÍNDICES DE V-DEM PARA MÉXICO

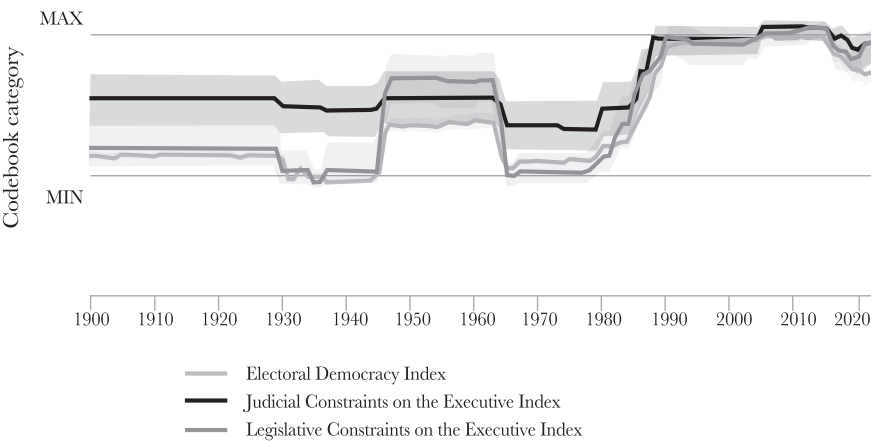
México



FUENTE:

GRÁFICA 5. ÍNDICES DE V-DEM PARA BRASIL

Brasil



FUENTE:

Por supuesto, la correlación no nos dice si la legislatura fuerte está causando la democracia electoral, o viceversa. ¿Cómo deberíamos pensar sobre la relación entre las legislaturas y la democracia electoral en la era contemporánea de retroceso democrático?

Hay una interacción compleja entre la democracia y la fortaleza legislativa. La capacidad de la legislatura para exigir cuentas al Ejecutivo está probablemente más relacionada con los poderes partidarios de éste que con los poderes institucionales formales de la propia legislatura. La distribución del poder es dinámica y está más relacionada con el control partidario de las instituciones. Para entender la era contemporánea de debilitamiento democrático necesitamos una comprensión dinámica de las instituciones, en lugar de una concepción estática en la que el poder se determina únicamente por la estructura institucional formal. El poder real de la legislatura resulta de la interacción entre el poder institucional formal y el poder partidario dentro de la legislatura, y entre la legislatura y el Ejecutivo.

La capacidad del Ejecutivo para controlar la legislatura es un ingrediente clave para el retroceso democrático. Haggard y Kaufman (2021) argumentan que “en última instancia, sin embargo, la consolidación del control autocrático depende no sólo de convertirse en presidente o primer ministro, sino de la cooperación de la legislatura a través del apoyo de partidos gobernantes o coaliciones complacientes”. Encuentran que “cuanto más débil es la legislatura, el sistema es más susceptible al retroceso”. La mayoría de los ejecutivos autocráticos ganan el control de la legislatura a través de procesos electorales normales, a menudo porque la oposición está dividida, como fue el caso en Polonia, o porque la desproporcionalidad de las elecciones legislativas permite que los partidos autoritarios ganen mayorías en la legislatura incluso cuando pierden el apoyo electoral mayoritario, como en Estados Unidos en 2016, aunque a veces los líderes autocráticos ganan mayorías electorales. La disciplina partidaria ayuda a los ejecutivos a controlar a los miembros de la legislatura. En otros casos, como en Venezuela y Ecuador, los ejecutivos autoritarios ganaron el control a través de asambleas constituyentes que marginaron a las legislaturas donde la oposición mantenía la mayoría.

Bermeo (2016) se refiere al creciente poder de los ejecutivos como “agrandamiento ejecutivo”. Cuando éstos ganan una mayoría legislativa, puede aumentar el Poder Ejecutivo, eliminando los incentivos de la legislatura para monitorear y restringir el abuso de Poder Ejecutivo. Permite al Ejecutivo controlar el gasto gubernamental y usar el poder del Estado para atacar a sus adversarios políticos, y una mayoría legislativa puede ayudar al Ejecutivo a socavar las restricciones constitucionales a través de cambios

constitucionales. El Ejecutivo puede usar el control de la legislatura para ganar influencia sobre el Poder Judicial a través de nombramientos o cambios constitucionales. El retroceso democrático puede llevar a la ruptura democrática cuando los ejecutivos son capaces de eliminar los períodos de mandato constitucionales y así gobernar indefinidamente. Las legislaturas fuertes son indispensables para evitar que el retroceso democrático se convierta en ruptura democrática.

Los capítulos de este libro proporcionan importantes nuevas perspectivas sobre el papel de las legislaturas en la democracia al examinar las legislaturas durante la era contemporánea de declive democrático. Muchos de los capítulos proporcionan nueva información importante sobre el “agrandamiento” ejecutivo en la era contemporánea. El capítulo de Santos Domínguez muestra cómo la crisis de COVID-19 exacerbó la concentración de poder en manos de los ejecutivos y debilitó las legislaturas, a veces acelerando el retroceso democrático. El capítulo de Atilano Robles proporciona una descripción importante de cómo las mayorías fuertes para el partido del presidente y la fuerte disciplina partidaria debilitaron la legislatura en México y permitieron dicho “agrandamiento” ejecutivo. Echeverría Landa y Rivera Cardiel muestran cómo el patrocinio de iniciativas aumentó el poder del Ejecutivo en el Congreso mexicano. El capítulo de López Rodríguez y Márquez Romero enfatiza cómo el bicameralismo puede fortalecer la capacidad de la legislatura para restringir el margen de acción del Ejecutivo.

El consenso abrumador en la literatura es que el principal riesgo para el retroceso democrático es la concentración de poder en manos del Ejecutivo, pero la experiencia de Perú, como se describe en el capítulo de Milagros Campos, proporciona un importante contrapunto, un ejemplo de una democracia en riesgo porque el Ejecutivo es demasiado débil. El caso de Perú es un importante caso atípico en la relación entre legislaturas fuertes y democracia fuerte. En Perú, las fuerzas no democráticas han tomado el control de la legislatura y han destituido a múltiples presidentes democráticamente electos. Entre 2018 y 2022, cuatro presidentes fueron destituidos por la legislatura. La experiencia de Perú nos recuerda que el “agrandamiento” ejecutivo no es el único camino para debilitar la democracia. De hecho, una legislatura poderosa y un Ejecutivo muy débil también pueden ser un riesgo para la estabilidad de la democracia.

Además, el capítulo de Campos señala otra institución importante para la resiliencia democrática, el sistema de partidos, cuando éste colapsa, las principales instituciones encargadas de representar los intereses del público en el sistema político desaparecen. Sin partidos, los individuos pueden ganar elecciones, pero luego carecen de los vínculos institucionales para

mantener el poder de manera efectiva. Los políticos profesionales son reemplazados por *outsiders* con poca experiencia política. Los presidentes con un partido muy débil o sin partido no tienen una jerarquía partidaria para imponer posiciones partidarias. Los actores políticos independientes tienen horizontes de tiempo más cortos y son más propensos a maximizar sus intereses personales a corto plazo a costa de la estabilidad institucional y los intereses a largo plazo del público. Campos nos recuerda que la relación dinámica entre legislaturas y sistemas de partidos también es un factor importante en la estabilidad democrática.

Los capítulos de este libro arrojan nueva luz importante sobre la relación entre democracia y legislaturas; nos ayudan a entender los desafíos actuales a la democracia en todo el mundo y especialmente en México. Este libro será una referencia significativa para aquellos que esperan entender las amenazas actuales a la democracia y para aquellos que buscan estrategias para fortalecer la democracia en el futuro.

REFERENCIAS

- BERMEO, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27, pp. 5-19.
- BERMEO, N. (2022). Questioning backsliding. *Journal of Democracy*, 33(4), pp. 155-159.
- BROWNLIE, J. y MIAO, K. (2022). Why democracies survive. *Journal of Democracy*, 33(4), pp. 133-149.
- FISH, M. S. (2006). Stronger legislatures, stronger democracies. *Journal of Democracy*, 17(1), pp. 5-20.
- FISH, M. S. y KROENIG, M. (2011). *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge University Press.
- FREEDOM HOUSE. (2024). Freedom in the world 2024: The mounting damage of flawed elections and armed conflict. *Freedom House*.
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (2021). The anatomy of democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 33(4), pp. 27-41.
- LIJPHART, A. y WAISMAN, C. H. (1996). *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Westview Press.
- V-DEM INSTITUTE. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg.