

**Revista Latinoamericana
de Política Comparada**

Volumen Nº. 15 • Julio 2019 • ISSN: 1390-4248 e-ISSN: 2662-6645

Volúmen Especial de la Revista Latinoamericana de Política Comparada
Editada por:



Esta revista se edita con la participación de:
Asociación Uruguaya de Ciencia Política
Asociación Chilena de Ciencia Política
Sociedad Argentina de Análisis Político - Revista SAAP
Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política
Asociación Boliviana de Ciencia Política

Volumen realizado con el auspicio de:



Índice

NUEVA CONFIGURACIÓN DEL PODER Y DESAFÍOS ACTUALES DE LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

| | |
|--|---------|
| Editorial | 5-7 |
| Los partidos y la fatiga de la democracia: especial referencia al caso de América Latina | 11-31 |
| The Parties and the Fatigue of Democracy: Special Reference to the Case of Latin America <i>Manuel Alcántara Sáez</i> | |
| Licencias parentales: análisis del permiso de paternidad en México y el permiso postnatal parental en Chile | 33-54 |
| Parental Leaves: Analysis of the Paternity Leave in Mexico and the Postnatal Parental Leave in Chile <i>Alexis Esperanza Calderón Unda</i> | |
| Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto | 55-77 |
| Citizen Initiatives of Referendum in its Labyrinth <i>Sebastián Linares y Yanina Welp</i> | |
| Los destinos de las democracias en la Tercera Ola | 79-97 |
| The Fates of Third-Wave Democracies <i>Scott Mainwaring y Fernando Bizzarro</i> | |
| La presidencia del ejecutivo unitario de Rafael Correa | 99-122 |
| The Presidency of the Unitary Executive of Rafael Correa <i>John Polga-Hecimovich</i> | |
| Personalist Leaders and Constitutional Changes. Exploring Their Effects on Democratic Freedom: Venezuela from Chávez to Maduro | 123-154 |
| Líderes personalistas y cambios constitucionales. Explorando los efectos en la libertad democrática: Venezuela de Chávez a Maduro <i>Bianca Schneemayer</i> | |
| Hacia un aporte teórico sobre la institucionalización de coaliciones | 155-176 |
| Towards a Theoretical Contribution on the Institutionalization of Coalitions <i>Wanda Shore y Ángeles Lafuente</i> | |

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

| | |
|---|---------|
| La democracia. Instituciones, conceptos y contexto | 179-180 |
| Demagogos al poder. El fino arte de destruir democracias..... | 181-182 |
| Política Editorial..... | 183 |

Editorial

En julio de 2002 se celebró en la ciudad de Salamanca (España) lo que vendría a ser el primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. En éste se aprobó la declaración de Salamanca en la cual los asistentes fundan la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política – ALACIP.

“Los participantes y asistentes al Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, celebrado en Salamanca durante los días 9 al 11 de julio de 2002, conscientes de la necesidad de articular a los académicos, investigadores y estudiantes de doctorado que se desempeñan en el marco de la Ciencia Política centrada en el ámbito de América Latina, declaran su deseo de constituir la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política para coordinar, hacer más visible y potenciar las actividades de la disciplina de la region”.

Hoy a 17 años de aquella declaración, nos disponemos a celebrar el Xmo. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política en la ciudad de Monterrey. En estos años el Congreso ha recorrido diferentes países del continente americano. Después de Salamanca, el Congreso fue organizado en Ciudad de México (México), Campinas (Brasil), San José (Costa Rica), Buenos Aires (Argentina), Quito (Ecuador), Bogotá (Colombia), Lima (Perú) y Montevideo (Uruguay).

Este volumen especial nace de una colaboración Editorial entre ALACIP y la Revista Latinoamericana de Política Comparada, una publicación del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos-CELAEP, con el apoyo financiero de la Fundación Hanns Seidel. Siguiendo el tema central del Xmo Congreso ALACIP “Nueva configuración del poder y desafíos actuales de la democracia en América Latina” se hizo una convocatoria conjunta entre la Revista Latinoamericana de Política Comparada y ALACIP. El resultado de esa convocatoria son 7 artículos que tocan diferentes aspectos de la Política Comparada en nuestra América Latina, tales como, el estado de las democracias, los sistemas de partidos, estrategias del liderazgo presidencial, iniciativas de referéndum, coaliciones y políticas públicas a través de los permisos de paternidad. Los autores de estos artículos son tan variados como las temáticas que se presentan, viniendo de diferentes instituciones y países miembros de nuestra Asociación.

Scott Mainwaring y Fernando Bizzarro nos traen un estudio sobre el estado de la democracia en la Tercera Ola de democratización. Este artículo no se limita a analizar el contexto latinoamericano sino, más bien, estudia 91 regímenes democráticos desde 1974 hasta 2012. Los autores encuentran, por ejemplo, que de estas 91 nuevas democracias, a partir de 1974, 34 experimentaron rupturas, mientras que en otros 28 casos la democracia





se estancó después de la transición. Sólo 27 casos vieron mejoras en su nivel de democracia. Aun así, los autores encuentran que “en promedio, los países atrapados en la Tercera Ola fueron mucho más democráticos en 2017 de lo que fueron antes de su primera transición después 1974” y que, aun teniendo condiciones iniciales muy adversas, nuevas democracias pueden prosperar.

Parte del estancamiento democrático, y ciertamente una de las razones por las que algunos partidos de la región han sufrido reveses democráticos en los últimos años, son los partidos políticos. Esta relación la estudia Manuel Alcántara en su artículo *Los partidos y la fatiga de la democracia*. En éste se presenta un análisis de la evolución de los sistemas de partidos a lo largo de las tres últimas décadas, mostrando cómo ha aumentado la volatilidad y el número efectivo de partidos en detrimento de la institucionalización de éstos. Alcántara resalta que en 2019 hay once presidentes que no pertenecen a ninguna de las 52 organizaciones políticas relevantes en 2004.

El problema de la falta de representatividad de los partidos políticos (entre otros factores) ya cobró su primera víctima en los años recientes. Venezuela, una de las tres democracias latinoamericanas que precedieron a la Tercera Ola –junto con Colombia y Costa Rica y otrora el ejemplo a seguir en términos de institucionalización del sistema de partidos–, deja de ser democrática bajo los parámetros mínimos en enero de 2016. Este proceso de transición de democracia a dictadura se dio de modo gradual y como efecto de líderes personalistas y cambios constitucionales, según analiza el artículo de Bianca Schneemayer.

Específicamente Schneemayer se pregunta si un líder personalista puede efectuar cambios constitucionales para socavar el estatus de la libertad democrática en un país. Se trata de una pregunta muy oportuna, dado el número de líderes personalistas en la región que realizan, o intentan realizar, cambios constitucionales para “profundizar la democracia”. Mediante una metodología de *process tracing* el artículo encuentra que los cambios constitucionales realizados le permitieron al poder ejecutivo ir absorbiendo a los jugadores de veto del sistema político a través del tiempo. Esta absorción es clave en el proceso de transformación del Estado venezolano, que llevó a este país a transitar lentamente desde la democracia hasta el régimen híbrido durante los años del expresidente Chávez para luego convertirse en un régimen autoritario bajo el mando de Nicolás Maduro.

El estudio de las características que llevan a un líder político a transformar radicalmente un Estado no se limita al caso Venezolano. John Polga-Hecimovich nos presenta en su trabajo el caso de otro líder bolivariano, el ex-presidente Rafael Correa de Ecuador. En este artículo, Polga-Hecimovich argumenta que Correa, a diferencia de otros presidentes ecuatorianos, gozó de unos poderes informales que, junto a la falta de restricciones formales, sirvieron de eje para el hiper-presidencialismo. Similar a Chávez, Correa reforma la Constitución para hacerse de más poderes formales, para lo cual contó con un apoyo partidario mayoritario en el Congreso. Sin embargo, el mismo hiper-presidencialismo que le permitió

hacer los cambios que quería ha permitido a su sucesor Lenin Moreno revertir algunos de ellos rápidamente, evitando, por ahora, el mismo destino de Venezuela.

Una de las reformas que se han realizado en las últimas décadas en América Latina para profundizar la democracia ha sido la inclusión de referendos. Sebastian Linares y Yanina Welp escriben en su artículo sobre un tipo específico de referéndum, los que se originan de iniciativas ciudadanas. En este texto los autores estudian los diseños institucionales de las Iniciativas Ciudadanas de Referendum (ICR) en seis países de América Latina buscando entender por qué el desempeño de estos mecanismos de participación ha sido tan pobre. Encuentran que los diseños institucionales impiden que los ICR puedan operar de forma independiente y sin obstrucciones arbitrarias.

Uno de los procesos que, según relata Alcántara en su contribución, ha fallado en las últimas décadas en América Latina ha sido el de la institucionalización de partidos. Relacionado a este tema, y dada la fragmentación de partidos existente en nuestro continente, Wanda Shore y Angeles Lafuente nos presentan un aporte para el estudio de la institucionalización de las coaliciones. En este artículo, las autoras destacan que la literatura se ha ocupado de la institucionalización del sistema de partidos, mientras que la institucionalización de coaliciones ha estado prácticamente ausente en los análisis. En este sentido, esta contribución nos presenta una serie de factores internos y externos necesarios para evaluar el grado de institucionalización de las coaliciones de gobierno en sistemas presidenciales.

Por último, este número especial incluye un artículo de política pública comparada que analiza la llegada a la agenda de gobierno y la aprobación de los permisos parentales en México y Chile. En este artículo Alexis Calderón argumenta que uno de los principales retos para disminuir la división laboral en base a género son las licencias de paternidad que fomenten la corresponsabilidad y que rompan los patrones socioculturales de género existentes en la región. Los autores enfatizan que las diferencias de diseño de diferentes elementos de estas políticas son importantes y pueden tener efectos diferentes, pero el hecho de que una agenda de temas de género forma parte de la agenda pública es un resultado positivo de años de democratización. Sin embargo, a pesar de esta reconfiguración del poder que se está dando en algunos países, la inclusión e igualdad todavía tienen un largo camino por delante.

Desde ALACIP y la Revista Latinoamericana de Política Comparada esperamos que los artículos presentados en este número ayuden al desarrollo y expansión de la disciplina en la región y contribuyan al debate de ideas sobre nuestros sistemas políticos.

Iñaki Sagarzazu

Miembro del Comité Ejecutivo ALACIP

Co-editor del número especial





**Nueva configuración del
poder y desafíos actuales de la
democracia en América Latina**

Los partidos y la fatiga de la democracia: especial referencia al caso de América Latina

The Parties and the Fatigue of Democracy: Special Reference to the Case of Latin America

Manuel Alcántara Sáez*

11



Resumen

El presente artículo lleva a cabo una revisión profunda a los cambios vertiginosos de las sociedades modernas. Posteriormente, abre paso a una reflexión sobre las transiciones de regímenes en América Latina que se enmarcan en una lógica de izquierda / derecha en un análisis de las condiciones englobadas en la concepción de la fatiga democrática. Finalmente, la discusión se centra en el papel de los partidos y los sistemas de partidos en el ciclo de la política actual, sus características, problemáticas y la crisis de la democracia representativa, para concluir con algunas consideraciones a corto y largo plazo.

Palabras claves: Tecnología, partidos políticos, sociedad actual, democracia.

Abstract

This article carries out a profound revision to the vertiginous changes of the modern societies. Later, it opens the way to a reflexive discussion on the transitions of regimens in Latin America which are framed in a left/right logic in an analysis of the conditions included in the democratic fatigue conception. Finally, the discussion focuses on the role of parties and party systems in the current political cycle, its characteristics, problems and the crisis of representative democracy, to conclude with some short and long term considerations.

Keywords: Technology, political parties, actual society, democracy.

* Profesor de la Universidad de Salamanca (España). e-mail: malcanta@usal.es
Fecha de recepción: 2 de abril 2019
Fecha de aprobación: 22 de abril de 2019



1. Introducción

El hecho de que América latina haya entrado en un nuevo ciclo en su política amerita llevar a cabo una reflexión sobre las principales líneas que definen la misma. Se trata, además, de un escenario que coincide con profundas y vertiginosas transformaciones que han venido intensificándose en los últimos lustros. El enorme desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han tenido consecuencias imprevistas que chocan con reglas y valores del pasado. En esta dirección y, siguiendo lo señalado por Karen Armstrong, en el sentido de que “todo proceso modernizador produce gran ansiedad”¹, los cambios producidos conllevan un impacto sobresaliente sobre el sistema político democrático que venía asentándose en las últimas décadas. El golpe en la política por parte de las mutaciones producidas la afecta significativamente. Los primeros síntomas son de fatiga inequívoca.

Los partidos políticos desde hace un siglo constituyen un elemento central en la operatividad democrática. La democracia representativa no se concibe sin la existencia de los partidos políticos, estos conjugan permanentemente tensiones que se dan en el ámbito de lo institucional que se producen en las sociedades. Las alteraciones en sus funciones adecuándose a la realidad en que se hayan inscritos, así como en su estructura organizativa, son piezas clave en el entendimiento de la política, algo que va a suponer el eje primordial del presente ensayo.

El presente texto se articula en tres apartados. En primer lugar, por su impacto en la política, se abordan aspectos relativos al estado actual de las relaciones entre comunicación, economía y sociedad al amparo de las nuevas tecnologías; continúa con la tipificación de lo que se entiende que es la fatiga de la democracia inserta en el escenario anterior y, en alguna medida consecuencia del mismo; sigue con los rasgos en la evolución habida en los partidos y los sistemas de partidos ante el referido nuevo ciclo político latinoamericano. El texto cierra con unas conclusiones que abren interrogantes sobre el futuro a corto y medio plazo.

2. Comunicación, economía y sociedad en las dos primeras décadas del siglo XXI

El mundo globalizado contempla hoy el ascenso de nuevos jugadores que son conglomerados empresariales de insólito vigor (Apple, Microsoft, Amazon, Facebook) insertos en la nueva economía de la materia oscura, de lo intangible y de lo simbólico². Este escenario

1 La cita continúa: “Cuando el mundo cambia, las personas se sienten desorientadas y perdidas. Las emociones más comunes son la desesperanza y un temor a la aniquilación que, en circunstancias extremas, puede conducir a la violencia”. Ver *Los orígenes del fundamentalismo en el judaísmo, el cristianismo y el islam*. 2004. Barcelona. Tusquets.

2 Ver Jonathan Haskel y Stian Westlake. *Capitalism without Capital. The Rise of the Intangible Economy*. 2018, Princeton University Press

trae consigo un cambio de enorme trascendencia sobre el papel de los Estados nacionales que hasta ahora han venido constituyendo la unidad por excelencia donde se escenifica la política. Dicho cambio se ha dado por las transformaciones generadas en la arena tecnológica sobre los ámbitos de la información y de la comunicación. Pero al mismo tiempo y de forma también muy significativa se ha dado un impacto sobresaliente en otros dos niveles sobre los que hasta finales del siglo XX no había habido huella alguna: el significado de los nuevos soportes en manos de la gente y la capacidad de almacenar los datos generados y, posteriormente, interpretarlos por otros agentes.

Desde la perspectiva de la política los nuevos soportes en las tecnologías de la información y de la comunicación tienen un impacto enorme. Estas tecnologías conllevan cinco características independientes que configuran su frescura y su trascendencia. En primer lugar, son universales: a comienzos de 2019, y con justo tres décadas de desarrollo, internet llega a 4.388 millones de personas, es decir, algo más de la mitad del planeta siendo la tasa de penetración en 17 países superior al 90%³. Conviene recordar que el teléfono fijo tardó 75 años para que su número de usuarios alcanzara a 100 millones de personas. En segundo lugar, son inmediatas, es decir, permiten la conectividad instantánea, en tiempo real. En tercer lugar, son portables (el uso de teléfonos celulares es potestad de dos tercios de la humanidad -el 52% de la población mundial accede a internet por medio de su celular-). En cuarto lugar, son reflexivas permitiendo la respuesta y la interconexión. Finalmente, facilitan la hiperconectividad por la que se puede estar a la vez en diferentes escenarios y son multifunción permitiendo al mismo tiempo el uso de la voz y su utilización como cámara de fotos, reloj, agenda personal, quiosco de prensa e instrumento de pago en las cada vez más habituales operaciones de comercio electrónico.

Todo ello comporta aspectos nuevos de la interacción social como son la posibilidad de actuar anónimamente, la viralidad que un mensaje puede tomar en la red llegando a millones de usuarios en un tiempo muy reducido, el sentimiento de empoderamiento que logra llegar a sentir quien está en posesión de una terminal, la posibilidad de llevar a cabo acciones cooperativas, el acceso a cuantiosas fuentes de información y la conciencia de pertenencia a una comunidad virtual.

Sin embargo, la aparente facilidad en la comunicación, que dinamizan las técnicas de propaganda, y la movilización de simpatizantes de manera virtual -consiguiendo la aquiescencia explícita de los mensajes así como, en el mejor de los casos, hacer que concurran a la plaza-, tiene un lado menos positivo. Como ponen de relieve tanto Byung Chul Han⁴

3 <https://marketing4ecommerce.net/usuarios-internet-mundo/>, consultado el 20.02.19 a las 17h

4 Ver *La sociedad del cansancio*, 2012, Barcelona: Herder y *En el enjambre*, 2014, Barcelona: Herder





como Franco Berardi las tecnologías digitales están generando una mutación del ser humano y aceleran de forma tan vertiginosa el tiempo que no dejan espacio para la pausa, la escucha o la capacidad crítica ponderada. Según Berardi, “los dispositivos tecnológicos se han convertido en una prótesis de nuestros cuerpos y en una herramienta de relación permanente con el mundo, devaluando así nuestra experiencia directa e inmediata de la realidad, afectando a las emociones, el psiquismo, la percepción y la relación con el otro”⁵.

La naturaleza de las nuevas tecnologías, por otra parte, dificulta la argumentación, sintetiza hasta tal extremo la información que hace muy difícil su comprensión contextual y facilita el incremento del impacto y de la velocidad de propagación de las noticias falsas⁶ (que siempre existieron) basadas en la emoción y en la segmentación de los ciudadanos en comunidades que actúan como cajas de resonancia. En este sentido, Nassim Taleb⁷ subraya cómo la mayoría falsifica públicamente sus preferencias para encajar dentro de su grupo adoptando posiciones extremas bajo la creencia equivocada de que son posiciones de consenso en el colectivo en que se quiere permanecer, cuando en el fondo lo son solo de sus cabecillas más gritones.

Berardi es muy pesimista con respecto a la democracia que concibe como “la dimensión donde nadie tiene razón porque todos tienen derecho a razonar conflictivamente en una sociedad abierta, porque no hay verdad, pues la verdad es el diálogo, y eso no significa nada hoy”. Es la aceleración vivida en el universo de las tecnologías de la comunicación y de la información la que hace de manera absolutamente innovadora que el diálogo se verifique “entre el individuo y la pantalla, el individuo y la máquina, [habiendo] que respetar las reglas ineludibles de la máquina digital, que son las reglas de las finanzas. Ingresar en el mundo de la economía financiera significa entrar en una dimensión en la que las reglas están escritas en la máquina, y no se pueden discutir”. Si la democracia es la posibilidad de discutir todo, principalmente las reglas, entonces, afirma, “la democracia está muerta”, añadiendo: “la prueba la hemos visto en Grecia, en todos los lugares. Con la democracia no se puede cambiar nada. La revuelta de los chalecos amarillos es la última demostración”. La desesperanza se extiende iluminado una democracia de audiencias, ya no tanto en el sentido de Charles Manin, porque ahora se configuran escenarios de manipulación de masas en red donde las emociones desempeñan un papel inusual. Aquí, la política pierde pie y, como

5 Ver su entrevista en https://elpais.com/cultura/2019/02/18/actualidad/1550504419_263711.html, consultada el 20.02.19 a las 10:15

6 Habiendo creado el término de posverdad que desde 2016 domina el mundo mediático. Ver Jordi Ibáñez Fanés (ed.) *En la era de la posverdad: 14 ensayos*. 2017. Valencia: Calambur, y Roberto Aparici, David García Marín (coords.). *La posverdad: una cartografía de los medios, las redes y la política*. 2019. Barcelona: Gedisa.

7 Ver <https://medium.com/incerto/the-most-intolerant-wins-the-dictatorship-of-the-small-minority-3f1f83ce4e15> consultado el 21.02.19 a las 11h

más adelante se verá, las instituciones de la democracia representativa que, por excelencia, son los partidos políticos encuentran un flanco débil.

Pero hay un segundo ámbito generado por las nuevas tecnologías en una dimensión diferente que no deja de complementar a lo recién enunciado y que se articula sobre la capacidad de capturar y de almacenar los datos generados. Los soportes utilizados en la comunicación o en el acceso a la información, así como otras aplicaciones en el marco de lo que se ha venido a denominar el internet de las cosas, son instrumentos de almacenamiento de extremada eficacia. Pero, además, seguidamente, se cuenta con la capacidad de interpretar los datos, con independencia de su número, y de volverlos operativos para posibilitar otras actuaciones por otros agentes. La nueva dimensión que vierte el mundo del *big data* y las posibilidades que ofrece la inteligencia artificial⁸ constituyen un reto doble para la política. En efecto, no basta con extraer datos personales para reconocer perfiles de potenciales consumidores o votantes; se busca dar un paso más: influir decisivamente en los comportamientos.

Así, por una parte, la política, tras ser durante décadas la cenicienta de las ciencias sociales, en afortunada expresión de Harold Laski, por su inveterada carencia de datos y su excesiva dependencia de lo especulativo, se convierte en un receptáculo donde millones de datos esperan una interpretación. El sueño de Giovanni Sartori de abandonar la Filosofía para adentrarse en un universo cuantificable ya no es tal. Por otra parte, los avances en la inteligencia artificial llegan a cuestionar, por ejemplo, la existencia del libre albedrío como ha planteado recientemente de manera provocativa Yuval Noah Harari dibujando un panorama de cerebros que pueden ser pirateados⁹. La capacidad de desentrañar pautas de comportamiento, declaraciones de posiciones políticas, así como la propia gestión de redes posibilita interpretar tanto las múltiples interconexiones que llevan a cabo los individuos como el significado de algo tan profundo como son las emociones. La inteligencia artificial cuenta con tres facultades que la dotan de un notable vigor: poder *interpretar* situaciones



8 “Lo que caracteriza a la naturaleza de la inteligencia artificial que hoy está en expansión no es la capacidad de duplicar nuestros recursos imaginativos, creativos o lúdicos para buscar finalmente superarlos, sino la aptitud para sobrepasar sin medida conocida el poder cerebral y cognitivo humano en ciertas tareas específicas, en vistas a garantizar la gestión de actividades existentes o nuevas de modo infinitamente más rápido, optimizado y fiable”. En Éric Sadin, “La naturaleza artificial: el superyo del siglo XXI. *Nueva Sociedad*, enero-febrero 2019. http://nuso.org/articulo/la-inteligencia-artificial-el-superyo-del-siglo-xxi/?utm_source=email&utm_medium=email

9 El autor israelí señala que “para conseguir piratear a los seres humanos, hacen falta tres cosas: sólidos conocimientos de biología, muchos datos y una gran capacidad informática. La Inquisición y el KGB nunca lograron penetrar en los seres humanos porque carecían de esos conocimientos de biología, de ese arsenal de datos y esa capacidad informática. Ahora, en cambio, es posible que tanto las empresas como los Gobiernos cuenten pronto con todo ello y, cuando logren piratearnos, no solo podrán predecir nuestras decisiones, sino también manipular nuestros sentimientos”. Ver https://elpais.com/internacional/2019/01/04/actualidad/1546602935_606381.html consultado el 21.02.19 a las 12h



de todo tipo, pudiendo evaluar de modo automatizado estados de hecho en el seno de un corpus de datos, detentar el poder de *sugerir diferentes soluciones para abordar un mismo problema*, y ser capaz de manifestar *autonomía decisional*, es decir, tiene la capacidad de emprender acciones sin validación humana previa¹⁰. Quien controla los datos lo controla todo.

Si la política durante mucho tiempo ha descansado en cuestiones básicas para la estructuración de los sistemas de partidos tales como la construcción de la confianza o la definición de la identidad sobre las que los estudiosos conocían muy poco acerca de sus mecanismos constitutivos, ahora se abre una oportunidad única a la hora de navegar en el proceloso mundo del yo. El propio Yuval Noah Harari subraya que “el liberalismo ha desarrollado un impresionante arsenal de argumentos e instituciones para defender las libertades individuales contra ataques externos de Gobiernos represores y religiones intolerantes, pero no está preparado para una situación en la que la libertad individual se socava desde dentro y en la que, de hecho, los conceptos “libertad” e “individual” ya no tienen mucho sentido”. De esta suerte, una vez desdibujado el terreno de lo público, se abren nuevos terrenos de análisis donde las ciencias de la computación, las neurociencias, la bioingeniería y la psicología tienen mucho que decir, así como todo el entramado de conocimientos en torno al mundo de la comunicación.

La política se desvanece, además, en el entramado de las relaciones que impulsan las nuevas tramas de la economía marcadas por el capitalismo digital que supone una nueva forma de operar que incrusta las tecnologías de la información en todos los procesos y productos. El neoliberalismo triunfa, no solo por sus propuestas económicas en clave del paroxismo del consumismo y del triunfo de la faceta financiera de la economía sobre la productiva, sino por haber incorporado a la sociedad consistentes pautas culturales. Las ideas de competencia irrestricta entre sus miembros, de soledad profunda y de individualismo egoísta a ultranza guía el comportamiento de los individuos en un escenario de agudo incremento de la desigualdad a nivel mundial¹¹. En este sentido, es interesante constatar cómo las expresiones contestatarias que se dan paulatinamente son configuradas como anti políticas, paraguas terminológico bajo el que se amparan propuestas muy diferentes. La sociedad moderna líquida¹² se ve acompañada en el actual momento, ya avanzado el siglo

10 Ver Éric Sadin, “La naturaleza artificial: el superyó del siglo XXI. *Nueva Sociedad*, enero-febrero 2019. http://nuso.org/articulo/la-inteligencia-artificial-el-superyo-del-siglo-xxi/?utm_source=email&utm_medium=email

11 Branco Milanovic, *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*, FCE, Ciudad de México, 2017.

12 La sociedad moderna líquida es aquella en que las condiciones de actuación de sus miembros cambian antes de que las formas de actuar se consoliden en unos hábitos y en unas rutinas determinadas” Ver Zygmund Bauman, *Vida Líquida*, Barcelona: Austral, 2013 pág. 9 [2005], así como *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.

XXI, por instituciones tradicionalmente sólidas que punteaban la realidad que, sin embargo, se desvanecen. Las transformaciones en el universo de los partidos políticos son una clara evidencia en la medida de la pérdida masiva de confianza en ellos, la centralidad de los candidatos sobre las maquinarias partidistas y la pérdida de identificación del electorado con sus etiquetas.

Además, la economía de datos está transformando las reglas económicas en un mero juego de apropiación del valor creado que contribuye a confundir el mercado de trabajo y, por consiguiente, a las relaciones laborales con el consiguiente impacto entre los trabajadores. Se ha dado paso a una realidad marcada por la precariedad, el ritmo cambiante e inestable, la celeridad de los acontecimientos y la dinámica agotadora y con tendencia al referido individualismo de las personas ya que, según afirma, Thomas Piketty, es más fácil que un individuo se haga rico que un grupo social¹³. Es en este escenario en el que la democracia que, tras la caída del muro de Berlín, se alzaba como la única legitimidad plausible, tiene ahora su avatar.

3. La fatiga de la democracia

Dentro del escenario muy heterogéneo que constituye América Latina, hay un consenso generalizado en el hecho de que desde 1978 la región ha vivido inmersa en tres ciclos políticos que ya han quedado cerrados y que se encuentra inserta en el inicio de un cuarto¹⁴. 1978 fue el año en que las transiciones en República Dominicana y Ecuador dieron inicio a la gran transformación política que sufrió la región emparejándose con la tercera ola democratizadora, según terminología de Samuel Huntington. El ciclo entonces iniciado, en el que se revalorizó la democracia a la par de mantenerse la matriz Estado-céntrica configurada tras la difusión de la visión de la CEPAL de la década de 1950, concluyó al final de la década de 1980 fruto del desgaste de esta matriz y del propio final de los periodos electorales iniciales. Un segundo ciclo dio paso a la puesta en marcha de un marco neoliberal y a la apertura de una agenda política en clave de gobernabilidad; su devenir concluyó de nuevo ante el recambio electoral y por los desajustes sociales que generaron las políticas pro mercado implementadas. El tercer ciclo, que comienza con el inicio del siglo y que puede denominarse del bolivarianismo o del socialismo del siglo XXI por las expresiones más populares e innovadoras del momento, se articula una vez más sobre la base del cambio electoral; cuenta con una visión claramente pro Estado en el marco de una fuerte expansión de las

13 Ver su libro *El capital en el siglo XXI*. 2014. México: Fondo de Cultura Económica.

14 Ver Manuel Alcántara. "Cuatro décadas de política en América Latina". En Benigno Pendas (dir.) y Esther González y Rafael Rubio (coord.) *España constitucional (1978-2018). Trayectos y perspectivas*. 2018. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales. Tomo IV. Págs. 2867-2880.





exportaciones de productos primarios, acompañada de fuertes liderazgos de nuevo cuño entre los que sobresale, por su carácter regional –no estrictamente nacional-, el de Hugo Chávez. Este ciclo concluye con la muerte de Chávez, el agotamiento del modelo exportador y las nuevas citas electorales.

En la actualidad, 2019, la región ha entrado en un nuevo ciclo, tras el periodo de renovación electoral acaecido en el último lustro¹⁵. Si bien es temprano para definirlo hay unas evidencias que le dan una impronta muy significativa¹⁶. En los quince procesos electorales presidenciales habidos desde 2015 hasta el inicio de 2019 se ha producido la alternancia en nueve de ellos. Sin embargo, en los seis países donde ha habido continuidad en cuatro de ellos los resultados electorales han sido cuestionados por la oposición y/o por organismos internacionales de observación electoral, se trata de Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Solamente en Costa Rica y en República Dominicana, el partido en el gobierno revalidó la presidencia, siendo reelegido el presidente en este último. Aunque formalmente no hubo alternancia en Ecuador, la actuación del nuevo gobierno con respecto al anterior valida la idea de alternancia, aunque no se pueda reconocer como tal a efectos electorales. La evidencia, por consiguiente, avala la idea de una amplia alternancia en la región sinónimo del cambio político.

Ahora bien, hay un elemento que debe considerarse de manera complementaria. Se refiere a si se ha tratado o no de una alternancia drástica (con cambios profundos en la orientación de las políticas públicas, las relaciones internacionales y en la introducción de un nuevo estilo de gobierno a lo que no es ajena la posición ideológica del jefe del Estado). En los nueve casos que estoy considerando (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador - aquí *a priori* no se registró alternancia, pero el gobierno entrante, tras tomar posesión, rompió con el legado de su predecesor y mentor, situándose en las antípodas políticas-, El Salvador, México, Colombia, Guatemala y Perú), el cambio merece el calificativo de drástico para los seis primeros.

En Nicaragua y Venezuela, países donde no se ha producido la alternancia y, además, el titular del Ejecutivo ha mantenido el poder, sus presidentes se enfrentan a fuertes movilizaciones populares que piden su renuncia y al desconocimiento de su mandato de buena parte de la comunidad internacional. El cuestionamiento de su mandato se debe a una combinación, por una parte, de repudio a la manipulación de las instituciones que llega a un control absoluto del Poder Judicial y de las instancias electorales y, por otra parte, a la completa ineficacia económica de su modelo que ha llevado a la emigración forzada de importantes contingentes

15 Ver Manuel Alcántara, Daniel Bouquet y María Laura Tagina (eds.). *Elecciones y partidos políticos en América Latina en el cambio de ciclo*. 2018. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

16 Ver Manuel Alcántara. "América Latina después del socialismo del siglo XXI". *Política Exterior*. N° 188. Madrid, marzo-abril 2019.

de su población víctimas del desabastecimiento y de la inflación, más aguda en Venezuela. Esta situación les convierte en casos fallidos que cuentan con grandes probabilidades de acabar sus días dando paso a gobiernos de naturaleza muy diferentes.

En términos generales, y en la medida en que se sigue funcionando con la muy cuestionada diferenciación izquierda-derecha, los cambios citados suponen una inclinación de los países referidos, salvo México, hacia la derecha. Es una evidencia que requiere de análisis más finos a nivel individual para no considerar en el mismo grupo, por ejemplo, a los gobiernos de Brasil y de Chile o de Argentina. No obstante, parece que se empieza a dar una sintonía a la hora de la cooperación transnacional que avala el citado reagrupamiento ideológico programático.

Como he mantenido más arriba el número de países latinoamericanos que conservan a la democracia representativa como su forma de gobierno es claramente superior a los que han entrado en una deriva autoritaria de diversos matices. Aquellos mantienen la institucionalidad democrática desde hace décadas de forma ininterrumpida. Algunos, como Costa Rica desde 1949, Venezuela y Colombia desde 1958, los restantes, con la excepción obvia de Cuba, se fueron incorporando hasta llegar a coincidir con la tercera ola democratizadora que se extendió a finales de la década de 1970 y siguiente. Su rendimiento, en términos de calidad, es disímil. Hay países como Uruguay, Costa Rica y Chile que se sitúan a la cabeza de cualquier clasificación que analice la calidad de su democracia, otros ocupan lugares intermedios¹⁷.

En términos generales, con la excepción de los casos citados anteriormente, la región incorpora el credo democrático a su vida política. Además, las tasas de participación electoral se mantienen estables de acuerdo con el patrón que cada país ha ido configurando; los tribunales desempeñan su función de manera independiente como raramente antes y, más que nunca, hay expresidentes y políticos relevantes en la cárcel o con cuestiones judiciales pendientes; y, finalmente, la mujer tiene una mayor presencia en la arena política¹⁸. Todos ellos son elementos que permiten referirse al asentamiento de la democracia en la región como nunca antes había sucedido ni en lo atinente al número de países afectados ni en lo relativo a la duración temporal del proceso.

Sin embargo, el nuevo ciclo post socialismo del siglo XXI muestra inequívocos síntomas de fatiga que afectan a la política de los países de América Latina. Indicios que pueden encontrarse en democracias de otras latitudes y que en su mayoría no representan una origi-



17 Ver Manuel Alcántara. "Política y calidad de la democracia en América Latina. Consideraciones complementarias al análisis de Leonardo Morlino". En Leonardo Morlino. *La calidad de las democracias en América Latina*. 2014. San José de Costa Rica. Idea Internacional. Págs.: 110-125.

18 Aunque precisamente en 2019 no haya ninguna mujer que ocupe la presidencia de la República.

nalidad latinoamericana¹⁹. Se trata del malestar²⁰ que impera en las sociedades y la crisis que afecta a las instituciones representativas. Sendos factores pudieran ser los ejes definitorios del nuevo ciclo político.

El malestar societal se expresa en la presencia de movimientos de protesta en un clima de conflicto social en un ambiente de radicalización de narrativas, no necesariamente políticas, y de polarización. Tiene como origen el mantenimiento de patrones de desigualdad y de exclusión social, con pautas de distribución de la riqueza muy deficientes, así como por la explícita corrupción cuya visibilidad le hace ser más insoportable y, en tercer lugar, por el imperio cultural del neoliberalismo que, como se señaló más arriba, potencia respuestas individuales y egoístas, confrontadoras de quehaceres tradicionales de acción colectiva y de lógicas de solidaridad en un escenario extremo de sociedades líquidas.

Ello se refleja, animado por las nuevas tecnologías que se han asentado en el ámbito de la comunicación y de la información como ya se ha evidenciado suficientemente en el epígrafe anterior, en la pérdida de confianza en las instituciones, en el retraimiento de lo público y en la insatisfacción con la propia democracia como lo ponen de relieve los estudios de opinión pública. Asimismo, la crisis de la democracia representativa tiene su epicentro en el deterioro del papel clásico de los partidos políticos que sufren una dramática pérdida de identidad y son capturados por parte de candidatos que priman proyectos de marcado carácter personalista. Además, los sistemas de partidos son vapuleados por la alta volatilidad electoral y por su constante fragmentación. Este escenario supone una manifiesta banalidad partidista²¹. Si estas circunstancias se pueden encontrar también en Europa, en América Latina se ven agravadas por el presidencialismo como forma de gobierno. El análisis de los partidos políticos es el eje conductor del siguiente epígrafe.

19 Con independencia de que América latina se dan tres viejas cuestiones que durante mucho tiempo han sido emblemáticas del comportamiento político de América Latina y que siguen teniendo un impacto notable en su devenir político cotidiano: se trata del conflicto entre los poderes del Estado, del papel de los militares y de la presencia de los Estados Unidos.

20 Ver Manuel Alcántara y Timothy Power (2017) "Malaise as a Symptom of Conflict: Argentina, Chile, and Uruguay in Comparative Perspective" en Alfredo Joignant, Claudio Fuentes y Mauricio Morales (eds.) *Malaise in Representation in Latin American Countries. Chile, Argentina and Uruguay*. Palgrave Macmillan: New York. Págs.: 323-338.

21 Me apropio el término de Peter Mair. *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. 2013. Madrid: Alianza Editorial. En este libro, y siempre bajo el crisol de la realidad política europea, Mair enfatiza cómo los ciudadanos ni confían en los partidos políticos en general ni se identifican con alguno en particular. El número de miembros con carnet ha declinado enormemente, el porcentaje de votantes que se abstienen de acudir a votar elección tras elección ha aumentado notablemente, poniendo en tela de juicio el tradicional rol de los partidos como elemento de transmisión de los intereses ciudadanos ante el Estado, y quienes siguen acudiendo a las urnas para hacer valer su voz tienden a cambiar sus preferencias de una elección a otra con lo que se incrementa la volatilidad, además dejan de lado su apoyo a partidos tradicionales y optan por soluciones nuevas cada vez.



4. Los rasgos en la evolución de los partidos y de los sistemas de partidos ante el ciclo político latinoamericano

El escenario descrito tiene efectos notables en el universo de los partidos políticos en tres ámbitos diferenciados: la relevancia de los partidos como actores en el proceso de las políticas públicas, la devaluación de funciones clásicas partidistas en torno a la idea de intermediación y la debilidad de los partidos a la hora de incorporar a seguidores. Se trata de problemas de alcance global que afectan a la mayoría de las democracias y que suponen transformaciones profundas en el papel que históricamente han venido jugando los partidos.

Los partidos han perdido relevancia en la puesta en marcha de las políticas públicas como consecuencia de las transformaciones económicas registradas y expuestas más arriba. El capitalismo financiero transnacional, el imperio de la lógica del mercado y la consolidación del modelo de sociedad moderna líquida les vienen alejando de sus capacidades de agregación y de articulación de intereses que terminaban configurando agendas claras del quehacer político. En su proceso de formación de gobierno han perdido igualmente pie frente a candidatos ajenos al mundo partidista con un soporte de notoriedad propia como tecnopols, empresarios o como individuos dotados de un capital político personal o delegado (que van desde Romano Prodi, a Emmanuel Macron, sin obviar a Donald Trump, y en América Latina desde Jimmy Morales a Juan Carlos Varela o Iván Duque, sin dejar de lado a Martín Vizcarra y a Nayib Bukele). Este protagonismo de los líderes se ve animado por su funcionalidad a la hora de centralizar los recursos de todo tipo de las campañas electorales.

La función de intermediación ha decaído ante el empuje de las redes sociales que potencian el papel de “influenciadores” y que imponen un ritmo vertiginoso de actuación que rompe con la dinámica clásica del actuar partidista. La representación queda adocenada ante el impulso del activismo cibernético que trastoca la manera en que la información llega masivamente a la gente de manera selectiva. Además, al incrementarse la polarización de la opinión, gracias al efecto de la radicalización de narrativas no necesariamente políticas de las redes sociales que producen burbujas y cámaras de resonancia, los partidos se ven obligados a seguir esa dinámica²² con el consiguiente derroche de matices diferenciales. Si hoy la liza es por la atención, no por las ideas, los partidos disminuyen audiencia clamorosamente so pena de trivializar su propio mensaje.

La incapacidad de incorporar a nuevos seguidores y de mantener a los viejos supone una pérdida notable de una de las principales fortalezas tradicionales de los partidos que era la de la socialización de colectivos afines y su consiguiente capacidad de movilización.

22 En América Latina el índice de polarización muestra el incremento registrado de la misma en 10 de los 17 países considerados. Ver Tabla 6.





La creación de opinión, la gente en la calle, el voluntariado para las campañas electorales y para la jornada electoral constituían el músculo de los partidos que hoy se ha desvanecido. Por otra parte, la existencia de identidades múltiples, que cambian con cierta frecuencia, presentes en los grupos multiculturales de la sociedad moderna líquida, así como las altas cotas de precarización presentes en la sociedad, agudizan el desencuentro entre perspectivas y realidad. En la actualidad, el nivel de identificación partidista se sitúa en las cotas más bajas desde que hay mediciones²³.

En América Latina en 2012, Miguel Carreras²⁴ alertaba que los partidos en la región no solo no habían colapsado sino que en cierta medida habían contribuido a la consolidación de democracias frágiles. Alzaba, por consiguiente, su voz frente al derrotismo de las tesis seguidoras del trabajo citado de Mair. Ciertamente es también que Carreras basaba su optimismo en el desarrollo en la década precedente de partidos de corte indígena, que aseguraban la inclusión, y el fortalecimiento y la llegada al poder de partidos de izquierda, pero también parecía obvio que el momento de mayor protagonismo de los partidos había pasado²⁵. Poco después Noam Lupu²⁶ desbarataba esa posición mostrando una posición más crítica y en mi opinión más certera.

Una mirada a lo largo de tres décadas y usando como guía los indicadores más usuales que se aplican al estudio de los sistemas de partidos muestra, dentro siempre de la gran heterogeneidad latinoamericana, cambios relevantes en todos ellos en la misma dirección: el número efectivo de partidos (Tabla 1) se incrementa en 11 de los 17 países considerados, al igual que sucede con la volatilidad electoral (Tabla 3), –en la línea de lo argumentado por Mair para Europa–, el índice de institucionalización (Tabla 2) desciende en 12 y la competitividad electoral parlamentaria se incrementa ligeramente (Tabla 4). Por otra parte, si en 2004 podían contabilizarse 52 partidos políticos relevantes de 17 países²⁷ en 2019 hay once presidentes que no pertenecen a ninguna de aquellas formaciones políticas. Solamente los presidentes de Chile, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay a fecha de marzo de 2019 pertenecen a partidos políticos que entonces eran relevantes.

23 México es una excepción a esta tendencia producto posiblemente de la euforia desencadenada por las elecciones de 2018 ya que el 38% de los entrevistados dijeron tener mucha identificación con un partido político (ver encuesta en *Milenio* del 22 de febrero de 2019), cifra que dobla el promedio europeo.

24 “Los partidos importan. Democratización y evolución del sistema de partidos en América Latina”. Nueva Sociedad. N° 240, julio-agosto de 2012.

25 Posiblemente dicho momento se dio en los prolegómenos de la publicación de Manuel Alcántara. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. 2004. Barcelona. Instituto de Ciències Polítiques i Socials.

26 *Party brands in crisis: Partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America*. 2016. Cambridge: Cambridge University Press.

27 Ver Manuel Alcántara. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. 2004. Barcelona. Instituto de Ciències Polítiques i Socials.

Los restantes presidentes están vinculados con partidos que no existían entonces o cuya relevancia era mínima.

Ahora bien, lo que resulta interesante a efectos de este trabajo es la naturaleza de las plataformas electorales que resultaron ganadoras del Poder Ejecutivo en el último lustro en contextos, todos ellos, marcados por el presidencialismo. Hay tres consideraciones que deben tenerse en cuenta: la llegada al poder de maquinarias electorales con características heterogéneas en función de su condición coalicional (o no) que arropan a candidatos fuertes (Mauricio Macri, Sebastián Piñera, Jair Bolsonaro e Iván Duque son ejemplos de líderes de amplias coaliciones electorales, mientras que Andrés Manuel López Obrador y Nayib Bukele alcanzaron la mayoría absoluta con una plataforma cohesionada en torno a sus figuras); el arropamiento del Poder Ejecutivo por parte de un partido propio en el Legislativo (solo se da en México con Morena -y en Bolivia y Uruguay con el MAS y el Frente Amplio que deberán revalidar su éxito en el último trimestre de 2019) registrándose una menor concentración electoral parlamentaria en 11 de los 17 países considerados (ver Tabla 5); y la tendencia a la baja en la perduración en puestos de relieve del sistema político de partidos con más de tres lustros de antigüedad.

A lo largo de 2019, las elecciones en Panamá, Guatemala, Argentina, Uruguay y Bolivia, por el variopinto –aunque muy representativo a escala regional- papel que juegan sus respectivos sistemas de partidos, servirán para confirmar alguno de los supuestos mencionados.

5. Consideraciones finales

Los partidos políticos son actores extremadamente permeables a los cambios que se registran en la sociedad y en el marco institucional de la política. Las transformaciones registradas en el mundo en el último cuarto de siglo gracias al papel central de las aplicaciones y de los buscadores en la intermediación gravitan sobremanera en su configuración, así como en las expectativas que se habían ido consolidando en el medio siglo anterior acerca de su funcionalidad para con el sistema político. Esto ha sucedido justo en un momento de inequívoco incremento del número de países que accedieron a la democracia con el consiguiente efecto sobre el papel que los partidos se suponía que deberían jugar de acuerdo con la evidencia acumulada en el pasado. Todo ello ha generado cierta confusión tanto en el terreno de la teoría como en el ámbito del deber ser. A veces se demanda a los partidos que compiten hoy en la arena política que sigan pautas de antaño sin tener en cuenta lo acaecido descrito en las páginas anteriores.

Sin embargo, una vez rotos los vínculos de confianza de la gente con los partidos y su alejamiento en términos identitarios el escenario resulta proceloso. A ello se añade la velocidad con la que se producen los cambios para los que el tiempo institucional se ve des-





bordado sin margen para adaptarse. También se agrega, como ya se señaló, la ampliación de la capacidad de captar datos y de manejarlos por instancias privadas que han adquirido un poder impensable que les lleva a ser las corporaciones empresariales más fuertes del mundo. La sociedad del cansancio, que tan bien ha identificado Byung Chul Han, se acomoda perfectamente a la oferta pergeñada por líderes individuales que configuran en su entorno máquinas de actuación política, que se identifican con los partidos del presente, a la hora de competir en la liza electoral sobre la que sigue descansando la democracia. Una contienda que no tiene una contrapartida y que se alza como la única legitimidad plausible en términos de lo que Juan Linz ya señaló como “el único casino en el pueblo”.

Incluso los movimientos sociales, que demandan cambios profundos ante el malestar generalizado, terminan confluyendo en soluciones que amparan fuertes liderazgos de manera que tanto su éxito como su continuidad se vinculan a individuos²⁸. Los vínculos emocionales se imponen sobre asuntos programáticos que, además, apenas si quedan reducidos a media docena de eslóganes vacíos. Así, se fortalece el principio de personalización de la política que actúa en clave movimientista frente a la idea de institucionalización más de acorde con las pautas de una legitimidad legal racional hoy fuertemente cuestionada. En este escenario los partidos actúan a veces por imperativo legal a la hora de conformar las candidaturas y, en la mayoría de los casos, como factores de operatividad de la política para reclutar al personal y para coordinar sus intervenciones.

Los nombramientos en el marco del Ejecutivo y el funcionamiento del Legislativo requieren del encuadramiento de un grupo numeroso de personas que mantengan ciertos lazos de lealtad y que asuman con disciplina las decisiones de la cúpula. En este escenario, no obstante, siguen teniendo relevancia las reglas electorales fundamentalmente en lo que se refiere a la existencia de elecciones primarias, de listas cerradas o abiertas y en las magnitudes de los distritos, así como el tema más complejo (y opaco) de la representación política que supone la financiación de las campañas electorales.

Los partidos no van a volver a ser lo que fueron, pero no van a dejar de existir. La vinculación que hace casi setenta años hizo Maurice Duverger entre su razón de ser y la democracia representativa, a pesar de su fatiga, sigue vigente. Los cambios profundos que se vienen registrando de la mano del impulso de la universalización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en connivencia con el fortalecimiento del capitalismo digital imponen ajustes que son los que hoy configuran *En Marche* o *Morena*.

28 Los casos son muy numerosos, baste recordar a Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa y Daniel Ortega. Andrés Manuel López Obrador y Nayib Bukele son ejemplos vinculados al nuevo ciclo político.

Tabla 1: Número Efectivo de Partidos parlamentarios en América Latina (1988-2017)

| Países | 1988-2005 (a) | 2005-2017 (b) | 1988-2017 | (a)-(b) |
|----------------------|---------------|---------------|-----------|---------|
| Argentina | 3.113 | 4.162 | 3.381 | + |
| Bolivia | 4.488 | 2.24 | 3.524 | - |
| Brasil | 8.118 | 11.007 | 9.356 | + |
| Chile | 5.053 | 5.787 | 5.367 | + |
| Colombia | 2.584 | 6.227 | 4.222 | + |
| Costa Rica | 2.685 | 4.047 | 2.97 | + |
| Ecuador | 6.95 | 3.81 | 5.9 | - |
| El Salvador | 3.27 | 3.045 | 3.12 | - |
| Guatemala | 3.508 | 5.9133 | 4.41 | + |
| Honduras | 2.155 | 2.763 | 2.416 | + |
| México | 2.697 | 3.573 | 3.05 | + |
| Nicaragua | 2.22 | 2.555 | 2.35 | + |
| Panamá | 3.77 | 3.193 | 3.48 | - |
| Paraguay | 2.19 | 2.98 | 2.542 | + |
| Perú | 3.823 | 4.255 | 3.967 | + |
| República Dominicana | 2.645 | 2.4 | 2.56 | - |
| Uruguay | 3.233 | 2.563 | 2.898 | - |

Fuente: Tesis doctoral de Aldo Martínez Hernández. "El éxito electoral de los partidos políticos en América Latina durante las décadas de cambio político (1988-2016). Organización, programa y niveles de competencia". Universidad de Salamanca. Julio 2017.



Tabla 2. Institucionalización del sistema de partidos en América latina (1988-2017)

| Países | 1988-2005 (a) | 2005-2017 (b) | 1988-2017 | (a)-(b) |
|----------------------|---------------|---------------|-----------|---------|
| Argentina | 1.9473 | 1.463 | 1.7107 | - |
| Bolivia | 1.6833 | 1.3587 | 1.3787 | - |
| Brasil | 1.8837 | 1.6513 | 1.7537 | - |
| Chile | 2.1693 | 2.0507 | 2.1183 | - |
| Colombia | 1.9533 | 1.8817 | 1.852 | - |
| Costa Rica | 1.9647 | 1.898 | 1.921 | - |
| Ecuador | 1.8517 | 1.5117 | 1.554 | - |
| El Salvador | 2.276 | 2.302 | 2.2117 | + |
| Guatemala | 1.539 | 1.5697 | 1.451 | + |
| Honduras | 2.5777 | 2.273 | 2.348 | - |
| México | 2.2823 | 2.0197 | 2.1573 | - |
| Nicaragua | 2.1893 | 1.962 | 1.912 | - |
| Panamá | 1.835 | 2.1397 | 1.955 | + |
| Paraguay | 2.3863 | 2.2217 | 2.114 | - |
| Perú | 1.4557 | 1.0023 | 1.1773 | - |
| República Dominicana | 1.6725 | 2.5237 | 2.183 | + |
| Uruguay | 2.902 | 2.967 | 2.935 | + |

Fuente: Tesis doctoral de Aldo Martínez Hernández. “El éxito electoral de los partidos políticos en América Latina durante las décadas de cambio político (1988-2016). Organización, programa y niveles de competencia”. Universidad de Salamanca. Julio 2017.



Tabla 3. Volatilidad Electoral por país

| Países | 1982-1986 | | 1987-1990 | | 1991-1995 | | 1996-2000 | | 2001-2005 | | 2006-2010 | | 2011-2018 | |
|-------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|-------|-----------|-------|
| | 5.9 | 5.9 | 11 | 5.2 | 5 | 10 | 9.3 | 9.3 | 22 | 14 | 22 | 29 | 37 | 20 |
| Argentina* | 5.9 | 5.9 | 11 | 5.2 | 5 | 10 | 9.3 | 9.3 | 22 | 14 | 22 | 29 | 37 | 20 |
| Bolivia | - | - | 31.5 | 39.3 | 39.3 | 25.9 | 25.9 | 61.2 | 61.2 | 40.7 | 40.7 | 39.20 | 39.20 | 39.20 |
| Brasil | - | - | 35.6 | 18.0 | 18.0 | 15.3 | 15.3 | 16.3 | 16.3 | 11.1 | 11.1 | 23.9 | 23.9 | 23.9 |
| Chile | - | - | - | 17.4 | 17.4 | 18.4 | 18.4 | 1.8 | 1.8 | 18.2 | 18.2 | 14.0 | 14.0 | 14.0 |
| Colombia | 14.1 | 14.1 | 14.2 | 22.6 | 22.6 | 29.7 | 29.7 | 39.6 | 39.6 | 51.3 | 51.3 | 44.0 | 44.0 | 44.0 |
| Costa Rica | 18.5 | 18.5 | 10.4 | 12.0 | 12.0 | 15.9 | 15.9 | 31.4 | 31.4 | 27.1 | 27.1 | 30.5 | 30.5 | 30.5 |
| Ecuador | 41.5 | 41.5 | 27.4 | 20.2 | 20.2 | 27.7 | 27.7 | 41.0 | 41.0 | 42.2 | 42.2 | 37.6 | 37.6 | 37.6 |
| El Salvador | - | - | 24.3 | 22.9 | 22.9 | 19.7 | 19.7 | 11.4 | 11.4 | 4.3 | 4.3 | 2.4 | 2.4 | 2.4 |
| Guatemala | - | - | 55.6 | 54.2 | 54.2 | 42.5 | 42.5 | 51.1 | 51.1 | 46.6 | 46.6 | 55.8 | 55.8 | 55.8 |
| Honduras | 4.2 | 4.2 | 7.2 | 9.6 | 9.6 | 6.3 | 6.3 | 6.1 | 6.1 | 15.1 | 15.1 | 42.4 | 42.4 | 42.4 |
| México | - | - | - | 19.5 | 19.5 | 14.5 | 14.5 | 16.2 | 16.2 | 23.7 | 23.7 | 14.1 | 14.1 | 14.1 |
| Nicaragua | - | - | 56.4 | 17.1 | 17.1 | 15.3 | 15.3 | 35.9 | 35.9 | - | - | 55.8 | 55.8 | 55.8 |
| Panamá | - | - | - | - | - | 11.5 | 11.5 | 12.4 | 12.4 | 14.3 | 14.3 | 19.4 | 19.4 | 19.4 |
| Paraguay | - | - | - | 33.9 | 33.9 | 19.9 | 19.9 | 38.5 | 38.5 | 16.3 | 16.3 | 40.1 | 40.1 | 40.1 |
| Perú | 52.7 | 52.7 | 50.3 | 69.0 | 69.0 | 41.3 | 41.3 | 44.7 | 44.7 | 44.5 | 44.5 | 44.6 | 44.6 | 44.6 |
| Rep. Domin. | 13.2 | 13.2 | 23.7 | 26.3 | 26.3 | 22.8 | 22.8 | 10.6 | 10.6 | 25.3 | 25.3 | 7.8 | 7.8 | 7.8 |
| Uruguay | - | - | 13.4 | 17.0 | 17.0 | 10.1 | 10.1 | 26.8 | 26.8 | 7.8 | 7.8 | 4.7 | 4.7 | 4.7 |
| Venezuela | 15.8 | 15.8 | 19.7 | 35.2 | 35.2 | 40.8 | 40.8 | 48.2 | 48.2 | 36.9 | 36.9 | 38.6 | 38.6 | 38.6 |

* Hay dos mediciones por periodo por tener elecciones cada dos años
Elaborado por Mélyny Barragán



Tabla 4. Competitividad electoral parlamentaria en América latina (1988-2017)

| Países | 1988-2005 (a) | 2005-2017 (b) | 1988-2017 | (a)-(b) |
|----------------------|---------------|---------------|-----------|---------|
| Argentina | 15.807 | 25.588 | 16.831 | + |
| Bolivia | 6.73 | 35.07 | 15.77 | + |
| Brasil | 2.803 | 1.283 | 2.655 | - |
| Chile | 8.333 | 10.553 | 9.284 | + |
| Colombia | 31.64 | 3.623 | 21.076 | - |
| Costa Rica | 5.703 | 15.207 | 10.53 | + |
| Ecuador | 8.6933 | 33.74 | 17.04 | + |
| El Salvador | 10.04 | 2.825 | 12.35 | - |
| Guatemala | 15.522 | 14.83 | 15.263 | - |
| Honduras | 9.573 | 11.717 | 10.491 | + |
| México | 25.3 | 18.4 | 22.5 | - |
| Nicaragua | 8.333 | 26.63 | 15.65 | + |
| Panamá | 20.87 | 14.467 | 17.67 | - |
| Paraguay | 15.625 | 14.583 | 19.25 | - |
| Perú | 20.628 | 6.44 | 15.898 | - |
| República Dominicana | 12.748 | 20.475 | 15.32 | + |
| Uruguay | 5.723 | 18.2 | 8.838 | + |

Fuente: Tesis doctoral de Aldo Martínez Hernández. "El éxito electoral de los partidos políticos en América Latina durante las décadas de cambio político (1988-2016). Organización, programa y niveles de competencia". Universidad de Salamanca. Julio 2017.

Tabla 5. Concentración electoral parlamentaria en América latina (1988-2017)

| Países | 1988-2005 (a) | 2005-2017 (b) | 1988-2017 | (a)-(b) |
|-------------|---------------|---------------|-----------|---------|
| Argentina | 77.069 | 59.782 | 76.102 | - |
| Bolivia | 55.19 | 92.327 | 66.153 | + |
| Brasil | 37.563 | 30.783 | 35.565 | - |
| Chile | 52.918 | 45 | 49.524 | - |
| Colombia | 80.25 | 45.853 | 64.986 | - |
| Costa Rica | 84.65 | 63.157 | 80.35 | - |
| Ecuador | 47.2733 | 65.3067 | 53.28 | + |
| El Salvador | 73.85 | 78.273 | 64.57 | + |
| Guatemala | 70.816 | 69.11 | 70.176 | - |
| Honduras | 95.9 | 82.557 | 90.181 | - |



| Países | 1988-2005 (a) | 2005-2017 (b) | 1988-2017 | (a)-(b) |
|---------------------------|---------------|---------------|-----------|---------|
| México | 78.3 | 67.5 | 74 | - |
| Nicaragua | 94.567 | 82.065 | 89.56 | - |
| Panamá | 66.657 | 73.167 | 69.91 | + |
| Paraguay | 93.333 | 78.05 | 93.645 | - |
| Perú | 64.93 | 64.135 | 64.665 | - |
| República Domini- cana | 81.19 | 85.415 | 82.6 | + |
| Uruguay | 69.027 | 84.19 | 72.478 | + |

Fuente: Tesis doctoral de Aldo Martínez Hernández. “El éxito electoral de los partidos políticos en América Latina durante las décadas de cambio político (1988-2016). Organización, programa y niveles de competencia”. Universidad de Salamanca. Julio 2017.



Tabla 6. Polarización ideológica ponderada en América latina (1988-2017)

| Países | 1988-2005 (a) | 2005-2017 (b) | 1988-2017 | (a)-(b) |
|----------------------|---------------|---------------|-----------|---------|
| Argentina | 2.18 | 2.88 | 2.5 | + |
| Bolivia | 3.68 | 7.92 | 5.378 | + |
| Brasil | 2.51 | 1.86 | 2.18 | - |
| Chile | 5.65 | 6.68 | 6.062 | + |
| Colombia | 2.44 | 2.705 | 2.55 | - |
| Costa Rica | 2.64 | 5.19 | 3.58 | + |
| Ecuador | 4.37 | 5.67 | 4.697 | + |
| El Salvador | 12.54 | 13.83 | 12.867 | + |
| Guatemala | 3.09 | 2.805 | 2.976 | - |
| Honduras | 2.62 | 2.73 | 2.668 | + |
| México | 4.637 | 6.896 | 5.067 | - |
| Nicaragua | 11 | 8.04 | 10.013 | - |
| Panamá | 1.63 | 2.59 | 1.95 | + |
| Paraguay | 0.79 | 0.5 | 0.72 | - |
| Perú | 1.985 | 5.345 | 3.665 | + |
| República Dominicana | 1.623 | 0.605 | 1.216 | + |
| Uruguay | 5.245 | 2.08 | 4.665 | - |

Fuente: Tesis doctoral de Aldo Martínez Hernández. “El éxito electoral de los partidos políticos en América Latina durante las décadas de cambio político (1988-2016). Organización, programa y niveles de competencia”. Universidad de Salamanca. Julio 2017.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona. Instituto de Ciències Politiques i Socials. 2004.
- Alcántara, Manuel. Bouquet, Daniel y Tagina, Maria Laura. (eds.). *Elecciones y partidos políticos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 2018
- Alcántara, Manuel. y Power, Timothy. *Malaise as a Symptom of Conflict: Argentina, Chile, and Uruguay in Comparative Perspective* en Alfredo Joignant, Claudio Fuentes y Mauricio Morales (eds.) *Malaise in Representation in Latin American Countries*. Chile, Argentina and Uruguay. Palgrave Macmillan: New York. Pp. 2017: 323-338.
- Alcántara, Manuel. *Política y calidad de la democracia en América Latina. Consideraciones complementarias al análisis de Leonardo Morlino*. En Morlino, Leonardo. *La calidad de las democracias en América Latina*. San José de Costa Rica. Idea Internacional. 2014. Pp.: 110-125.
- Alcántara, Manuel. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona. Instituto de Ciències Politiques i Socials. 2004.
- Alcántara, Manuel. *América Latina después del socialismo del siglo XXI. Política Exterior*. N° 188. Madrid, marzo-abril 2019.
- Alcántara, Manuel. *Cuatro décadas de política en América Latina*. En Pendás, Benigno (dir.) y González, Esther y Rubio, Rafael (coord.) *España constitucional. Trayectos y perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales. 1978-2018. Tomo IV. 2018 Pp. 2867-2880.
- Amstrong, Karen. *Los orígenes del fundamentalismo en el judaísmo, el cristianismo y el islam*. Barcelona. Tusquets. 2004.
- Aparici, Roberto. García Marín, David. (coords.). *La posverdad: una cartografía de los medios, las redes y la política*. Barcelona: Gedisa. 2019
- Bauman, Zygmund. *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica. 2005.
- Bauman, Zygmund. *Vida Líquida*, Barcelona: Austral. 2013 p. 9
- Berardi, Franco. *The most intolerant wins the dictatorship of the small minority*.
- Byung Chul Han. *En el enjambre*. Barcelona: Herder. 2014
- Byung Chul Han. *La sociedad del cansancio*. Barcelona: Herder. 2012
- Carreras, Miguel. *Los partidos importan. Democratización y evolución del sistema de partidos en América Latina*. Nueva Sociedad. N° 240, julio-agosto de 2012.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México, México: Fondo de Cultura Económico.
- Galeano, S. (31 enero, 2019). El número de usuarios de Internet en el mundo crece un 9,1% y alcanza los 4.388 millones. *Marketing Ecommerce*. Recuperado de <https://marketing4ecommerce.net/usuarios-internet-mundo/>
- Han, B. (2012). *La sociedad del cansancio*. Barcelona, España: Editorial Herder.



- Harari, Y. (6 enero, 2019). Los cerebros 'hackeados' votan. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2019/01/04/actualidad/1546602935_606381.html
- Haskel, Jonathan y Westlake, Stian. *Capitalism without Capital. The Rise of the Intangible Economy*. Princeton University Press. 2018.
- Huntington, S. (1991). Democracy's third. *Journal of Democracy* 2(2), 12-34.
- Ibáñez Fanés, Jordi. (ed.) *En la era de la posverdad: 14 ensayos*. Valencia: Calambur, 2017.
- Laski, H.J. (1936). *The rise of European liberalism: an essay in interpretation*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Lin, Juan, 1990: Transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (51), 7-33.
- Lupu, Noam. *Party brands in crisis: Partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 2016.
- Mair, Peter. *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial. 2013
- Manin, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*. Madrid. Alianza.
- Martínez, A. (2017). *El éxito electoral de los partidos políticos en América Latina durante las décadas de cambio político (1988-2016). Organización, programa y niveles de competencia* (tesis doctoral). Universidad de Salamanca, España.
- Massot, J. (Entrevistador) (20 febrero, 2019). El problema es cómo la pantalla se ha apoderado del cerebro. [Entrevista al pensador italiano Franco Berardi]. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/cultura/2019/02/18/actualidad/1550504419_263711.html
- Milanovic, Branco. *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*, FCE, Ciudad de México, 2017.
- Sadin, Éric. *La naturaleza artificial: el superyo del siglo XXI*. Nueva Sociedad, enero-febrero 2019. Disponible en: http://nuso.org/articulo/la-inteligencia-artificial-el-super-yo-del-siglo-xxi/?utm_source=email&utm_medium=email
- Sartori, G. (2002). *Política: lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Taleb, M. (2016). *The most intolerant wins: the dictatorship of the small minority*. Recuperado de <https://medium.com/incerto/the-most-intolerant-wins-the-dictatorship-of-the-small-minority-3f1f83ce4e15>



Licencias parentales: análisis del permiso de paternidad en México y el permiso postnatal parental en Chile

Parental Leaves: Analysis of the Paternity Leave in Mexico and the Postnatal Parental Leave in Chile

Alexis Esperanza Calderón Unda*

33



Resumen

América Latina se encuentra en un proceso de reajustes económicos, políticos y sociales que ha producido un aumento sustancial del ingreso de las mujeres al ámbito laboral. A pesar de asumir el discurso de la igualdad de género, los países de la región no han conseguido que la progresiva inserción de mujeres en el mercado laboral vaya acompañada de una redistribución equitativa de las labores domésticas y de cuidados con relación a los hombres, lo que ha agravado la división sexual del trabajo. El presente documento expone las licencias de paternidad como uno de los principales retos en las democracias latinoamericanas para incentivar la corresponsabilidad de ambos sexos en las tareas familiares y disminuir la brecha de desigualdad laboral por género. Para este propósito este artículo plantea un análisis descriptivo y evaluación sobre los alcances y limitaciones en la implementación de los modelos de permisos de paternidad en México y Chile.

Palabras claves: Democracia, licencias de paternidad, división sexual del trabajo, cuidados, corresponsabilidad.

Abstract

Latin America is in a process of economic, political and social readjustments that have been accompanied by an undeniable reality: the increasing entry of women into the workforce. Despite assuming the discourse of gender equality, the countries of the region have not managed to accompany the progressive increase of women in the labor market with an equitable redistribution of the housework and care with men, which has aggravated the sexual division of labor. In the present work, paternity leave is exposed as one of the main challenges in Latin American democracies to encourage co-responsibility of both sexes in family tasks and to eradicate the gender inequality gap. With this purpose, this article unfolds a descriptive analysis and assessment of the scope and limitations of the implementation of paternity leave models in Mexico and Chile.

Keywords: Democracy, paternity leaves, sexual division of labor, care, co-responsibility.

* Doctorante, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid (España). e-mail: alexiscalderonunda@gmail.com

Fecha de recepción: 15 de diciembre de 2019

Fecha de aprobación: 30 de mayo de 2019

1. Introducción

La desigualdad es una particularidad histórica y estructural de las sociedades de América Latina y el Caribe que se ha sostenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y progreso económico. Dicha desigualdad es un fenómeno que se expresa en múltiples dimensiones y es causado por diversos factores que obstaculizan el desarrollo y representan una barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática (CEPAL, 2017). En aras de cumplir con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y El Caribe, los países latinoamericanos se enfrentan al desafío de aminorar las brechas de desigualdad que permean en toda la región. Uno de los pilares fundamentales para reducir la desigualdad es lograr la autonomía de las mujeres, específicamente su autonomía económica. Existe suficiente evidencia empírica que demuestra que el aumento de la participación -y con ella los ingresos laborales de las mujeres- tiene efectos significativos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos (Bárcena y Prado 2016).

Aunque la participación de la mujer latinoamericana en el espacio público comienza a desarrollarse de manera gradual a partir de la segunda mitad del siglo XX, no es hasta la primera década del siglo XXI cuando se registra un alza sustantiva en el número de mujeres que incursionan formalmente al mercado laboral en todos los países de América Latina (OIT 2017). La coyuntura económica y política de la región, aunada al mayor nivel educativo en la población femenina, impulsó el involucramiento de las mujeres casadas y/o con hijos/as pequeños a la fuerza laboral para sostener económicamente sus hogares o para complementar los ingresos masculinos que se habían perdido o menoscabado (Lupica 2016). Posteriormente, la crisis económica mundial que abatió en gran medida a los países latinoamericanos, propició que las parejas buscaran alternativas para solventar el gasto familiar. Entre las opciones que se plantearon se encontraban el doble ingreso, las dobles jornadas o el intercambio de responsabilidades en donde el hombre cumpliera con las responsabilidades del hogar mientras la mujer salía a trabajar; esto con la finalidad de garantizar un nivel de ingresos apropiados a las circunstancias de cada familia.

Atentos a este escenario y conscientes de los efectos positivos de la autonomía económica de las mujeres, las organizaciones internacionales apoyadas en los gobiernos de cada país, han buscado equiparar los derechos de las mujeres a los de los hombres expresándolos en leyes de trabajo y oportunidades laborales equitativas. Sin embargo, en un primer momento dichas legislaciones no consideraban la armonía entre la vida laboral y la vida familiar que recaía sobre las mujeres, lo que se tradujo en una disminución en la tasa de fecundidad y un abandono de empleos por parte de la población femenina cuando se convertían en madres (Blofield y Martínez 2015a). Como respuesta a esta falta de conciliación, en la re-



gión de América Latina durante la primera década de los dos mil, se instituyen una serie de normas de protección de la maternidad en el trabajo, mismas que garantizaban licencias de maternidad de mayor duración, remuneradas en su totalidad y garantizando que una vez terminada dicha licencia, las mujeres pudieran regresar a su puesto de trabajo.

Actualmente, el discurso de la igualdad de género y el rechazo a la discriminación de las mujeres ha forjado una imagen positiva de las capacidades de las mujeres para desenvolverse en todos los ámbitos de la sociedad, incluido el mercado laboral y la esfera política. Sin embargo, en la práctica aún existen diferencias que derivan en diversos cuestionamientos: si teóricamente existe una igualdad entre sexos, e incluso pareciera que las leyes otorgan a las mujeres un trato favorable, ¿cómo es que continúa la brecha salarial, la dependencia económica y la precariedad de las mujeres? ¿Por qué las mujeres deben cumplir con una jornada laboral similar a la de los varones y además cumplir con las labores dentro del hogar? ¿A qué se debe que esta “igualdad formal” no trascienda los límites de la igualdad sustantiva? ¿Qué acciones están llevando a cabo los países de la región para erradicar estas brechas entre hombres y mujeres que propician desigualdad? ¿Son las licencias parentales una herramienta eficaz para aminorar los altos índices de desigualdad en la región?

La actual estructura económica social está dirigida al mantenimiento de las mujeres como cuidadoras principales y de los hombres como sustentadores principales (Pazos 2018). Esto se traduce en que hoy día exista una mitad de la población compuesta por hombres ausentes de las responsabilidades familiares y que se encuentran disponibles para ocupar cargos de responsabilidad en el empleo; y otra mitad compuesta por mujeres relegadas a sectores laborales feminizados, con empleos precarios y fáciles de sustituir, que cuentan con menor salario y gran inestabilidad. Es en realidad un mercado de trabajo altamente segregado por el sexo y mayoritariamente discriminatorio para las mujeres, situación que se acentúa según la condición socioeconómica de las mismas.

Dicha concientización respecto a las desigualdades sociales y económicas de las mujeres ha trascendido en nuevos discursos sobre la maternidad y la paternidad, así como en la reflexión de diversos elementos centrales en la construcción de los roles de género. Bajo el lente de este discurso ascendente, la maternidad deja de ser concebida como el “destino natural” de las mujeres y se ha convertido en un proyecto opcional que debe compaginarse con su desarrollo personal y profesional. A su vez, el modelo de paternidad responde a la creciente demanda sobre los hombres para que asuman un mayores compromisos y responsabilidades en el ejercicio de las tareas domésticas y de crianza (Blofield y Martínez 2015b). Ante esta demanda, algunos países de la región han adoptado recientemente por incluir licencias paternas como mecanismo compensatorio.

Las licencias paternas consisten en “un período de tiempo durante el cual un trabajador puede ausentarse de su puesto de trabajo con su reserva por el nacimiento, la adopción





o tutela de un hijo/a para su cuidado, lo que garantiza la disponibilidad de tiempo y dinero para cuidar” (Lupica 2013, 22). Si bien dichas licencias no han logrado erradicar la desigualdad social entre hombres y mujeres en el plano doméstico, han servido como punta de lanza para concientizar a la población sobre el reparto igualitario de las labores dentro del hogar. Sumando esfuerzos, países como Chile, Cuba y Uruguay han implementado licencias parentales de varias semanas que pueden utilizar tanto padre como madre, incentivando la participación mixta en las labores domésticas y de cuidados (Blofield y Martínez 2015a). Por ello, este trabajo plantea una mirada histórica sobre la desigualdad sustantiva entre hombres y mujeres en América Latina centrada principalmente en los efectos de la distribución desigual de los cuidados parentales. En este sentido, se desarrollan una serie de argumentos sobre las ventajas de la implementación de medidas de corresponsabilidad para paliar este fenómeno de acuerdo a la literatura contemporánea en la materia y se realiza un análisis descriptivo sobre el modelo de permisos de paternidad adoptados en Chile y México. Desde una perspectiva comparativa se contrastan los alcances y limitaciones de ambos sistemas para evaluar en qué medida pueden contribuir como un mecanismo para la justa redistribución de las tareas de cuidados.

Este estudio tiene como columna teórica la división sexual del trabajo propuesta por Bourdieu (1998) y se divide en tres apartados: en la primera sección se aborda, desde una perspectiva histórica, el modelo de cuidados y conciliación familiar en América Latina. Posteriormente se analizan las licencias parentales como mecanismos que han surgido a manera de respuesta para propiciar la corresponsabilidad en la región. En este apartado se presentan los fines y objetivos de dichas licencias. En un último apartado se realiza un análisis descriptivo sobre la función del Permiso Postnatal Parental en Chile y el Permiso de Paternidad en México mostrando sus similitudes y diferencias, así como las ventajas y debilidades de ambos modelos.

2. Cuidados y conciliación familiar en América Latina: una visión general

En 1963, Betty Friedan escribió en el prefacio de *La Mística de la Feminidad*: “existía una extraña discrepancia de nuestras vidas como mujeres y la imagen a la que tratábamos de amoldarnos... los medios de comunicación intentaban demostrar que a las mujeres [...] solo les interesaban sus maridos, sus hijos, la ropa y el sexo [...] se les estaba previniendo contra cualquier otro interés” (2016, 12). Más de medio siglo después, las palabras de Friedan continúan vigentes; todavía existe una fricción entre lo que quieren y “deben” -según las normas sociales- hacer las mujeres. Las desigualdades sociales entre hombres y mujeres tienen antiguas raíces fundadas en la división sexual del trabajo. Bourdieu (1998) considera las características biológicas para diferenciar el trabajo “productivo” del “reproductivo”. Al

grupo socialmente dominante -los hombres- se les asigna el trabajo “productivo” que en realidad es el trabajo asalariado no relacionado con el hogar y los cuidados; mientras que a las mujeres se les asigna el empleo doméstico y los cuidados (Pazos 2018). Dicha división sexual del trabajo implica que, en todos los casos, independientemente del nivel educativo de las mujeres o del poder adquisitivo de sus hogares, enfrentan desventajas en el mercado laboral y en el trabajo doméstico en relación a los hombres.

El trabajo que se realiza en los hogares por el cual no se percibe ninguna remuneración –“empleo doméstico no remunerado”- se ha denominado “trabajo reproductivo” debido a su aporte a la reproducción de la sociedad (Lupica 2013). Del trabajo reproductivo proceden los trabajos de cuidados, que son aquellos apoyos o atenciones brindadas a personas con algún nivel de dependencia, es decir, que requieren de asistencia para actividades esenciales de la vida cotidiana. El cuidado es fundamental para proporcionar el conjunto de elementos físicos y simbólicos necesarios para sobrevivir en sociedad y es por tanto un pilar clave del bienestar y desarrollo de las personas (Pazos 2018). Así, el acto de cuidar y las labores domésticas que esta acción conlleva, se consideran un trabajo porque implican tiempo, recursos, conocimiento, desgaste de energía y porque generan valor para quienes se benefician de ellos de manera directa e indirecta.

En 2016, cerca del 26% de las mujeres mayores de 15 años en América Latina declararon tener como ocupación principal el trabajo doméstico (CEPAL 2017). Estas barreras asentadas a temprana edad tienen repercusión en su posterior inserción laboral y por tanto en su autonomía económica. Actualmente en la región, el 28,9% de las mujeres no cuentan con ingresos propios en contraste con el 12,5% de los hombres que se encuentran en esta situación (ONU Mujeres 2017 29). Por su parte, la creciente inserción de las mujeres en actividades “productivas” o generadoras de ingreso no se ha visto acompañada de cambios similares en la distribución de las labores domésticas y de cuidados. En todos los países de América Latina, las mujeres en edad de trabajar (15-64 años) dedican más del doble de tiempo que los hombres al trabajo doméstico y consecuentemente pueden invertir menos tiempo que ellos al trabajo remunerado (CEPAL 2016 citado en ONU Mujeres 2017, 17). En la gran mayoría de los casos, esto implica que el tiempo total de trabajo, considerando el trabajo remunerado y no remunerado, sea mayor para las mujeres. Sin embargo, las desigualdades no solo se expresan en relación mujeres-hombres, sino también entre las mismas mujeres según su condición socioeconómica. Blofield y Martínez lo expresan de la siguiente manera:

Debido a que la participación laboral femenina está sesgada en contra de las mujeres de bajos ingresos, y la división sexual del trabajo entre mujeres y hombres juega un factor clave detrás de este sesgo, es muy difícil separar las clases de las desigualdades de género (2015a, 1).





Dada la alta desigualdad socioeconómica en la región, los cuidados se distribuyen de manera desigual entre las clases. Mientras más alta sea la condición social de las mujeres, más pueden subcontratar sus responsabilidades sin que esto afecte en gran medida su vida laboral. Por su parte, la población con menores ingresos, especialmente mujeres, tiene dificultades para mantener un equilibrio entre sus tareas de cuidados y su relación con el mercado laboral, lo que afecta sus ganancias e independencia económica. Dicha condición se intensifica en los hogares monoparentales encabezados por mujeres, en donde la doble tarea de proveer cuidados e ingresos de manera exclusiva aumenta las consecuencias negativas de la informalidad laboral (Blofield y Martínez 2015a, 109).

Esta situación ha generado tres escenarios desfavorables para la población femenina. En primer lugar, propicia una sobrecarga de trabajo que genera altos costos para su salud y calidad de vida. Dicha sobrecarga repercute negativamente en la calidad de los cuidados familiares, las relaciones de parejas y la subutilización de aptitudes de las mujeres, lo que produce frustraciones y menores ingresos familiares (Lupica 2016).

En segundo lugar, la reproducción del estereotipo “hombre sustentador/mujer cuidadora” genera un modelo de paternidad basado en prácticas machistas en donde los hombres participan en el cuidado de los hijos/as a manera de aporte o ayuda a las mujeres, no como una tarea de la cual se sientan responsables (Barker y Verani 2008). En la encuesta IMAGES 2009 se encontró que entre un 19% y 35% de los hombres latinoamericanos nunca fue enseñado a realizar tareas domésticas tales como limpiar la casa o el baño, preparar la comida, lavar la ropa o cuidar de hermanos/as pequeños. Entre los encuestados, resultó que la actividad realizada con mayor frecuencia entre hombres y menores de 0 a 4 años es el juego y muy por detrás se encuentran preparar la comida, cambiar el pañal y bañarlos. Más de la mitad respondió que tenían poco tiempo para estar con los hijos/as por razones de trabajo y entre el 62% y el 80% estuvo de acuerdo con la frase “mi rol en el cuidado de los niños/as es principalmente como ayudante” (Resultados encuesta IMAGES en Barker y Aguayo 2011). Tomando en cuenta que la paternidad es un fenómeno social y cultural que relaciona a los hombres con sus hijos e hijas más allá del contrato conyugal (Ugalde 2008), se puede decir que en América Latina la paternidad es entendida como la presencia de los padres con sus hijos e hijas en tiempos fuera del horario de trabajo, fines de semana, días libres y vacaciones. Bajo estas condiciones se concluye que mientras las mujeres han expandido su papel como proveedoras de ingresos, los hombres continúan con una participación baja o nula en el trabajo doméstico y de cuidados ya que se siguen considerando “asuntos de mujeres” (ONU Mujeres 2017, 36).

En tercer lugar, la falta de conciliación entre trabajo y vida familiar ha relegado a las mujeres a determinadas ramas de la actividad económica y las ha concentrado en ciertas categorías ocupacionales. Esta doble responsabilidad ha contribuido a perpetuar la discri-

minación hacia la población femenina en términos de brecha salarial debido a la discontinuidad en sus trayectorias laborales o la permanencia en empleos a tiempo parcial. Actualmente la brecha salarial de género no solo se produce porque mujeres y hombres de la misma categoría laboral cobren diferentes salarios por el mismo trabajo, sino también por la segmentación -vertical y horizontal- en el empleo (Pazos 2018). Por un lado, las mujeres se promocionan menos y acceden con mayor dificultad a las categorías laborales mejor pagadas (segmentación vertical). De igual manera se ubican mayoritariamente en profesiones, ocupaciones y sectores feminizados con empleos a tiempo parcial, precarios y fácilmente sustituibles (segmentación horizontal). El 53% de las mujeres latinoamericanas trabajan en empleos informales o a tiempo parcial frente al 9.5% de los hombres que se encuentran en la misma situación (CEPAL 2017). El trabajo doméstico o domiciliario representa uno de los empleos informales con mayor presencia de población femenina: en él se emplean alrededor del 15% de las mujeres trabajadoras económicamente activas (OIT 2017). En la región, las mujeres generalmente se incorporan al mercado laboral al terminar sus estudios y es posteriormente cuando su vida laboral se ve afectada por las ausencias de maternidad que en muchos casos se convierten en definitivas por las dificultades a la reincorporación (ONU Mujeres 2017).

Conscientes de la necesidad de compaginar las funciones reproductoras y profesionales de las mujeres, todos los países de la región han adoptado licencias de maternidad, mismas que van desde las 8 a las 14 semanas y que se centran en el momento del embarazo y la recuperación tras el parto. A su vez, un gran número de países legislan sobre la protección contra el despido de las trabajadoras por razones relacionadas con la maternidad y la mayoría garantiza su derecho a volver al mismo puesto o a uno equivalente tras su licencia de maternidad (Lupica 2013). En el Convenio No. 183 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se recomienda que las licencias de maternidad sean pagadas al 100% del sueldo de la trabajadora y el financiamiento debe ser mixto (empleador y seguridad social) o cubierto en su totalidad por la seguridad social. A pesar de que la duración de la licencia de maternidad es crucial para que las mujeres se recuperen del parto y puedan regresar en buenas condiciones de salud al trabajo, dicha licencia cristaliza los roles de género en la familia dejando claro entre la pareja y ante la sociedad quién debe volver al trabajo y quién debe quedarse cuidando.

América Latina atraviesa por transformaciones demográficas, económicas y socioculturales que inciden de manera directa sobre las necesidades de cuidado y la posibilidad de afrontarlas. Aunque existen medios legales para intentar conciliar familia y empleo, todavía se encuentran múltiples vacíos que conllevan a la desigualdad de hombres y mujeres en los ámbitos productivos y de cuidados. Es necesaria una reforma que acompañe la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y promueva mayor participación de los hombres



en el ámbito doméstico y de cuidados. Sin una corresponsabilidad de las tareas domésticas entre ambos sexos se podría prever un escenario crítico tanto para la inserción y permanencia laboral femenina como para las oportunidades de desarrollo y crecimiento de los niños y las niñas (Pautassi y Rico 2011).

3. Las licencias parentales: una herramienta para alcanzar la igualdad sustantiva

La participación de los hombres en las tareas domésticas y de cuidados es clave para la igualdad de género. Los roles de género asignados han relegado a los varones de una función básica y fundamental para el funcionamiento de las sociedades: los cuidados. Los cuidados son “una necesidad vital que iguala desde el nacimiento ya que todas las personas los requieren, al menos en algún momento de su vida” (Rico y Robles 2016, 8). No obstante, la forma en la que éstos son provistos generan profundas desigualdades asignándose de manera casi exclusiva a las mujeres. Dicha cuestión se percibe en el espectro laboral mediante la escasa presencia de los hombres en profesiones vinculadas al cuidado tales como centros de desarrollo infantil, escuelas primarias, trabajos en el hogar o cuidadores domiciliarios (Lupica, 2016). En América Latina el 78% de las trabajadoras ocupan empleos relacionados con los cuidados tales como maestras, médicas, enfermeras y empleadas domésticas (ONU Mujeres 2017).

El discurso feminista y de igualdad de género ha hecho frente al modelo patriarcal que impera en la región y ha conllevado a que hombres y mujeres adopten nuevas posturas en cuanto a la maternidad y la paternidad. De acuerdo con la encuesta IMAGES 2009, en América Latina hay cada vez más hombres que se interesan por el cuidado y la crianza de los hijos/as, especialmente aquellos con mayor escolaridad y mayor sensibilidad a la equidad de género (Barker y Aguayo 2011). Sin embargo, estas buenas intenciones se quedan en el plano discursivo y no trascienden a la corresponsabilidad práctica y cotidiana en cuanto a la crianza de los menores.

Entre las causas de las resistencias al cambio en las relaciones de género existen dos principalmente. Por una parte, permea una fuerte identificación de los hombres con sus trabajos que tiene sus raíces en la imagen de “padre proveedor”. Por tanto, la mayoría de los hombres no reclama la igualdad de oportunidades para realizar tareas de cuidados (Staab 2012). Por otro lado, las relaciones de género y los estereotipos asumidos por hombres y mujeres determinan el rol que juega el padre en el ámbito familiar y si bien más mujeres asumen la importancia de la participación de los hombres en el campo doméstico, a algunas les ha costado ceder espacios que tradicionalmente se han denominado como exclusivos de las mujeres (Valdés y Godoy 2008).

Es importante mencionar que la redistribución de las tareas no solo beneficia a las mujeres, sino también a los hombres. Diversos estudios (Barker y Verani 2008, Sarkadi et al.,



2008) han comprobado que la presencia del padre de manera comprometida brinda mayores oportunidades para fortalecer el vínculo filial entre padres e hijos/as a la vez que mejora el desarrollo psíquico y emocional de los menores. De igual manera, la presencia de los padres en la cotidianidad los hace sensibles respecto a la lucha contra la violencia hacia mujeres y niñas (Aguayo et. al 2016).

La experiencia internacional demuestra que la vía privilegiada para iniciar a los hombres en el cuidado es darles la posibilidad de quedarse a cargo de sus bebés durante un periodo sustancial a lo largo del primer año de vida a través de las licencias de paternidad (Pazos, 2018). Sin embargo, las licencias como normativas no bastan para modificar las pautas socioculturales que predominan en la región. Se requiere un cambio cultural respecto a los roles de género que fomenten una nueva percepción del padre trabajador frente a los compromisos familiares. Se ha demostrado que involucrar a los padres en las tareas de cuidado tiene efectos positivos sobre la igualdad de género en el hogar y en el trabajo y ayuda a erradicar los estereotipos de género predominantes en la región. Por tanto, es necesario aprovechar esta oportunidad para impulsar el avance hacia la igualdad de manera sostenible e inclusiva en Latinoamérica.



4. Incorporación de las licencias paternas en América Latina

A manera de respuesta ante esta falta de conciliación familiar y laboral en las familias latinoamericanas, varios países han adoptado lo que Blofield y Martínez han denominado como “políticas secuenciales”. Las políticas secuenciales son “medidas que protegen la seguridad de los ingresos durante los tiempos -mensuales, semanales o diarios- destinados a los cuidados” (2014,110). Dichas políticas incluyen las licencias por maternidad, por paternidad y parentales, así como flexibilidad en los horarios y empleos a tiempo parcial. Con las políticas secuenciales, el cuidado permanece en las familias, aunque tienen como fin distribuir las tareas entre mujeres y hombres.

Dentro de las políticas secuenciales se encuentran las licencias de maternidad, licencias de paternidad y las licencias parentales que consisten en permisos que pueden tomarse ya sea el padre o la madre durante un tiempo determinado. Estos constituyen uno de los instrumentos más modernos en las políticas secuenciales en América Latina y el Caribe para impulsar los cuidados compartidos desde el mundo del trabajo. Dichos permisos dan la oportunidad al padre de participar activamente en la crianza de los hijos/as y de repartir más equitativamente los cuidados familiares entre hombres y mujeres. Por su parte, las licencias de paternidad consisten en un periodo de tiempo el cual un trabajador puede ausentarse de su puesto de trabajo debido al nacimiento, adopción o tutela de un hijo/a para su cuidado, lo que le garantiza tiempo y recursos para cuidar (Lupica 2013). Éstas extienden a los trabajadores masculinos garantías de cuidado que no están ligadas a la función meramente reproductiva biológica de las mujeres.



Aunque las licencias paternales no figuran como tal en la normativa internacional, existen algunos convenios y recomendaciones de organizaciones internacionales que las sugieren con la finalidad de erradicar la desigualdad laboral entre hombres y mujeres y hacerlos corresponsables de los cuidados familiares. Reconocer y valorar los cuidados, así como promover la responsabilidad compartida en el hogar y la familia es la Meta 5.4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), promueve la participación de los padres en las responsabilidades familiares y la opción de las licencias parentales a través de la Recomendación 191 que acompaña al Convenio No.183 y la Recomendación 165 que acompaña al Convenio No.156 (Lupica 2015). En el caso de la Convención sobre los Derechos de los Niños, el artículo 18 indica la responsabilidad de padres y madres en la crianza de los niños/as. La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) alude al cuidado y sus políticas en los artículos 5 y 11 en donde define la corresponsabilidad entre hombres y mujeres sobre la educación y el desarrollo de hijos e hijas. Específicamente en América Latina, la generación de políticas públicas para promover la corresponsabilidad en el cuidado y en el trabajo doméstico no remunerado ha sido preocupación central de los últimos cinco Consensos de las Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y el Caribe (Lima 2000, México 2004, Quito 2007, Brasilia 2010 y Santo Domingo 2013) (CEPAL 2015).

Los países latinoamericanos que cuentan con licencias de paternidad en sus legislaciones laborales ofrecen a los padres un permiso para ausentarse del empleo entre 2 a 14 días según sea el caso del país.

Tabla 1. Países que cuentan con licencias de paternidad vigentes en América Latina y El Caribe

| Países | Días | 2005-2017 (b) |
|-------------|------|------------------|
| Argentina | 2 | Empleador |
| Bahamas | 7 | No pagadas |
| Bolivia | 3 | Empleador |
| Brasil | 5 | Empleador |
| Chile | 5 | Seguridad Social |
| Colombia | 8 | Seguridad Social |
| Ecuador | 10 | Empleador |
| El Salvador | 3 | Empleador |
| Guatemala | 2 | Empleador |
| México | 5 | Empleador |
| Paraguay | 3 | Empleador |
| Perú | 5 | Empleador |

| Países | Días | 2005-2017 (b) |
|----------------------|------|------------------|
| República Dominicana | 2 | Empleador |
| Uruguay | 3 | Empleador |
| Venezuela | 14 | Seguridad Social |

Fuente: (Lupica, 2016: 15; Blofield y Martínez, 2015a:14)

En Colombia, Venezuela y Chile la fuente de la prestación es la seguridad social, mientras que en el resto de países el empleador es el responsable del financiamiento de la licencia y en algunos casos se paga con un tope de hasta 80% del salario; en otros casos las licencias no son pagadas. Las enrevesadas cláusulas están orientadas a que, a lo más, el padre se tome unos días de permiso simultáneamente con la madre durante su recuperación del parto. Por tanto, a pesar de sus declaraciones intencionales, los gobiernos no han adoptado las medidas que se han demostrado efectivas para la corresponsabilidad por parte de los hombres. Con periodos cortos y muchas veces sin garantías de sueldo, las licencias para los padres se vuelven simbólicas y perpetúan el rol de las mujeres de cuidadoras principales. A la par de las licencias de paternidad, tres países (Chile, Uruguay y Cuba) tienen actualmente un permiso parental compartido que consta en que, una vez terminada la licencia de maternidad, cualquiera, padre o madre pueden tomar el resto de la licencia hasta que la misma finalice (Blofield y Martínez 2015a).

5. Ventajas de la aplicación de las licencias parentales

Para que las licencias parentales y paternas sean herramientas útiles que incidan en la redistribución de las tareas domésticas es necesario un esfuerzo compartido entre Estado, mercado y sociedad civil. Para ello debe implementarse una legislación que garantice permisos de paternidad que trasciendan del simbolismo y se conviertan en apoyos reales para los trabajadores y sus familias. Por ello, los permisos de paternidad deben ser largos, intransferibles y pagados en un 100% (Lupica 2013 y 2016; Pazos 2018; Blofield y Martínez 2014). Cuando se dice que los permisos deben ser largos se refiere a que deben tener una duración en la que los hombres puedan asumir las tareas de cuidados y generen un vínculo con sus hijas/as mayor al de un fin de semana o un periodo vacacional. A su vez, los permisos deben ser intransferibles, es decir, que no se puedan traspasar a la madre, sino que sea obligación del padre tomarlos y en un periodo que no sea el mismo en el que la madre goza de su licencia. Por último, para que las licencias sean efectivas deben ser pagadas al 100% del sueldo durante el tiempo que dure el permiso y la financiación debe ser preferentemente auspiciada por la seguridad social. En este apartado también se considera que el trabajador pueda regresar a su mismo espacio de trabajo. Bajo estos tres condicionantes los permisos ya no serán opcionales ni serán cedidos a la madre lo que generará en los hombres una cultura hacia los cuidados.



Igualar las protecciones y licencias a los trabajadores/as con responsabilidades familiares evita que las empresas y el mercado discriminen a un solo sexo (generalmente las mujeres) con el afán de evadir dichas responsabilidades. Otro beneficio es que con implementación de dichas licencias ninguna persona tendría que abandonar su empleo a tiempo completo y la mayoría de las familias serían de doble ingreso lo que constituye la mejor red contra la pobreza. Por último, promover las licencias de paternidad tiene implicancias directas en materia de igualdad de género, pudiendo promoverla activamente, por ejemplo, a través de medidas que busquen incentivar la corresponsabilidad del cuidado entre hombres y mujeres o que garanticen acceso universal a servicios de cuidado.

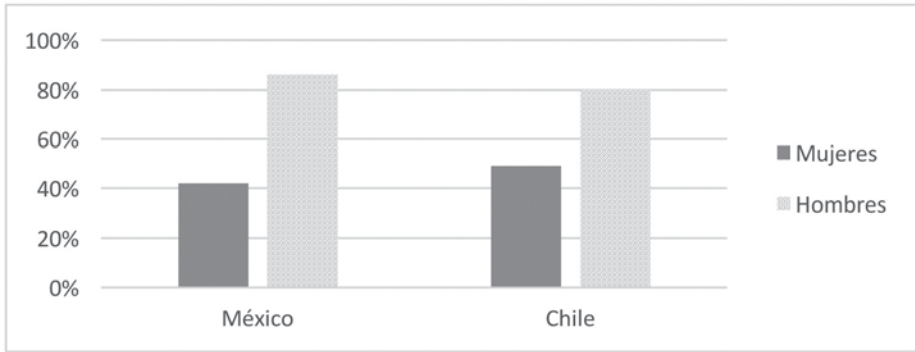


6. Análisis del Permiso de Paternidad en México y el Permiso Postnatal Parental (PPP) en Chile: una perspectiva comparada

Considerando los altos índices de desigualdad presentes en la región, este análisis pretende poner de relieve a los permisos parentales como una herramienta que atiende a cerrar las brechas laborales y sociales entre hombres y mujeres. En este apartado se expone el Permiso de Paternidad adoptado en México y el Permiso Postnatal Parental (PPP) que garantiza que los cuidados no sean una responsabilidad exclusiva de las mujeres.

La selección de la muestra, México y Chile, obedece metodológicamente al tipo MSS (Most Similar Systems), expuesto por Przeworski (1970), en la medida que ambos países presentan una serie de características que nos permiten situarlos en un horizonte relativamente compartido. Chile y México son democracias latinoamericanas y dos de las cinco economías emergentes más importantes en América Latina (MSCI 2018). Esto los ha llevado a ser los únicos dos países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a ser miembros fundadores de la Alianza del Pacífico. Su sistema de gobierno es presidencial y bicameral. En el ámbito internacional tanto Chile como México son signatarios de los Acuerdos de Beijing que garantizan mejores condiciones para las mujeres en el espacio público y han participado en todas las Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, lo que ha derivado en políticas de discriminación positiva en sus Cámaras Legislativas. A pesar de tener una amplia diferencia en el número de habitantes, sus sociedades presentan rasgos conservadores en donde las normas sociales respecto al papel de la mujer en el telar familiar son relevantes para el diseño de políticas públicas (Contreras y Plaza 2010). La combinación del liberalismo del mercado presente en sus instituciones económicas junto con el conservadurismo social ha dado como resultado que en ambos países exista legislación que iguale los derechos laborales entre hombres y mujeres y, sin embargo, sean las mujeres quienes participan en menor medida en el mercado laboral, tal como se muestra en el Gráfico 1.

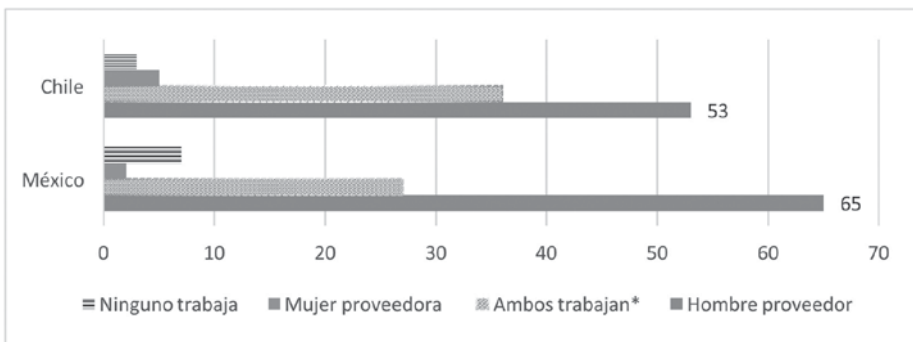
Gráfico 1. Tasa de participación en el mercado laboral (15-64 años), 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, 2015. Closing the Gender Gap

La baja participación de las mujeres en el mercado laboral en comparación con la de los hombres se explica fundamentalmente por el modelo vigente de “hombre sustentador/ mujer cuidadora” que constriñe a la mujer al ámbito privado y relega al hombre las responsabilidades económicas de los hogares. En el Gráfico 2 se demuestra que dicho modelo se encuentra presente en las sociedades chilenas y mexicanas, habiendo más hogares en México que son sustentados principalmente por hombres. En él también se muestra otra realidad: en Chile es mayor el número de familias (36%) en las que tanto la mujer como el hombre trabajan fuera del hogar en contraste con un 28% de familias en México que comparten esta situación.

Gráfico 2. Situación laboral de la pareja 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de INE, 2017 e INEGI, 2017a

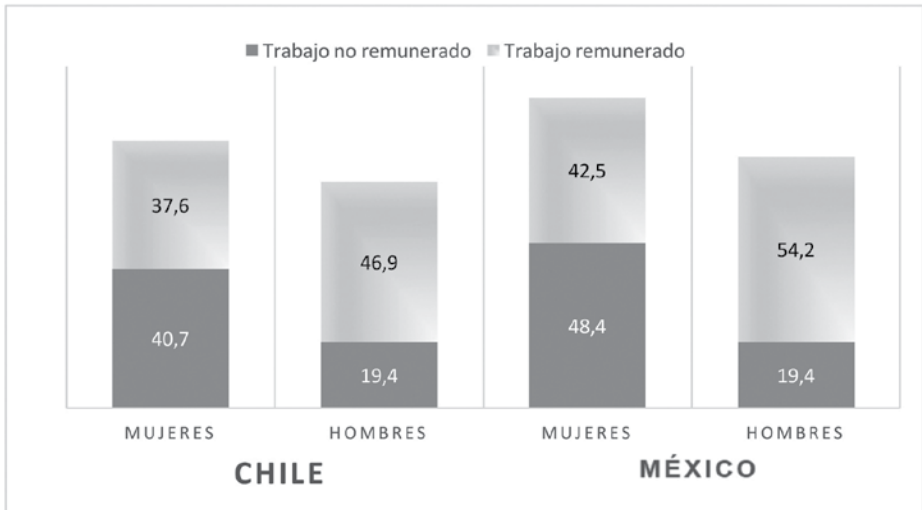
*Esta variable mide la participación de la pareja en el empleo formal, entendido como aquel que se encuentra registrado ante la seguridad social.





Por otra parte, la inserción de las mujeres en actividades generadoras de ingreso no se ha visto acompañado de cambios similares en la distribución de las labores domésticas y de cuidados. El Gráfico 3 pone de relieve cómo en ambos países son las mujeres quienes dedican muchas más horas a la semana al trabajo no remunerado en contraste con los hombres, situación que ha llevado a que las mujeres se empleen en jornadas de tiempo parcial y reduzcan sus horas en los empleos remunerados para atender las labores domésticas y de cuidados. En este apartado también es relevante mencionar que con datos del “Panorama Social de América Latina 2016”, México es el país latinoamericano en donde las mujeres invierten más horas semanales al trabajo doméstico no remunerado (48.4 horas) frente a al promedio regional que corresponde a 39.3 horas semanales (CEPAL 2017: 31).

Gráfico 3. Tiempo total de trabajo remunerado y no remunerado de la población ocupada de 15 años de edad o más, según sexo (en horas semanales)



Fuente: Elaboración propia con datos de “Panorama Social en América Latina 2016”, (CEPAL, 2017: 195-196).

Conscientes de dicha situación, Chile y México han sido signatarios de acuerdos internacionales que buscan garantizar la igualdad entre sexos en el mercado laboral. Este compromiso internacional ha conducido a la elaboración de leyes que otorga garantías a las mujeres trabajadoras tales como licencias de maternidad, estancias infantiles o escuelas de tiempo completo. Sin embargo, el enfoque de dichas garantías se ha realizado bajo el supuesto de que ellas son las principales responsables del cuidado familiar y ha dejado de lado a los hombres.

Tabla 2. Permisos secuenciales en Chile y México: Licencias maternales, paternales y parentales

| | Licencia Maternidad | | Licencia Paternidad | | Licencia Parental | |
|----------------------------|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--|----------|
| | Chile | México | Chile | México | Chile | México |
| Duración total del permiso | 18 semanas | 12 semanas | 5 días | 5 días | 12 a 18 semanas | No tiene |
| Cobertura | Mujeres asalariadas, trabajadoras temporales y trabajadoras por cuenta propia | Mujeres asalariadas | Todos los trabajadores | Todos los trabajadores | Trabajador/a asalariada/o, temporal y trabajador/a por cuenta propia | — |
| Monto del beneficio | 100% del ingreso mensual | 100% del ingreso mensual | 100% del ingreso mensual | 100% del ingreso mensual | 100% del ingreso en jornada completa 50% a tiempo parcial | — |
| Financiamiento | Fondo Nacional financiado con aporte 100% fiscal | Seguridad Social | Empleador | Empleador | Fondo Único de Prestaciones Familiares y subsidios de cesantía | — |

Fuente: Elaboración propia con datos de SUSESO 2016 y la Ley Federal del Trabajo en México

La Tabla 2 demuestra que tanto en Chile como en México se han implementado políticas secuenciales que apoyan principalmente a las mujeres. Ambos países cuentan con licencias de maternidad que corresponden a la normativa internacional de la Organización Internacional del Trabajo que exige una duración mínima de 12 semanas. A su vez las licencias son pagadas en su totalidad por la seguridad social y garantizan que las mujeres puedan regresar a sus puestos de trabajo. A diferencia de México, en Chile el permiso de maternidad incluye no solo a las mujeres en empleos formales, sino también a aquellas autónomas. En lo que corresponde a las licencias paternales, ambos países consideran un permiso por 5 días en el que la paga corre a cargo del empleador. Al ser permisos de corta duración únicamente garantizan un apoyo a la mujer en la recuperación tras el parto más no el compromiso de cuidar a las criaturas en su totalidad. De igual manera, los permisos paternales no garantizan que los hombres regresen



a sus mismos puestos de trabajo una vez tomada la licencia, por lo que muchos hombres prefieren no tomar el permiso para no arriesgar sus empleos. Esto se verifica con el bajo porcentaje de varones que hacen efectivas sus licencias de paternidad: en 2016 solo el 0.9% de los padres mexicanos y el 2.1% de los padres chilenos hicieron uso de sus permisos de paternidad (INEGI 2017a; SUSESO 2016).

En la Tabla 2 también se aprecia que en México los marcos legales de apoyo a la corresponsabilidad en los cuidados presentan un menor nivel de desarrollo en comparación con la evolución de las normas de protección a la maternidad en el trabajo. Sin embargo, dicha situación es diferente en Chile, en donde se encuentra vigente el Permiso Postnatal Parental que incita a la corresponsabilidad de los cuidados permitiendo que tanto hombres como mujeres gocen de unas semanas para alternar los cuidados de los recién nacidos o recién adoptados.



7. Alcances y limitaciones del Permiso Postnatal Parental en Chile

El PPP entró en vigencia a finales de 2011 y consiste en un beneficio de protección a la maternidad destinado a complementar el periodo de descanso maternal ya sea por 12 o 18 semanas, lo cual depende si se utiliza en una modalidad de jornada completa o de jornada parcial. Dichos beneficios entraron en vigencia en el año 2011 con una medida innovadora en la región: “la madre trabajadora puede traspasar al padre del menor su permiso para ausentarse del puesto de trabajo, lo cual se puede realizar a partir de la séptima semana del permiso y por tantas semanas como la madre trabajadora estime necesario, con la restricción de ser utilizadas por el padre en la parte final del periodo del descanso y en la misma modalidad elegida por la madre” (SUSESO 2016, 20). El PPP otorga al padre una herramienta para ejercer de manera activa el rol de corresponsabilidad familiar y se considera atractivo para los varones ya que se paga al 100% del sueldo en jornada a tiempo completo y en un 50% en modalidad de jornada parcial por el Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía.

Se identifican ciertas variables que contribuyeron a la creación del PPP tales como el avance de la legislación laboral en favor de la maternidad del país, la conformación de la Comisión Asesora Presidencial Mujer, Trabajo y Maternidad, el debate social respecto a la corresponsabilidad familiar y los aportes de los movimientos de mujeres en el país (Lupica 2016). Sin embargo, pese al importante avance que significa la creación del Permiso Postnatal Parental se observan cifras insuficientes en cuanto a la adopción de los varones de dichos permisos. Desde su creación en 2011 a diciembre 2016, únicamente un 0,24% del total de los permisos fueron cedidos a los padres (SUSESO 2016). En lo que respecta a los PPP ejecutados en 2018 solo el 1.7% de los padres lo utilizaron a tiempo parcial y 0.25% a jornada completa (SUSESO 2018). Sin embargo, puede observarse que los padres que tomaban el permiso lo hacían de

forma intensiva. La Tabla 3 muestra los días en promedio que tomaban los padres en jornadas de tiempo completo. Es decir, de 2011 a 2016, el promedio de horas totales corresponde al 80.5% del periodo total que es posible utilizar por los varones, lo que demuestra un fuerte compromiso por parte de los padres que hacían uso de él.

Tabla 3. Número de días promedio de permisos traspasados de la madre al padre según año

| Año | Número de permisos traspasados | Número de días de permiso traspasado | Número de días promedio traspasados |
|-------|--------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| 2011 | 1 | 42 | 42 |
| 2012 | 292 | 9,030 | 30.9 |
| 2013 | 277 | 9,074 | 32.8 |
| 2014 | 218 | 7,986 | 36.6 |
| 2015 | 220 | 7,765 | 35.3 |
| 2016 | 149 | 5,157 | 34.6 |
| Total | 1,157 | 39,063 | 33.8 |

Fuente: SUSESO 2016, 39.

Los factores culturales y el diseño del permiso son las dos principales dificultades para un avance más concreto a favor de la paternidad. En lo que corresponde a los factores culturales se encuentra que los padres chilenos se sienten “colaboradores” y no asumen la misma responsabilidad que las madres en la crianza de sus hijos e hijas. El 77% de los encuestados de la encuesta IMAGES 2009 considera que la madre es la principal responsable del cuidado de los hijos/as cuando se encuentran en el hogar. A su vez el 43% de los hombres encuestados declara que no le dedica más tiempo al cuidado de sus hijos e hijas porque la madre lo hace y no le da espacio o nunca se lo ha pedido; el 11% declara no saber cómo cuidarlos, mientras que el 7% confiesa estar de acuerdo con la afirmación “son labores que no me corresponden” (Resultados encuesta IMAGES en Barker y Aguayo 2011). De esta manera se puede observar que hay un vacío entre los nuevos discursos referentes a la paternidad y las prácticas tradicionales en los roles de cuidados de mujeres y hombres, mismos que perpetúan un modelo predominante de familia con roles inequitativos en la distribución de estas tareas. Otra de las razones que explican la baja demanda de los padres hacia el PPP es que, con datos del Barómetro Mujer y Trabajo 2015, solamente una de cada diez mujeres tiene la voluntad de ceder la licencia a sus parejas (Armijo 2018).

En tanto al diseño del permiso se encuentran algunas limitaciones. En primer lugar, el PPP es un beneficio en torno a la protección de la maternidad que brinda a las madres





tiempo posterior a su licencia de maternidad para cuidar del hijo/a. Al ser un beneficio para la madre, en ella está el decidir si desea que el padre tome unas semanas de dicho permiso y la modalidad en la que desean ejercerlo (jornada completa o tiempo parcial). En segundo lugar, no es una licencia obligatoria para el padre, por lo que no es sorpresa que la mayoría de las mujeres decidan traspasar pocas o nulas semanas a las parejas y que los hombres no se sientan obligados a tomarlas. Por último, el padre y la madre no gozan del mismo periodo de licencia ya que el padre puede hacer uso del PPP a partir de la semana 7 y en las últimas semanas de duración del permiso mientras que la madre puede utilizarlo en su totalidad. El hecho de que el hombre no se involucre en las decisiones respecto al permiso, la duración y la jornada en la que se tomará, no lo hace partícipe y por tanto no genera un completo compromiso en el ejercicio del mismo.

Aún con estas inconveniencias, el Permiso Postnatal Parental de Chile es una de las leyes más innovadoras en América Latina para garantizar la participación de los hombres en los cuidados y aminorar las desigualdades laborales entre sexos. Esto se comprueba con las cifras que presenta el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile con la “Encuesta de Ocupación y Desocupación del Gran Santiago” la cual analiza las brechas de género en los últimos 20 años. Sus resultados exponen que en el periodo de 2008 a 2017 -ya implementado el PPP- el desempleo en mujeres se redujo en un 3% respecto al periodo de 2000 a 2008. También se encuentra que en los últimos 10 años la tasa de empleabilidad femenina ha aumentado un 10.3% (U de Chile 2018). Otros estudios recientes (Armijo 2018; Saldaña 2018) demuestran que en Chile se está generando una conciencia entre los varones que apuestan por paternidades más comprometidas con la distribución equitativa de los cuidados y las tareas domésticas. Los resultados de estos estudios nos llevan a concluir que se pueden generar acciones que faciliten el tránsito de viejas a nuevas masculinidades comprometidas con la igualdad y el respeto a la autonomía de las mujeres y que estas acciones influyen positivamente en cerrar la brecha laboral por género.

8. Alcances y limitaciones del Permiso de Paternidad en México

El Permiso de Paternidad en México se encuentra presente en el Art. 132, fracción XXVII bis, de la Ley Federal del Trabajo. En él se establece la obligación del empleador de otorgar un permiso para los padres trabajadores con una duración de 5 días laborales con goce de sueldo posterior al parto de sus parejas o adopción. La paga de dicho permiso debe ser financiada por el empleador. Aunque el permiso de paternidad es un derecho del cual gozan los trabajadores, se encuentran diversas limitaciones que impiden las posibilidades de una crianza igualitaria. Primeramente, porque el 29% de los varones ocupados en México trabajan en la informalidad (CEPAL 2017) por lo que no cuentan con ningún tipo de prestación. A su vez existe un desconocimiento de este derecho por parte de los trabajadores

ya que no hay cifras oficiales que determinen cuántos varones hacen uso del permiso de paternidad debido a que está a cargo del empleador y la estadística no es registrada por las instituciones de seguridad social.

Sensible ante la necesidad de incentivar una crianza igualitaria, la senadora Patricia Mercado presentó recientemente una iniciativa de ley para que el permiso de paternidad se extienda a 8 semanas con goce de sueldo. La propuesta considera dos semanas previas al parto y seis semanas postnatales, sin embargo, no contempla a los trabajadores informales o la intransferibilidad del permiso.

Una política de corresponsabilidad en los cuidados sería una herramienta eficaz para aminorar las desigualdades presentes en México. Teniendo los índices más altos de la región en tiempo destinado a cuidados y empleo doméstico por parte de las mujeres y considerando que el 71.7% de los hogares en el país son nucleares, es decir, se componen de padre, madre e hijos (INEGI 2017b), resulta necesaria la implementación de una legislación que garantice a hombres y mujeres la oportunidad de cuidar en igualdad. De la misma manera que el PPP en Chile, dicha legislación deberá considerar la variable género y clase, incluyendo tanto a hombres como mujeres que participen en la fuerza laboral como asalariados/as, trabajadores/as temporales y por cuenta propia. Permisos de paternidad sin vacíos en su diseño lograrían disminuir la brecha salarial, incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral e involucrar a los padres en la formación y el desarrollo de sus hijos/as.

9. Conclusiones

Erradicar los altos índices de desigualdad en la región es uno de los principales retos de las democracias latinoamericanas. En este documento se ha puesto de relieve un factor relevante que genera perpetuidad en las relaciones desiguales entre hombres y mujeres: el reparto de los cuidados. El desigual reparto de las tareas domésticas y de cuidados entre sexos ha limitado la participación de las mujeres en el mercado laboral por la falta de conciliación entre trabajo y empleo haciendo que se queden rezagadas en oportunidades laborales respecto a los varones. Para contrarrestar dicha situación, algunos países de América Latina y El Caribe han adoptado el incipiente discurso acerca de la promoción de la parentalidad que construye un nuevo rol en los padres dentro de los hogares como personas interesadas y capaces de asumir responsabilidades familiares. Desafortunadamente dicho discurso no ha ido acompañado de políticas públicas que garanticen esa participación masculina en las tareas domésticas y de cuidados. Chile, Cuba y Uruguay han apostado por permisos de larga duración y financiados por la seguridad social, sin embargo, el principal avance en las legislaciones laborales del resto de países latinoamericanos ha sido la incorporación de las licencias de paternidad, mismas que por sus diseños no garantizan la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las tareas del hogar y los cuidados.





Para que las licencias parentales cumplan su función de desarticular el tradicional modelo de “hombre sustentador/mujer cuidadora”, es necesario un esfuerzo conjunto entre sociedad, Estado y mercado. Modificar las pautas socioculturales a través de la erradicación de los roles de género estipulados y reproducidos en la región permitirá que tanto mujeres como hombres puedan compatibilizar sus empleos de calidad con sus responsabilidades familiares. En tanto al Estado, su principal tarea es analizar costos y factibilidad para otorgar licencias de paternidad obligatorias, intransferibles y remuneradas al 100% por parte de la seguridad social o afines tanto para trabajadores asalariados como autónomos. Así mismo, debe realizar políticas de sensibilización cultural para incentivar la adopción de dichas licencias por parte de los hombres a través de campañas que muestren los beneficios de la corresponsabilidad en las tareas del hogar. Por su parte el mercado debe garantizar que las licencias parentales sean de larga duración sin que esto afecte el desempeño de los trabajadores dentro de la empresa y garanticen que al finalizar la misma, puedan regresar a su puesto de trabajo sin ninguna sanción.

Como se expone en el documento, las circunstancias actuales no permiten avanzar sustantivamente en la igualdad de género y la independencia económica de las mujeres si no hay una cultura que promueva la equidad en la provisión de los cuidados y las tareas domésticas. Tomar ejemplos de buenas prácticas llevadas a cabo en países como Chile, permite que democracias con altos índices de desigualdad -como es el caso de México- puedan promover la igualdad entre sexos a través de la corresponsabilidad en el hogar. América Latina se encuentra en un área de oportunidad para promover la igualdad sustantiva en la región y las licencias parentales pueden ser una herramienta útil para conseguirla.

Bibliografía

- Aguayo, F., Barker, G. y Ekimelman, E., *Paternidad y Cuidado en América Latina: Ausencias, Presencias y Transformaciones*, Masculinities and Social Change, 2016, 5(2): 98-106.
- Armijo, L., *Los discursos de legitimación de los padres trabajadores chilenos sobre la reproducción del cuidado*, Polis, Revista Latinoamericana, 2018, (50): 23-45
- Bárcena, A. y Prado, A., *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.
- Barker, G. y Verani, F., *La participación del hombre como padre en la región de Latinoamérica y el Caribe: una revisión de literatura crítica con consideraciones para políticas*, Rio de Janeiro, Promundo-Save the Children, 2008.
- Barker, G. y Aguayo, F. (coords.), *Masculinidades y políticas de equidad de género: Reflexiones a partir de la Encuesta IMAGES 2009 y una revisión de políticas en Brasil, Chile y México*, Rio de Janeiro, Promundo, 2011.

- Blofield, M. y Martínez, J., *Una década de cambios en las relaciones entre vida familiar y laboral en América Latina: Mayor corresponsabilidad estatal; incipiente corresponsabilidad paterna*, Revista CEPAL, 2014, 114(diciembre):107-125.
- Blofield, M. y Martínez, J., *Are Governments Catching Up? Workfamily Policies and Inequality in Latin America*, UN Women Discussion Paper no.7, 2015a.
- Blofield, M. y Martínez, J., *Maternalism, Co-responsibility and Social Equity: A Typology of Work-Family Policies*, Social Politics, 2015b, 22 (1): 38-59.
- Bourdieu, P., *La dominación masculina*, París, Éditions du Seuil, 1998.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe*, 2015.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Mujeres dedican más del doble de tiempo*, Base de Datos y Publicaciones Estadísticas, 2016, Recuperado en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2016*, Santiago, 2017.
- Contreras, D. y Plaza, G., *Cultural Factors in Women's Labor Force Participation in Chile*, Feminist Economics, 2010, 16(2): 27-46.
- Friedan, B., *La Mística de la Feminidad*, España, 2ª edición, Cátedra, 2016.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), *Enfoque estadístico: género y empleo*, Santiago de Chile, 2017, Recuperado en: <http://historico.ine.cl/genero/files/estadisticas/pdf/documentos/enfoque-estadistico-genero-y-empleo.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Estadísticas a propósito del día de la familia mexicana. Boletín de datos nacionales*, México, 2017a.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Hogares familiares por tipo, Características de los hogares*, México, 2017b, Recuperado en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/hogares/>
- Lupica, C., *Trabajo decente y cuidado compartido: hacia una propuesta de paternidad*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.
- Lupica, C., *Corresponsabilidad de los cuidados y autonomía económica de las mujeres. Lecciones aprendidas del Permiso Postnatal Parental en Chile. Serie de Asuntos de Género No. 126*, Naciones Unidas, 2015.
- Lupica, C., *Licencias de Paternidad y Permisos Parentales en América Latina y el Caribe. Herramientas Indispensables para Propiciar la Mayor Participación de los Padres en el Cuidado de los Hijos e Hijas*, Masculinities and Social Change, 2016, 5 (3): 295-320.
- MSCI, Emerging Markets in Latin America Index, 2017, Recuperado en: <https://www.msci.com/documents/10199/5b537e9c-ab98-49e4-88b5-bf0aed926b9b>





- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral 2017: América Latina y el Caribe*, Lima, 2017
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Closing the Gender Gap*, Naciones Unidas, 2015.
- ONU Mujeres, *El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe 2017*. Recuperado en: <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/12/el-progreso-de-las-mujeres-america-latina-y-el-caribe-2017>
- Pautassi, L. y Rico, M., *Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio No. 12*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe y Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas, 2010.
- Pazos, M., *Contra el patriarcado*, España, Katakarak, 2018.
- Przeworski, A., *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Nueva York, Wiley-Interscience, 1970.
- Rico, M. y Robles, C., *Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad. Serie de Asuntos de Género No. 140*, Naciones Unidas, 2016.
- Saldaña, L., *Relaciones de género y arreglos domésticos: Masculinidades cambiantes en Concepción, Chile*, Polis, Revista Latinoamericana, 2018, (50): 183-204.
- Sarkadi, A., Kristiansson, R., Oberklaid, F. y Bremberg, S., *Fathers' involvement and children's developmental outcomes: a systematic review of longitudinal studies*, Acta Paediatrica, 2008, 97: 153-158.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social, *Ley Federal del Trabajo, Artículo 132, Fracción XXVII bis*, México, 2018.
- Staab, S., *Maternalism, Male-Breadwinner Bias, and Market Reform: Historical legacies and Current Reforms in Chilean Social Policy*, Social Politics, 2012 19(3): 299-332.
- Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), *Protección a la maternidad en Chile: Evolución del Permiso Postnatal Parental a cinco años de su implementación*, Santiago de Chile, 2016.
- Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), *Número de permisos por Permiso Postnatal Parental traspasados al padre según entidad pagadora y modalidad de extensión en 2018*, Santiago de Chile, 2019, Recuperado en: <https://www.suseso.cl/608/w3-article-19365.html>
- Ugalde, Y., *Propuesta de indicadores de paternidad responsable*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2008.
- Universidad de Chile, *Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago*, Centro de Microdatos de la Facultad de Economía y Negocios, Santiago de Chile, 2018.
- Valdés, X. y Godoy, C.G., *El lugar del padre: rupturas y herencias. Representaciones de la paternidad en grupos altos, medios y populares chilenos*, Estudios Avanzados, 2008, 6(9): 79-112.

Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto

Citizen Initiatives of Referendum in its Labyrinth

Sebastián Linares^{*} y Yanina Welp^{**}

Resumen

Durante las últimas décadas, en América Latina se ha producido una oleada de reformas constitucionales que, entre otros, ha conducido a la regulación de iniciativas ciudadanas de referéndum (ICR). La ICR permite a la ciudadanía solicitar una consulta popular con efectos vinculantes. A pesar de esta expansión legal, con la notable excepción de Uruguay, el uso de las ICR ha demostrado ser muy pobre, con lo que cabe explorar las razones de ese bajo desempeño. Proponemos que esto se debe en buena medida a los deficientes diseños institucionales que impiden que pueda operar sin obstrucciones arbitrarias y con independencia del poder político (que no del marco legal, indispensable para su buen funcionamiento). El trabajo presenta un análisis normativo y empírico de seis casos, a nivel nacional, (Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay) que permiten identificar ventajas y deficiencias de distintos procedimientos.

Palabras clave: Iniciativa ciudadana de referéndum (ICR), América Latina, diseños institucionales, democracia, participación ciudadana.

Abstract

During the last decades, in Latin America a wave of constitutional reforms has been produced which, among others, has led to the regulation of citizen's referendum initiatives (CRI). The CRI allows citizens to demand a referendum with binding effects. Despite of this legal expansion, with the notable exception of Uruguay, the use of CRI has demonstrated to be poor, which is why is justified to explore the reasons for this low performance. We propose that this is due in large part to the deficient institutional designs which prevent it from operating without arbitrary obstructions and regardless of political power (not the legal framework, indispensable for its proper functioning). The article presents a normative and empirical analysis of six cases, at a national level (Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Peru and Uruguay) which allow to identify the advantages and disadvantages of different procedures.

Keywords: Citizen referendum initiative (CRI), Latin America, institutional designs, democracy, citizen participation.

* Profesor de la Universidad de Salamanca. e-mail: slinares@usal.es

** Investigadora del Centro Latinoamericano de Zurich. e-mail: yanina.welp@zda.uzh.ch

Fecha de recepción: 6 de mayo 2019

Fecha de aprobación: 26 de mayo 2019



1. Introducción

En América Latina, la insatisfacción ciudadana con la democracia ha crecido de forma alarmante en los últimos años, pasando de un 51% en 2008 a un 71% en 2018, mientras todos los indicadores de democracia han mostrado un lento pero sostenido declive. Especialmente seria es la caída de la confianza en el Congreso (22%), la justicia (21%) y los partidos políticos (15%) (Latinobarómetro 2018). Esto contribuye a crear comunidades políticas de escépticos y conlleva serios riesgos para la democracia. Por eso, en un escenario de desencanto con la capacidad transformadora de la política y con los políticos, los mecanismos de participación ciudadana pueden ofrecer canales de refuerzo en ambas direcciones: limitando al poder, frenando decisiones impopulares y dando herramientas a la ciudadanía para promover propuestas normativas y de política pública. Cabría esperar que esta doble acción permita el incremento de la eficacia de la acción pública y de la legitimidad del sistema. Sin embargo, como mostraremos en este trabajo, no basta con la simple regulación de mecanismos de participación.

En las últimas décadas, en la región se ha observado una oleada de reformas constitucionales que, entre otros, ha conducido a la regulación de iniciativas ciudadanas de referéndum (ICR). Definimos como iniciativa ciudadana de referéndum a un mecanismo que permite a la ciudadanía someter a votación popular un proyecto de ley, la validación o veto de una ley sancionada por el Congreso (o un decreto del Ejecutivo), o un proyecto de reforma constitucional, siguiendo una serie de requisitos legales tales como reunir un determinado número o porcentaje de firmas en un plazo determinado, entre otros. Como argumenta Altman (2019), las ICR pueden ser mecanismos eficaces para robustecer las bases fundacionales –libertad e igualdad– del gobierno representativo democrático, que son particularmente frágiles en el contexto de sociedades marcadas por la desigualdad. También permiten canalizar por vías institucionales demandas ciudadanas programáticas, lo cual ayuda a evitar la irrupción de movilizaciones violentas. Y, finalmente pueden contribuir a alinear la política institucional con las demandas ciudadanas, ayudando a recobrar la confianza de la ciudadanía en la política. Sin embargo, con la notable excepción de Uruguay, el uso de las ICR por parte de la ciudadanía ha demostrado ser muy pobre (Welp y Ruth 2017). Esto ha conducido a suponer que, o bien la ciudadanía desconoce la existencia de estos mecanismos, en algunos casos de incorporación muy reciente, o no cuenta con la capacidad y los recursos para activarlos. Pero esta explicación podría ser insuficiente y podría ocurrir que aún con conocimiento y capacidades, la ICR no funcione. Con esta sospecha iniciamos esta investigación.

Aquí profundizaremos en el análisis de los diseños institucionales y las prácticas de ICR para identificar, desde el análisis normativo y empírico, los condicionantes que imponen



los diseños institucionales al buen funcionamiento de las ICR. Proponemos que funcionarán bien si pueden operar sin obstrucciones arbitrarias y dentro del marco institucional, pero con independencia del poder político de turno. Este es el caso cuando, de reunirse las firmas legalmente requeridas, la autoridad electoral tiene la obligación de convocar el referéndum, *aunque las autoridades políticas representativas estén en desacuerdo* o no se hubieren pronunciado al respecto.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: Primero, presentamos los criterios que hacen que la ICR tenga diversos diseños institucionales. En segundo lugar, realizamos el análisis normativo y de usos de seis casos, centrándonos exclusivamente en el nivel nacional: Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Finalmente, basándonos en el análisis previo identificamos las razones para el bajo desempeño y hacemos propuestas para mejorar los procedimientos.

2. Diseños institucionales: nociones generales

Las iniciativas ciudadanas de referéndum varían según su carácter sea directo o indirecto, según su objeto (vetar o proponer cambios legislativos o constitucionales, o validar o rechazar acuerdos internacionales) y la facilidad o dificultad del procedimiento (número o porcentaje de firmas, tiempo para reunir las, *quorum* de participación, etc.) entre otros aspectos tales como el control de constitucionalidad previo o posterior. Estos elementos del diseño institucional, combinados, hacen una primera diferencia entre un mecanismo útil para canalizar demandas ciudadanas y simple letra muerta o “*papel mojado*”.

ICR directa e indirecta

El efecto de activar una votación popular es esencial para las ICR. Por el contrario, en las iniciativas de agenda, los ciudadanos pueden –a través de la iniciativa de reunir un determinado número de firmas legalmente exigidas– colocar en la agenda de una asamblea legislativa un proyecto de ley o de reforma constitucional, sobre el que decide el Poder Legislativo.

Las ICR se definen como “directas” cuando, de reunir los requisitos estipulados, derivan en una convocatoria de referéndum. Las ICR “indirectas”, en cambio, deben ser primero discutidas en sede legislativa y sólo si son rechazadas (o vencido el plazo legal para su tratamiento en el plenario), derivan en la convocatoria de un referéndum por la autoridad electoral¹. También existe una clase híbrida, la “iniciativa de agenda con convocatoria ficta”, que muere si es rechazada expresamente por el Congreso, pero deriva en consulta popular si

1 Véase Ballotpedia, ICR “indirectas”: https://ballotpedia.org/wiki/index.php/Indirect_initiative_statute.



el Congreso no se expide en un plazo legal determinado. Se comportan como las iniciativas de agenda en caso de rechazo legislativo y como las ICR en caso de silencio legislativo. Este último tipo de diseños complican el escenario y generan incentivos inadecuados cuando los representantes tienen interés por bloquear iniciativas ciudadanas.

Clasificación según su objeto

Las ICR pueden ser clasificadas según la materia sobre la que versen: pueden ser interpuestas para activar un referéndum respecto de un nuevo proyecto de ley o de reforma constitucional, o en procura de la derogación de una ley aprobada por el Congreso y que ha entrado en vigor, o para evitar la ratificación de un tratado o rescindirlo en caso de haber sido aprobado. También pueden ser interpuestas para derogar un decreto del Poder Ejecutivo. Las ICR de materia legislativa pueden ser proactivas, cuando permite proponer leyes, o reactivas, cuando se orientan a derogarlas.

Restricciones sustantivas, umbrales, plazos, cupos

En muchos regímenes se establecen prohibiciones acerca de los asuntos que pueden ser sometidos a votación popular a través de las ICR. En los más permisivos (v.gr. Suiza), todos los asuntos –incluso el presupuesto, la creación de nuevos impuestos, el derecho penal, la aprobación de tratados, entre otras– pueden ser canalizados a través de las ICR. A menudo se excluye la materia tributaria, fiscal y el endeudamiento público. Y en otros regímenes aún más restrictivos se excluyen materias como la seguridad pública, la materia electoral y de partidos políticos, la aprobación de tratados internacionales o la organización territorial del Estado. En algunos casos se excluyen asuntos que cuestionen “la vigencia de los derechos humanos” o “que restrinjan los derechos fundamentales”, que en la práctica suelen ocasionar conflictos de interpretación muy agudos que son dirimidos por los tribunales.

El umbral de firmas puede ser consignado legalmente bajo dos formatos: a) como un porcentaje (v.gr. “el cinco por ciento”), que a su vez puede referirse al número de personas con derecho a voto registrados en el padrón electoral, o bien al número de votantes efectivos en la última votación, o b) como un número absoluto de firmas (v.gr. 100.000 mil firmas, como establece la Constitución Suiza para interponer la ICR de reforma constitucional). El umbral de firmas puede ser uno de los valladares más difíciles de superar, ya que recoger firmas exige tiempo, organización y recursos económicos. A veces los umbrales consignados en la forma de porcentaje son muy elevados, pero si la población es pequeña, la dificultad y el costo disminuye (v.gr. en Uruguay el umbral altísimo de 25% de firmas para el ICR derogatorio no ha sido un obstáculo insalvable). Y viceversa, umbrales aparentemente bajos (2%) con poblaciones muy amplias pueden ser muy difíciles de alcanzar.



El plazo legal para recoger las firmas tiene peso sobre las posibilidades de activación. Si el plazo es muy exiguo y el umbral muy elevado, la probabilidad de alcanzar el número de firmas se reduce drásticamente, además de que se eleva el costo económico del intento. Si, en cambio, el plazo es generoso y el umbral es moderado o bajo, el costo económico se reduce y la probabilidad de tener éxito aumenta.

Finalmente, algunas regulaciones establecen cupos, esto es, un límite al número de iniciativas que pueden ser consideradas durante un determinado período. Los cupos son importantes porque obligan a los grupos promotores a evaluar estratégicamente cuándo invertir sus recursos para activar la campaña de recogimiento de firmas, y ello significa considerar las perspectivas de éxito de otras iniciativas que pudieran haber sido planteadas. Dado que sólo una puede tener éxito, las iniciativas compiten por un espacio escaso, y ello a veces conduce al repliegue o postergación de ciertas propuestas.

Requisitos formales, controles administrativos y judiciales

El proceso de presentación de propuestas, admisión, recogimiento de firmas, verificación y convocatoria a referéndum varía notablemente de país en país. En algunos países, por ejemplo, no existe plazo para reunir las firmas, y se entiende que los grupos promotores pueden recogerlas por su cuenta, a través de formularios o actas confeccionadas por cada grupo –de acuerdo a reglas oficiales predefinidas– o brindados por la autoridad oficial competente. Dichas firmas posteriormente se presentan ante la autoridad electoral, que debe validarlas recurriendo al padrón electoral o el Registro Civil. Otros países, en cambio, regulan los requisitos formales de la presentación de la iniciativa ante la autoridad electoral, quien realiza un control –que puede ser meramente “formal”, o incluir también control “de constitucionalidad”– de la misma. Una vez admitida, se entregan los formularios oficiales (que tienen un costo, que debe ser sufragado por el grupo promotor). Dichos formularios consignan el título (que puede diferir del propuesto por el grupo promotor), el resumen, y el texto de la iniciativa. Habitualmente la decisión del título es objeto de litigio y recursos judiciales de tipo contencioso-administrativo. Antes del vencimiento del plazo de recogimiento de firmas, los formularios deben entregarse ante la autoridad electoral, que verificará las firmas (acudiendo a distintos métodos de verificación, típicamente, el muestreo aleatorio). De cumplirse con los requisitos, la autoridad electoral convoca al referéndum.

3. Análisis normativo

A continuación, presentamos el análisis normativo de seis casos con normativas, antigüedad y trayectorias diferenciadas. Se trata de Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay.



ICR de reforma constitucional parcial

Con relación al objeto, cinco de los seis casos analizados permiten a la ciudadanía activar un referéndum para la reforma constitucional parcial (la única excepción es Costa Rica). Colombia exige el 5% de firmas, Ecuador el 8%, México el 2%, y Perú y Uruguay el 10%, en todos los casos del padrón electoral (véase tabla 1). Uruguay y México regulan la vía “directa”. Ecuador y Perú regulan ambas vías, aunque la vía “indirecta” es *sui géneris*, ya que se tramita primero como una iniciativa de agenda de reforma constitucional. Colombia regula sólo la vía indirecta, pero con una modificación importante, que pasamos a explicar.

La ley colombiana establece que a iniciativa del 5% de ciudadanos registrados en el censo electoral “*el Congreso mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley*” (art. 378 CP, art. 33, Ley 134/1994). Esta disposición debe ser interpretada como estableciendo una especie de iniciativa de agenda de reforma constitucional. Es decir, un 5% de ciudadanos puede presentar un proyecto de reforma constitucional, y el proyecto necesita ser aprobado en una Legislatura y ser ratificado en una segunda legislatura para entrar en vigor (art. 375 CP), y sólo si el Congreso decide por mayoría de votos de ambas cámaras, puede llamar un referéndum. Hasta aquí, se trata de una iniciativa de agenda. Sin embargo, también se establece que “deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso cuando se refieran a los derechos y garantías reconocidos en la Constitución, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral” (art. 377).

No queda muy claro, del texto, si se trata de una ICR derogatoria de un proyecto de reforma aprobado por la primera legislatura o si, además del 5% de ciudadanos del padrón, se debe contar con la aprobación del Congreso para someter ese proyecto a votación popular en la primera legislatura. Tampoco queda claro si el 5% de ciudadanos se exige para las reformas que “no” refieran a los derechos y garantías y a los procedimientos de participación popular. O si en cambio la obligatoriedad procede cuando se combinan ambas cuestiones: la materia de derechos y procedimientos de participación “y” la reunión del porcentaje de firmas. La duda siempre milita en la práctica en contra de las interpretaciones generosas y permisivas con respecto a las ICR.



Tabla 1: Diseños institucionales de la ICR en seis países (2019)

| | Colombia (1991) | Costa Rica (2002-2006) | Ecuador (2008) | México (2012) | Perú (1993) | Uruguay (1967) |
|-------------------------------|--|---------------------------------|--|---|--|---|
| Objeto | Materia constitucional, y materia legislativa (proactiva y reactiva) | Materia legislativa (proactiva) | Materia constitucional y materia legislativa (proactiva) | Materia constitucional y materia legislativa (proactiva) | Materia constitucional y materia legislativa (proactiva) | Materia constitucional y materia legislativa (proactiva y reactiva) |
| Tipo | Directa e indirecta | Directa | Directa e indirecta | Directa | Directa e indirecta | Directa |
| Cantidad de firmas | 5 % agenda-10 ref ⁹ % | 5% | 8% constitucional 5% legislativa | 2% | 10% | 10% constitucional derogatoria 25% |
| Equivalente | 3.678.000 (10%) 1.839.000 (5%) | 170.000 | 932.000 (8%) 583.000 (5%) | 1.600.000 | 2.400.000 | 272.000 (10%) 679.899 (25%) |
| Plazo de recogida | s/p reactiva 12 meses proactiva | 9 meses | s/p | Desde 1/09 de 2do año Legislatura hasta 15/09 previo a la jornada electoral federal (1 año). Art. 13 LFCEP. | s/p | No (constitucional) 5 meses (derogatorio) |
| ¿Autoriza el congreso? | No es claro (constitucional) No (mat legislativa) | No | No es claro | No | Si (constitucional) No (mat legislativa) | No |



| | Colombia (1991) | Costa Rica (2002-2006) | Ecuador (2008) | México (2012) | Perú (1993) | Uruguay (1967) |
|-----------------------------------|--|--|---|---|---|---|
| ¿Materias prohibidas? | Muy restrictiva, con prohibiciones genéricas substanciales (“afecten relaciones internacionales, orden público”) | Restringida, sin prohibiciones genéricas substanciales | Poco restrictiva, con prohibición genérica substancial (“que afecte gasto público”) | Muy restrictiva, con prohibiciones genéricas substanciales (“que afecte ingresos y egresos del Estado”) | Poco restrictiva, con prohibición genérica substancial (“que suprima o restrinja DDHH”) | Poco restrictiva, sin prohibiciones genéricas substanciales |
| ¿Contrapropuesta? | No | No | No | No | No | Si |
| ¿Vinculante? | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| ¿Cupo? | No, pero no más de 3 consultas | Un referéndum por año | No | Una ICR por elección | No | No |
| ¿Concurrente con elección? | No | No | No | Si | No | Constitucional Si, derogatoria No |
| Quorum de participación | 33% del padrón | 30/40% del padrón | No | 40% del padrón | 30% del padrón | Constitucional 35%, derogatoria sin quorum |
| ¿Voto obligatorio? | No | Si | Si | Si | Si | Si |

Fuente: elaboración propia basada en la normativa [Citar los documentos legales de referencia para cada caso].



También en Ecuador la normativa es ambigua. Se regulan dos vías de ICR de reforma constitucional: la ICR “directa”, mediante recolección del 8% de las firmas del padrón (art. 441 CP, 13 LOPC), y la ICR “indirecta”, que tramita primero como iniciativa de agenda (con el 1% de firmas del padrón), y si el Congreso no se expide en un año, el grupo promotor podrá solicitar que se someta a consulta popular sin necesidad de presentar el 8% (art. 103 CP, art. 442 CP; art. 17 LOPC). Ahora bien, la Ley atribuye a la Corte de Constitucionalidad la facultad de decidir, una vez recolectadas y verificadas las firmas, cuál de las vías debe transitar (art. 15 LOPC), y sucede que, en el marco de la vía indirecta, la Constitución dice que “*el proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional*”, y sólo una vez aprobado se convocará a referéndum (art. 442 CP), lo que significa que la Asamblea puede rechazar la propuesta sin que ello desemboque en un referéndum constitucional. Y no está nada claro que, si un grupo ciudadano junta un 8% de las firmas, se exima por ello de pasar por la vía indirecta, ya que es la Corte Constitucional la que decide cuál es la vía que corresponde, y la Ley no ofrece criterios claros para distinguir cuándo habrá de escogerse una u otra vía.

En Perú la regulación es más clara, ya que procede como vía directa si los ciudadanos juntan el 10% de las firmas del padrón (art. 38, Ley 26300), o cómo vía indirecta si primero interponen una iniciativa de agenda de reforma constitucional (0,3% del padrón) y, si ésta es rechazada por el Congreso, adicionan las firmas necesarias para alcanzar el 10% (art. 41 Ley 26300).

En Uruguay y México, finalmente, la ICR de reforma constitucional procede de manera “directa”, aunque las propuestas se presentan ante la Asamblea Legislativa, sólo que ésta no está obligada –como en Suiza– a pronunciarse sobre la medida, sino que simplemente toma nota de la misma. Los formularios o planillas se recogen ante la autoridad electoral (Corte Electoral en Uruguay, INE en México), los grupos recogen las firmas, y una vez recogidas, se presentan ante la Asamblea Legislativa (en México ante el Presidente de Cualquiera Cámara, en Uruguay ante el Presidente de la Asamblea), quien toma nota y manda a la autoridad electoral a que verifique las firmas. Si las firmas son convalidadas, en Uruguay la Constitución ordena que la autoridad electoral convoque a un referéndum en las elecciones más inmediatas (art. 331 inc. a CP)². La Asamblea Legislativa, en reunión de ambas cámaras, podrá plantear una contrapropuesta de reforma constitucional (art. 331, inc. a). En México, en cambio, el Presidente de la Cámara envía la iniciativa a la Corte Suprema

2 Dado que desde 1996 las elecciones departamentales pueden no ser concurrentes con las nacionales, hoy se discute si puede haber plebiscitos constitucionales en elecciones departamentales o incluso en la segunda vuelta de las presidenciales. Lo habitual, no obstante, es que los referéndums sean concurrentes con las elecciones nacionales en primera vuelta.



para que dictamine sobre su constitucionalidad (art. 28, IV, Ley Federal Consulta Popular). Si la Corte convalida la constitucionalidad de la iniciativa, se convoca a referéndum, pero la Ley no contempla la posibilidad de que el Congreso pueda plantear contrapropuestas.

Con la excepción de Uruguay y Colombia, que permiten reformar cualquier contenido constitucional, en los otros países analizados las ICR de reforma constitucional sólo se puede interponer respecto de ciertas materias o asuntos. Aquí es útil distinguir entre “asuntos prohibidos” (*forbidden subject matters*) y “prohibiciones substantivas genéricas” (*general substantive prohibitions*) (Gordon y Magleby 1989). Los primeros establecen ciertas materias o áreas de competencia como prohibidas: por ejemplo, materia fiscal, electoral, derecho penal, entre otras. Las segundas, en cambio, refieren a consecuencias o efectos de la legislación: por ejemplo, leyes “que restringen los derechos humanos”, leyes “que afectan el orden público”, o leyes que inciden en los “egresos del Estado”. Aunque siempre hay situaciones dudosas, de difícil encuadre, la identificación de los casos típicos que encuadran en la primera categoría es directa, mientras que en los de la segunda requiere de evaluaciones empíricas sobre las consecuencias de las propuestas, y potencialmente cualquier ley, de cualquier materia, puede encuadrar en esta categoría.

En Ecuador se establece que la propuesta no puede alterar “la estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado”, no puede “establecer restricciones a los derechos y garantías”, ni modificar “el procedimiento de reforma de la constitución”. En Perú no se puede someter a referéndum “la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor” (art. 32 CP). En México, finalmente, se prohíbe “la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, los principios del Estado -representativo, democrático, federal- la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional, y la organización, funcionamiento y disciplina de las FFAA” (art. 14, Ley federal de Consulta Popular).

ICR en materia legal

Salvo el caso de Uruguay, el resto de países cuenta con la ICR proactiva en materia legal (Uruguay sólo la ICR proactiva constitucional). Sólo dos países contemplan sin embargo la ICR reactiva o de derogación de leyes (Uruguay y Colombia). En cuanto a la proactiva, en Colombia adopta la forma indirecta; en Ecuador y Perú se regulan ambas, directa e indirecta; en Costa Rica, México y Uruguay, la directa. En todos los casos los efectos son vinculantes (véase tabla 1).

En Colombia, se regula una ICR indirecta peculiar, ya que la ICR proactiva en materia legislativa puede ser subsidiaria de una iniciativa de agenda. Para ésta se requiere reunir un 5%



de las firmas del padrón electoral. Si el Congreso la rechaza o no se pronuncia en un plazo legal entonces los promotores de la iniciativa tienen otros 6 meses para juntar el 10% de firmas del padrón electoral (o sea, un 5% más). Si lo logran, se convoca a un referéndum. Ahora, si en la primera fase de la iniciativa de agenda, los promotores reunieran en los primeros 6 meses el 10% del padrón, entonces la iniciativa se convierte en una ICR “directa”. En cuanto a las materias o propuestas, Colombia se destaca porque contempla un número máximo de 3 propuestas a ser votadas en cada convocatoria. Es decir, no establece cupos temporales (como Costa Rica), pero sí un límite de materias o propuestas por cada convocatoria.

En Perú se regulan ambas vías, la directa y la indirecta. La indirecta es subsidiaria a la presentación de una iniciativa de agenda (requiere del 0,3% del padrón para colocarlo en la agenda legislativa, y del 10% si es rechazada, para convocar un referéndum). En Costa Rica, Ecuador y México, la ICR en materia legal es “directa”, con el 5% de firmas en Ecuador y Costa Rica y con el 2% en México. Costa Rica además establece un cupo temporal: admite un solo referéndum por año (de cualquier origen), además de prohibirlos 6 meses antes y 6 meses después de cualquier elección.

En todos los casos se establecen restricciones sustantivas, es decir, identifican algunas materias o asuntos “prohibidos”, o prohibiciones sustantivas genéricas, que no pueden ser objeto de ICR. Todas prohíben la materia impositiva y las propuestas que inciden en el gasto público o suponen modificaciones al presupuesto. Algunos regímenes agregan como materia prohibida las propuestas vinculadas al orden y la seguridad pública (México, Costa Rica y Colombia), añaden la materia electoral (México y Costa Rica), o todo lo referente a las relaciones internacionales, que incluye la prohibición de someter a referéndum un tratado en vías de negociación (Colombia), mientras que en Perú solo se prohíbe someter a un referéndum un tratado si ha sido aprobado y ratificado (si está en vías de negociación). Finalmente, México y Perú incluyen la referencia vaga a las propuestas que afecten o restrinjan los “derechos humanos”, que bajo una interpretación muy amplia corre el peligro de hacer imposible cualquier propuesta de ley relevante.

En cuanto a la ICR reactiva o derogatoria Uruguay prescribe reunir el 25% de firmas del padrón electoral en el plazo de 150 días (5 meses) desde la aprobación de la ley, y Colombia exige reunir un 5% de firmas del padrón electoral en el término de 6 meses desde la publicación de la ley. En ambos rigen restricciones sustantivas también para esta clase de iniciativas. En Uruguay se prohíbe usar el referendo derogatorio para vetar leyes impositivas y leyes que sean de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, entre ellas la ley de presupuesto. En Colombia, las restricciones son las mismas que imperan para las ICR proactivas (materia impositiva y fiscal, derechos humanos, relaciones internacionales, orden público, amnistías e indultos).

La ICR derogatoria tiene sentido cuando su regulación es distinta a las ICR proactivas, ya que éstas últimas pueden, mediante el expediente de proponer contenidos normativos



novedosos, derogar cláusulas legales en vigor, con lo cual también pueden usarse para derogar leyes o partes de leyes en vigor. En Uruguay la ICR derogatoria se explica fácilmente porque las ICR proactivas de reforma legal no están contempladas por la Constitución.

En Colombia, en cambio, la ICR derogatoria contempla un procedimiento diferente al de la proactiva. Las ICR proactivas en materia legal son del tipo indirecto y se instrumentan en dos fases (primero, con una iniciativa de agenda con 5%, y después con una segunda fase de recogida hasta llegar al 10% de firmas), además de exigir un umbral superior (10% del padrón) al requerido para las ICR derogatorias (5%). En cambio, la ICR derogatoria exige reunir un umbral de firmas más pequeño (5%) en un plazo también más breve (6 meses). Como dijimos, en los países que autorizan las ICR proactivas con efectos vinculantes, éstas teóricamente podrían ser instrumentadas para derogar leyes o cláusulas legales en vigor, siempre que no versen sobre materia prohibida. Este es el caso de Costa Rica, Perú, Ecuador y México. Ninguno de los países que receptan la ICR derogatoria admiten la posibilidad de que el grupo promotor someta a referéndum una contrapropuesta ciudadana.

66



Umbrales y plazos

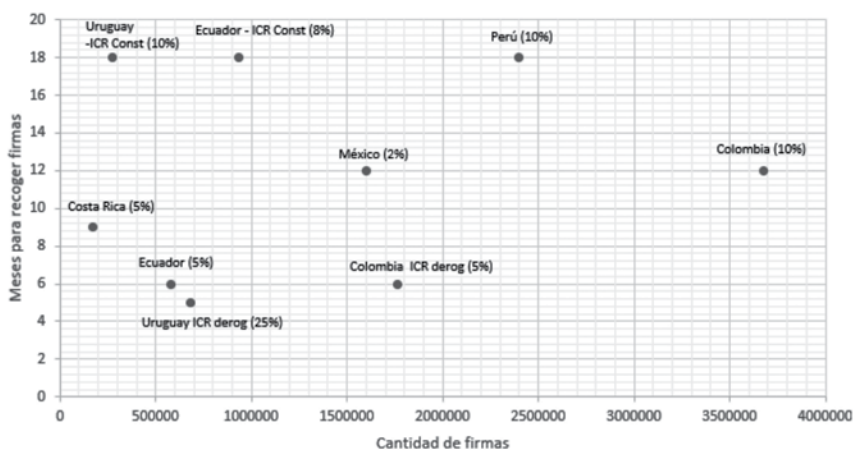
De los países analizados, Perú no establece plazo para la recolección de firmas. Uruguay, Ecuador y Colombia establecen plazos para la ICR en materia legal pero no para la constitucional. Costa Rica y México lo establecen para todas. Las perspectivas de alcanzar las firmas y tener éxito obedecen a muchos factores, pero el umbral y el plazo de recogimiento es un punto central a analizar, que puede ciertamente impedir en la práctica que las iniciativas prosperen, desanimando a los grupos promotores a embarcarse en la empresa de juntar firmas.

Para analizar las probabilidades de éxito, menos importante que el porcentaje de firmas requerido es el *número absoluto*. Los umbrales muy elevados a veces no alcanzan a cerrar las esclusas del canal cuando el número absoluto de firmas exigido es relativamente bajo (v.gr. como sucede en Uruguay, que establece un umbral alto del 10% sin plazo para recoger 270.000 firmas). Tratándose de números absolutos, Colombia es el país donde hay que recoger más firmas (circa 3.670.000 firmas), en el plazo bastante generoso de 12 meses. Le siguen Perú (con circa 2.400.000 firmas) sin plazo legal establecido, y México (con 1.600.000 firmas) en un plazo de 12 meses. En esta tabla cruzamos los plazos legales y el número absoluto de firmas (a los países que no establecen plazo legal le otorgamos el máximo número de meses contemplado en el gráfico, 18 meses):

Uruguay, en lo que refiere a las ICR de reforma constitucional, es uno de los regímenes más abiertos, ya que no establece plazos legales y da lugar a las cifras absolutas de firmas más reducidas en términos comparados. Le sigue Costa Rica, con un número absoluto de firmas

muy bajo pero un plazo legal de 9 meses, y luego Ecuador. México, Perú y Colombia superan el millón de firmas, una circunstancia que obliga a invertir cuantiosos recursos económicos, más cuando esas firmas hay que recogerlas en un plazo legal acotado (México y Colombia).

Gráfico 1: Relación entre el plazo y la cantidad de firmas requeridas para activar una ICR



Fuente: Elaboración propia

En Uruguay se ha creado una institución novedosa para el “recogimiento de firmas”: el llamado “pre-referéndum”. Hay dos tipos básicos de mecanismos de democracia directa: la iniciativa de reforma parcial de la constitución (llamada “plebiscito” por la Constitución uruguaya), y el referéndum abrogativo de las leyes (llamado “referéndum facultativo”). El referéndum nacional abrogatorio, instituido por la Constitución de 1967, se estrenó con la recolección de firmas iniciada para la derogación de la Ley de Caducidad (o Ley de Amnistía, como se le llamó), en 1987. Sucedió que miles de personas se movilizaron por todo el país visitando casa por casa, procurando alcanzar en 5 meses la cantidad de firmas necesarias. Las firmas fueron entregadas a la Corte Electoral, que se extendió por un año, pero en el medio se filtró la identidad de los firmantes, no respetándose la confidencialidad de los datos. La Corte puso especial empeño en los controles tendientes a descalificar la mayor cantidad de firmas posibles y ante la perspectiva que hacía prever que aquellas validadas no alcanzarían el mínimo exigido, se produjeron movilizaciones masivas, lo que ocasionó que la Corte Electoral convocara a 19.000 ciudadanos a ratificar su firma, ante la duda sobre la autenticidad de las mismas. La experiencia hizo que, en 1989, se modificara la ley de refe-



réndums³, y se hiciera norma la convocatoria a depositar la firma durante 4 días en los sitios oficiales definidos por la Corte Electoral. Desde esa ocasión, los referéndums abrogatorios pueden transitar por dos vías, a opción de los firmantes: por la vía clásica, de recogimiento de firmas a través de planillas o formularios, o por la vía del pre-referéndum: sitios oficiales provistos por el Estado para que en un plazo de 4 días los defensores de la causa depositen su firma de apoyo. Este pre-referéndum garantiza la confidencialidad de los firmantes, evita la coerción y el fraude, y socializa los costos de la campaña.

4. Análisis del uso de las iniciativas

Colombia: demasiadas firmas, altos umbrales

68



Al analizar la normativa colombiana hemos mostrado cómo la ICR legal es un híbrido subsidiario de la iniciativa de agenda (que no conduce a voto). El análisis de Suárez Antón y Welp (2019) ha mostrado como en el período 1994-2014 (desde la regulación del mecanismo hasta su reforma en 2015) se presentaron diez iniciativas de agenda de las cuales siete fueron desestimadas y tres no reunieron el requisito del 5% de firmas. Con la reforma de 2015 se presentaron otras seis que corrieron una suerte semejante, por lo que los autores califican el mecanismo como “papel mojado”. En 2018 se produjo, sin embargo, la primera votación promovida por una ICR, que, si bien tuvo éxito en llegar a las urnas, lo hizo a costa de evidenciar aún más las deficiencias del procedimiento. La consulta anticorrupción fue una propuesta de siete leyes de reforma orientadas a controlar y perseguir la corrupción. Surgió como respuesta a los escándalos recientes como el de Odebrecht o Reficar y fue una iniciativa de los partidos políticos emergentes, como el Partido Verde, en asociación con organizaciones sociales. Se entregaron a la Registraduría Nacional 4.236.682 firmas de las que 3.092.138 resultaron válidas (equivalentes al 8,4% del censo electoral). Esto implicaba que el congreso debía aprobar la consulta. El legislativo la retrasó para evitar que interfiriese en la campaña electoral (ya que suponían que daría réditos a sus promotores de ser aprobada). Finalmente tuvo lugar el 26 de agosto de 2018. El gran esfuerzo realizado culminó con la declaración de invalidez porque no se superó el umbral del 33,3% (aunque las siete preguntas superaron el 30%) (Por detalles del caso véase Londono 2019). Esto muestra tanto el despropósito de un elevado número de firmas requeridas en un país con altos niveles de abstención como el poder otorgado al congreso tanto para aprobar la consulta como para decidir cuándo debe tener lugar.

3 Se modificó el artículo 21 de la Ley N° 16.017.

Costa Rica: interpretación amplia de las materias prohibidas

En Costa Rica, desde la aprobación de la Ley de Regulación del Referéndum (2006) se han presentado ante el Tribunal Supremo de Elecciones una cuarentena de iniciativas ciudadanas (véase Raventós 2019). La primera ICR fue la más comentada, ya que además fue la que forzó a la regulación de la ICR, que se había introducido en la Constitución en 2002. Se trató de una consulta que buscaba rechazar la firma del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y Estados Unidos. Grupos de la sociedad civil se organizaron para reunir las firmas, pero cuando ya casi estaban completando el proceso el presidente Oscar Arias inició la consulta por vía legislativa. El referéndum tuvo lugar, pero sobre otras bases (iniciado desde arriba) y con un fuerte desequilibrio en la campaña, que dio mayor espacio y voz a las élites y poco espacio a las organizaciones sociales (Raventós 2018).

La mayoría de las ICR posteriores que reunieron las firmas no ha fructificado por dos razones: a) bien porque el TSE no admitió a trámite la propuesta por ser materia prohibida, b) bien porque habiendo habilitado el recogimiento de firmas el proceso fue anulado por sentencia de la Sala VI de Constitucionalidad de la Corte Suprema, con fundamento en la inconstitucionalidad de la propuesta. Por ejemplo, tres iniciativas de 2008 pretendían someter a consulta la ley que permitiría la unión civil entre personas del mismo sexo. El TSE autorizó la recolección de firmas, pero la Sala Constitucional, en el voto n.º 13313-2010 dispuso que los derechos de las minorías no pueden ser sometidos a referéndum. En otro caso, en el año 2013, un proyecto de la Asociación de Agricultores Ambientalistas –que buscaba que toda acción gubernamental protectora del ambiente debía consultar obligatoriamente con dicha asociación– recibió la autorización para recoger las firmas, pero la Sala Constitucional encontró problemas de inconstitucionalidad y en resolución 5860-E9-2015 la rechazó valorando que el proyecto de ley era discriminatorio, toda vez que colocaba a la asociación en una posición ventajosa frente a otras asociaciones igualmente preocupadas por el ambiente.

En Costa Rica existe una curiosidad, y es que una vez que el TSE admite la propuesta para la recolección de firmas, los grupos promotores pueden suspender la activación del plazo, ya que éstos son los que deben costear la impresión de los formularios para la recolección de firmas. Hasta que no se aporten para su control por parte del TSE, el plazo de 9 meses no entra en vigor. Esta posibilidad permite que los diferentes grupos promotores puedan suspender estratégicamente el proceso de firmas, ya que rige un cupo: no se puede convocar más de un referéndum por año (art. 2 Ley 8492/2006). Si una iniciativa alcanza el umbral durante el año, las demás que están en proceso se archivan. Si el Poder Ejecutivo (con aprobación del Senado) lanza un plebiscito, por obra del cupo también se archivan los procesos de recogimiento de firmas en curso, como ya sucedió en 2007. Actualmente están pendientes



las siguientes propuestas admitidas por el TSE: proyecto de eliminación del monopolio de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)⁴, proyecto de Ley de penalización maltrato animal, proyecto de ley de aprovechamiento de recursos energéticos. Y está en vía de análisis, hace ya más de 6 meses, la propuesta de aprobar por referéndum UBER⁵.

Ecuador: requisitos ambiguos

En Ecuador, desde 2010 (cuando entró en vigor la Ley Orgánica de Participación Ciudadana), se han presentado al menos una decena de iniciativas ciudadanas de referéndum y consulta popular. Como en Costa Rica, ninguna ha prosperado. En 2010, un grupo de opositores al gobierno planteó una iniciativa para limitar el uso de los medios públicos de comunicación por parte del entonces Presidente Rafael Correa, pero sus promotores desistieron al fallar la Corte Constitucional que el dictamen de constitucionalidad debía hacerse *después de reunidas y verificadas* las firmas.

En 2014, un grupo de opositores al gobierno, COMPROMISO Ecuador y el Partido Sociedad Patriótica, planteó dos iniciativas que buscaban frenar el plan de reforma constitucional del gobierno, entre los cuales estaba la aprobación de la reelección indefinida. La CNE rechazó los pedidos alegando que las iniciativas no contaban con el dictamen previo favorable de la Corte Constitucional (tratándose de una reforma constitucional, los grupos debían enviar los textos de la iniciativa primero a la CC, según el artículo 100 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales de Ecuador). El mismo año grupos ecologistas presentaron una iniciativa para detener la explotación de un proyecto de extracción petrolera en Yasuní. El CNE admitió el recogimiento de firmas, y sus promotores entregaron más de 757.000 firmas. El CNE en la fase de verificación anuló más de 350.000 firmas, archivando la propuesta, ya que se requerían 583.324 válidas para realizarla. En 2016, un grupo de militantes de Rafael Correa presentó una iniciativa ciudadana de reforma constitucional para permitir la reelección de Correa. La CNE admitió la iniciativa, pero –dado que no se establece plazo legal– en el curso de la recogida de firmas, el nuevo Presidente de Ecuador,

- 4 “Ya no más Recope” nació en el 2015 como un movimiento en redes sociales en contra de lo que sus dirigentes catalogan como “abusos” cometidos por la administración y los empleados de la Refinadora, entre ellos, los privilegios que hay en su convención colectiva, los pluses salariales que reciben los miembros de la cúpula de esa empresa estatal, así como el precio de los combustibles. En enero de 2015 el TSE aprobó iniciar con la recolección de firmas como paso previo a la convocatoria al referéndum en el que los ciudadanos determinarían el futuro del monopolio de Recope. El grupo promotor aún no ha activado el proceso de recolección de firmas.
- 5 Pretende modificar un artículo en la Ley para que esta compañía pueda funcionar normalmente. El proceso de análisis del proyecto inició en setiembre pasado. Ya el TSE envió la propuesta a la Asamblea Legislativa, específicamente, el Departamento de Servicios Técnicos ya remitió su respuesta al TSE y ahora este le dará audiencia a los gestores de la propuesta, quienes solicitaron una prórroga para poder pronunciarse sobre las observaciones que formuló Servicios Técnicos.



Lenín Moreno, convocó la consulta popular por decreto y la iniciativa quedó archivada (en la consulta ganó el NO). En 2019, se presentó una iniciativa con tres preguntas (si ratificaba las acciones desarrolladas por el Consejo de Participación Ciudadana en transición, si estaba de acuerdo con la política de despidos masivos del Gobierno Nacional, y si estaba de acuerdo con el plan de privatizaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), y otras entidades). La Corte Constitucional rechazó la iniciativa por no garantizar la libertad del elector, al formular preguntas tendenciosas. El resultado es que, al cabo de 9 años todas las iniciativas nacionales han fracasado por desistimiento (2), o no ha sido admitida por la CNE (3), no se han convalidado las firmas en fase de verificación (1), o se ha postergado esperando el dictamen de la Corte de Constitucionalidad (1).

México: millones de firmas para nada

La ICR se introdujo en la Constitución de México en 2012. Antes de que se aprobase la ley reglamentaria ya se inició un proceso de recolección de firmas promovido por una comisión representante del Partido Revolucionario Democrático (PRD), en 2013. La propuesta buscaba someter a consulta las reformas constitucionales que había iniciado el presidente Enrique Peña Nieto (PRI) en materia energética. Los proponentes querían limitar la participación privada en la explotación de petróleo. Una cláusula transitoria de la reforma de 2012 dio validez a la iniciativa, que el 27 de marzo fue rechazada por la Corte Suprema por inconstitucional. Tiempo después el mismo grupo volvía a organizarse, ahora con la Ley reglamentaria aprobada y cumpliendo los requisitos (formularios, formulación específica de la pregunta). De acuerdo a la investigación de Sandoval (2019) el 8 de septiembre de 2014, los peticionarios de esta segunda Consulta Popular solicitaron que su petición se acumulara a la solicitud de consulta popular presentada ante la Cámara de Senadores el 3 de diciembre de 2013. El Senado revisó la solicitud y tras establecer la conexión temática y de origen (mismo partido) aceptó la fusión. También el INE aprobó la acumulación en un expediente de las firmas de apoyo. En octubre el INE informó que se cumplía el requisito del 2% de firmas (4.204.852 de los cuales 2.585.049 fueron validadas, representando el 3.35% de la lista nominal de electores, muy por encima del 2%). Tras este arduo proceso la documentación pasó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que el 30 de octubre de 2014 determinó por unanimidad de 9 votos la inconstitucionalidad de la materia de la consulta popular.

El mismo día la SCJN determinó por mayoría de 9 votos la inconstitucionalidad de otra iniciativa, también en materia energética, esta vez iniciada por el Movimiento por la Regeneración Nacional (MORENA). La misma suerte había corrido un día antes una iniciativa propuesta por el Partido Acción Nacional (PAN), cuando la SCJN determinó por mayoría de



votos, la inconstitucionalidad de la materia de consulta popular. De acuerdo a la resolución, el objeto de la consulta era inconstitucional por “referirse a los ingresos y gastos del Estado y por “restringir el derecho humano social de los trabajadores reconocido por la Constitución Federal”. El otro partido nacional, por entonces en el gobierno, el Partido de la Revolución Institucional (PRI) también vio rechazada su ICR por inconstitucionalidad.

La mayoría de los ministros decidió interpretar de manera amplia el candado constitucional que señala la prohibición genérica substantiva de realizar consultas sobre *los ingresos y egresos del Estado*. En vez de interpretarlo como un asunto materia prohibida, en este caso, materia fiscal (ley de presupuesto), se interpreta como una prohibición genérica substantiva. De esta manera, cualquier propuesta de consulta que afectara directa o indirectamente las finanzas públicas sería inconstitucional. Lo importante es que las iniciativas habían completado la recogida de firmas⁶, y el fallo vino después, una vez verificadas las mismas por la autoridad electoral. ¿Qué decisión de gobierno no afecta las finanzas públicas así interpretada? Además, se agregó el candado *de que ninguna consulta podría ser sobre temas constitucionales*. El resultado fue que figura de la ICR se volvió letra muerta.

Perú: el duro camino de hasta una ICR

En Perú, ha habido tres casos de ICR. Dos no prosperaron por intervención del Congreso. Estas fueron las iniciativas dirigidas a privatizar PETROPERÚ y a cambiar la fórmula de reelección presidencial, que fueron rechazadas por el Congreso en agosto de 1998 por 67 votos y sin alcanzar los 48 votos necesarios para que proceda la convocatoria a referéndum, que exigía en ese momento la Ley 26.300 de participación ciudadana (requisito que ya no exige más).

Sólo una llegó a buen puerto, después de ocho años de recoger firmas y vaivenes judiciales, que involucró un conflicto de autoridad entre la JNE y el Tribunal Constitucional: la iniciativa ciudadana de los FONAVISTAS. Quienes aportaron al Fonavi entre 1979 y 1998 iniciaron en 2002 una iniciativa ciudadana de recogimiento de firmas. En 2006 recogieron un millón y medio de firmas ciudadanas, para impulsar una consulta popular y recuperar así el dinero que fue utilizado con otros fines en gobiernos anteriores. En 2006, la autoridad electoral (el JNE)⁷ desestimó el pedido del referéndum alegando que se trataba de materia prohibida (materia tributaria), pero el 3 de setiembre de 2007, después de agotar las instancias judiciales, los fonavistas reciben la noticia de que el Tribunal Constitucional falló

6 Véase Canal Judicial, “Consultas cumplen con las firmas necesarias”, 4/10/2014. <https://canaljudicial.wordpress.com/2014/10/14/consultas-populares-cumplen-con-numero-de-firmas-necesarias-inemexico/>. Es interesante ver que, según la fuente de la noticia, la verificación de firmas supuso el trabajo de 1700 personas con más de 500 computadoras, y costó 300 millones de pesos mexicanos (¡15 millones de dólares!)

7 Resolución N.º 1215-2006-JNE, de fecha 7 de junio de 2006



a favor de la consulta y ordenó al jurado que acate la Ley. Recién en 2010 se llevó a cabo el referéndum, tras ocho años de esfuerzo, batallas legales y postergación (Welp y Ruth 2017).

Uruguay: las razones de un mecanismo virtuoso

Ya hemos descrito el entramado normativo uruguayo en el que la ICR directa, con reglas claras, ha permitido que pese al elevado porcentaje de firmas requerido más de una decena de ICR hayan prosperado y sigan iniciándose y activándose con relativa frecuencia, alimentando un proceso de discusión pública sobre temas considerados relevantes por los actores políticos sean de partidos o de organizaciones de la sociedad civil (por estudios detallados véase Altman 2019, Lissidini 2015, Monestir 2004). Es clave aquí tanto la definición de las reglas como el apego de la Corte y las instituciones electorales a la ley. Veamos las iniciativas más recientes.

En 2018, el Congreso aprobó la ley de Riego (19.553), que tiene como objetivo multiplicar los embalses y habilita a personas físicas o jurídicas a crear sistemas de riego, con beneficios fiscales, con el objetivo de mitigar los efectos de la variabilidad climática sobre la producción agropecuaria. Dirigentes de la Federación de Funcionarios de OSE y organizaciones ambientalistas activaron una ICR derogatoria, con el argumento de que permite la privatización de los recursos hídricos subterráneos y que la proliferación de embalses afecta el medioambiente. Sin embargo, no alcanzaron a reunir el 25 % de las firmas en los 5 meses que brinda el marco legal uruguayo⁸. En octubre de 2018 el Congreso Uruguayo aprobó por mayoría, la ley de regulación de los derechos de las personas trans (19.684). Políticos del Partido Nacional anunciaron que buscarían recolectar firmas para instrumentar el referéndum derogatorio, que exige un 2% de las firmas del padrón para presentar la solicitud, y un 25% de apoyos en la fecha consignada para el pre-referéndum. En mayo de 2019, la Corte Electoral oficializó que se reunieron las firmas requeridas para validar la presentación y habilitar el pre-referéndum (que se estima se realizará un domingo de agosto de 2019). Otra reciente ICR se planteó contra el artículo 54 de la ley de inclusión financiera, que establece una rebaja permanente de 2 puntos de IVA para las ventas con tarjetas de débito o instrumentos de dinero electrónico. Desde 2017 rige por decreto una rebaja adicional de 2 puntos para compras que no superen los 4.000 pesos uruguayos. A iniciativa del Partido Verde Animalista y del Partido Nacional, se activó una ICR de reforma constitucional, que exige un umbral menor de firmas que la ICR derogatoria. Sin embargo, ninguna de las



8 La diaria, 27 de octubre de 2018: <https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2018/10/entregaron-300000-firmas-por-el-referendum-de-la-ley-de-riego-que-no-alcanzan-el-minimo-para-convocarlo/>

dos ha llegado al número de firmas necesarias para que se convoque un referéndum en las próximas elecciones, así que será postergada⁹.

Como lo indican algunas de estas iniciativas, el marco legal uruguayo da lugar a una distorsión destacable. Dado que el umbral de firmas para las ICR de reforma constitucional es menos exigente (un 10%, sin plazo legal), muchas propuestas de ICR de materia legal (e incluso muchas iniciativas para derogar leyes recientemente aprobadas) prefieren transitar por la ICR de reforma constitucional para lograr sus cometidos, desnaturalizando de esta manera el texto constitucional.

5. Conclusiones

El análisis de las activaciones muestra un panorama complejo, un laberinto de regulaciones y etapas no siempre claras en que las personas que buscan activar una ICR raras veces lo consiguen, con la marcada excepción de Uruguay. El tiempo (de aprendizaje y adaptación institucional) puede explicar en alguna medida este pobre desempeño, considerando que en países como Costa Rica o México la incorporación del mecanismo es reciente (regulación de 2006 y de 2014 respectivamente). Así, en Uruguay la ICR fue activada por primera vez en 1989 pese a que se había introducido en 1967 (con el interregno militar de por medio). Sin embargo, un análisis de los casos sugiere que sólo el aprendizaje no podrá salvar las deficiencias de la regulación en casos como el mexicano, mientras que la regulación uruguayana aparece como más apropiada para producir los resultados efectivamente observados.

En Uruguay, a pesar de que los umbrales son altos en perspectiva comparada (10% para las ICR de reforma constitucional y 25% para las ICR derogatorias), el tamaño pequeño de su población de votantes hace que no sean insuperables. Convocar un referéndum, si se reúnen las firmas y se cumplen con los requisitos legales, no requiere de autorización o aprobación del Congreso, ni de ninguna autoridad. Esta es la primera de las deficiencias que encontramos al analizar el marco legal comparado en Colombia (para ICR constitucional), Ecuador (para ICR constitucional) y Perú (también para ICR constitucional). Estas regulaciones plantean dudas y ambigüedades que suelen interpretarse de manera restrictiva, desanimando a los grupos promotores a embarcarse en un proceso costoso.

Otra regulación inapropiada es la de consignar “prohibiciones genéricas substantivas” (“leyes que restrinjan los derechos”), en vez de “asuntos o materia prohibida” (electoral, presupuestaria, etc). Las primeras requieren de evaluaciones empíricas sobre las consecuencias prácticas de las leyes, una evaluación que en abstracto siempre es difícil de realizar y

9 Subrayado, 29 abril de 2019: <https://www.subrayado.com.uy/campana-contra-ley-inclusion-financiera-no-llego-las-firmas-convocar-referendum-n532021>



se presta a arbitrariedades. Esto se complica aún más en sistemas judiciales con tribunales constitucionales que ejercen el control previo y concentrado de constitucionalidad, ya que por regla general estos tribunales están llamados a intervenir en materia abstracta. Países como Colombia, México, Perú y Ecuador incurrir en este tipo de formulación, volviendo más incierto el camino de iniciar una campaña de recogida de firmas.

En otro orden, los umbrales y los plazos de recogida resultan muy heterogéneos, y la tendencia observada es hacia la imposición de umbrales muy elevados (este es el caso de Colombia, Ecuador, Perú, y de Uruguay para el caso de las ICR derogatorias). Aun no tenemos buenos estudios empíricos sobre la combinación óptima entre umbral de firmas y plazo de recogimiento, pero una de las hipótesis de trabajo más atendible es la de que los umbrales de firmas, a priori, deben seguir una relación de *proporcionalidad decreciente* con la población (*degressive proportionality*). Esto es, si se quiere abrir las compuertas de las ICR, a medida que la población aumenta, el porcentaje de firmas debe ir reduciéndose. Por ejemplo, parece tener sentido establecer un umbral de firmas del 10% del electorado en una población de una ciudad de 20.000 habitantes, pero en una población de un Estado de 30 millones de habitantes un umbral del 10% equivaldría a elevar muchísimo el costo de recolección. Para usar una metáfora, si las iniciativas se conciben como canales, los umbrales muy elevados suponen la reducción del espacio de las esclusas del canal (permitiendo entrar a muy pocos), o incluso a veces a su cierre. Si a ello se le suman plazos exigüos y requisitos de distribución territorial de las firmas (como el cumplir con un número de firmas en cada uno de los distritos subnacionales o sub-estadales), las esclusas prácticamente se cerrarían.

Uno de los rasgos que más se destaca es la ausencia de iniciativas ciudadanas “indirectas” (Uruguay, México, Costa Rica), o la pobre o confusa regulación de las mismas (Perú, Ecuador, Colombia). La democracia “directa” a veces es interpretada erróneamente como instrumentando una suerte de democracia sin intermediarios, pero lo cierto es que incluso a través de las iniciativas ciudadanas de referéndum se pueden observar rasgos propios de la representación política (del grupo promotor respecto de los firmantes). Las ICR “directas” tienen la inconveniencia de fijar posturas sobre una determinada reforma legal o constitucional que no admiten concesiones de ningún tipo, ya que no dan espacio para la negociación, la deliberación con representantes, o la concesión de sacrificios mutuos. Las ICR “indirectas”, cuando están bien reguladas, sí tienen esa potencialidad, ya que deben transitar primero por un período de discusión legislativa, y es de buena práctica legal convocar a los grupos promotores a acercar posiciones con los legisladores, en caso de desacuerdos. Un marco legal comprometido con la deliberación entre representantes, y entre representantes y sociedad civil, debería tomarse en serio este tipo de iniciativas, que hoy brillan por su ausencia allí donde están reguladas.





Para finalizar, diremos que el laberinto de las iniciativas ciudadanas de referéndum analizadas (exceptuando Uruguay) es una especie de jardín de senderos que se bifurcan hacia puntos ciegos, de donde no es posible salir. Las puertas del corredor parecen abiertas, pero el miedo al fracaso impide trasponerlas (como el cuento de Kafka “Ante la Ley”), porque los umbrales son elevadísimos (Perú, Colombia), porque se requiere autorización del Congreso o ello no está muy claro (Perú, Colombia, Ecuador), porque los cupos son muy limitados (Costa Rica), o las prohibiciones muy generales (México, Colombia). A veces las iniciativas chocan con un muro de restricciones formales y sustantivas de admisibilidad, antes de iniciar la recogida de firmas, o durante la etapa de recogida de firmas (Costa Rica). En otras situaciones las iniciativas pasan la admisibilidad, alcanzan las firmas requeridas, pero antes de ser convocados los referéndums chocan con el control de constitucionalidad de la Corte Suprema o de Constitucionalidad (México, Ecuador). Tomarse en serio las ICR debería tener en cuenta estas consideraciones. No nos convence la explicación común de adjudicar la falta de uso a la falta de conocimiento o cultura democrática. Nuestra investigación ha mostrado contradicciones y lagunas en la regulación, pese a lo cual se ha intentado activar el mecanismo. El camino de las ICR muestra muchos callejones sin salida, hace falta un hilo de Ariadna para abrirlos.

Bibliografía

- Altman, David. *Citizenship and Direct Democracy*. Cambridge University Press.
- Gordon, James D. III & Magleby, David B. (1989) Pre-. Election Judicial Review of Initiatives and Referendums, 64 *Notre Dame L.*: 2019. 298-320.
- Latinobarómetro.2018. *Informe 2018*. Disponible en internet: www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf
- Lissidini, Alicia. *Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos*. 2015. Disponible en <http://nuso.org/> (visitado 15 de abril de 2016).
- Londono, Juan Fernando. En prensa. “*El referendo en Colombia: un amor no correspondido*” en Tuesta Soldevilla, Fernando y Welp, Y., *El diablo está en los detalles: Referéndum y poder político en América Latina*. Lima: PUCP. (s/f).
- Lozano Tello, G. *Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional: mecanismo participativo ineficaz para la solución de los problemas de representación*. Universidad de Valencia. 2015. Disponible: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Jeanette-Lozano-Ponencia-ALACIP.pdf>
- Monestier, Felipe. *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay: 1985-2004*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO. 2011.

- Raventós, Ciska. en prensa. *Democracia directa en Costa Rica: el diablo está donde se definen y aplican las reglas*. En Tuesta Soldevilla, Fernando y Welp, Y., El diablo está en los detalles: Referéndum y poder político en América Latina. Lima: PUCP. (s/f).
- Raventós, Ciska. Mi corazón dice No. El movimiento de oposición al TLC en Costa Rica: Editorial UCR. 2018.
- Sandoval, Martha. en prensa. *Dime cómo está regulada y te diré cómo funciona: La Consulta Popular en México*. En Tuesta Soldevilla, Fernando y Welp, Y., El diablo está en los detalles: referéndum y poder político en América Latina. Lima: PUCP. (s/f).
- Suárez Antón, Orestes & Welp, Yanina. *¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia*. Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), 2019.54.
- Welp, Yanina y Saskia P. Ruth. *The Motivations Behind the Use of Direct Democracy*. In Ruth, Saskia P; Welp, Yanina and Laurence Whitehead (Eds.) Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century. Colchester: ECPR Press, 2017. 99-119.



Los destinos de las democracias en la Tercera Ola

The Fates of Third-Wave Democracies

Scott Mainwaring* y Fernando Bizzarro**

79



Resumen

Este artículo evalúa los diferentes destinos de 91 regímenes democráticos desde 1974 hasta 2012. Para su evaluación se utilizan reglas de codificación empleadas por otros académicos quienes utilizan categorías como *autocracias cerradas*, *autocracias electorales*, *democracias electorales* y *democracias liberales*. Asimismo, se emplea la codificación usada por el proyecto *Varietades de Democracia*. Los resultados de la trayectoria desde la transición democrática hasta la fecha evaluada de estos países son clasificados y analizados según las categorías de rupturas democráticas, erosiones, estancamientos, avances y casos donde los regímenes han permanecido altamente democráticos sin mayores avances. En general los desenlaces son alarmantes.

Palabras claves: Democracia, transición, ruptura, erosión, estancamiento, avances.

Abstract

This article assesses the different fates of 91 democratic regimens from 1974 to 2012. To their evaluation codification rules from other academics are used, who employs categories as closed autocracies, electoral autocracies, electoral democracies and liberal democracies. Likewise, the codification of the Varieties of Democracy project is also used. The results of the democratic transition trajectory to the evaluated date of these countries are classified and analyzed according to the categories of democratic breakdowns, erosions, stagnation, advances and cases where the regimens remained hilly democratic but without major advances. Overall the outcomes are alarming.

Keywords: Democracy, transition, rupture, erosion, stagnation, advances.

* Scott Mainwaring es Profesor de Jorge Paulo Lemann Estudios de Brasil en Harvard Kennedy School. Recientemente, es editor de *Sistemas de Partidos en América Latina: Institucionalización, Decadencia y Colapso* (2018).

** Fernando Bizzarro es candidato a doctorado en gobierno en la Universidad de Harvard y un estudiante asociado de posgrado en el Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller.

Nota: Este artículo fue publicado originalmente en versión inglés en el "Journal of Democracy" volumen 30, núm., enero del 2019

Fecha de recepción: 16 de abril de 2019

Fecha de aprobación: 10 de mayo de 2019



Desde que la “tercera ola” de democratización empezó en 1974, analistas han dedicado mayor atención al estudio del nacimiento de nuevas democracias. Pero, ¿cómo han resultado estos regímenes a largo plazo? Más allá de la pregunta ascendente o descendente sobre la supervivencia versus la ruptura, las nuevas democracias pueden encontrar una variedad de destinos. Estas democracias pueden profundizarse con instituciones que alguna vez fueron frágiles, salvaguardando cada vez más un amplio espectro de derechos liberal-democráticos; pueden permanecer atascadas en dificultades de largo plazo para superar prácticas iliberales y disfunción institucional; y pueden deslizarse hacia el límite del autoritarismo competitivo o quebrantarse por completo. Sin considerar toda la gama de desenlaces, es imposible comprender completamente los logros y decepciones de la tercera ola. A pesar del amplio interés en los patrones globales de democratización, los académicos todavía no han rastreado sistemáticamente las fortunas de todas las democracias de tercera ola. Este artículo brinda un primer análisis exhaustivo de los desenlaces de todas las transiciones democráticas desde 1974 hasta 2012¹. Mientras varios estudios se han enfocado en transiciones y rupturas democráticas, este análisis también hace un seguimiento de la variación de los niveles de la democracia en regímenes que han sostenido constantemente elecciones democráticas. En otras palabras, se considera no solo los cambios de régimen—desde la democracia en retroceso hacia una dictadura—sino también cambios al interior de las democracias. En comparación con los trabajos conceptuales sobre transiciones y rupturas, los marcos teóricos para el entendimiento de lo que conduce a la democracia a profundizarse, estancarse o erosionarse están significativamente menos desarrollados. En una época de creciente preocupación por el retroceso democrático en todo el mundo, estas preguntas merecen una cuidadosa consideración.

Se estudiaron trayectorias post-transición mediante la agrupación de los destinos de 91 regímenes democráticos que (según nuestra cuenta) emergieron entre 1974-2012 en cinco categorías mutuamente exclusivas y conjuntamente exhaustivas: rupturas democráticas, erosiones (*erosions*), estancamientos, avances y casos donde los regímenes han permanecido altamente democráticos sin mayores avances. Los resultados del análisis son alarmantes. Entre las 91 nuevas democracias que emergieron durante la tercera ola², 34 experimenta-

1 La revolución portuguesa de 1947 es usualmente considerada como el comienzo de la tercera ola. El gobierno democrático en Portugal, sin embargo, no asumió el poder sino hasta 1976, mientras su contraparte en Grecia tomó el poder en noviembre de 1974-- la primera transición en nuestra base de datos. Debido a que se codifica el primer año calendario que fue primordialmente democrático, el V-Dem fecha la transición griega en 1975.

2 No se rastrearon transiciones que ocurrieron después de 2012, ya que se buscaba evaluar cómo los regímenes evolucionaban durante por lo menos cinco años. Debido a las reglas de codificación de V-Dem, Lüthmann et al. a menudo codifican las transiciones como ocurridas un año más tarde de la propia transferencia de poder.

ron rupturas, a menudo en poco tiempo. En 28 casos la democracia se estancó después de la transición, usualmente en un nivel bastante bajo y, en otros dos casos, erosionó. Hubo algunos casos exitosos; 23 regímenes alcanzaron avances democráticos significativos entre su primer año de democracia y 2017. Cuatro otros lograron niveles considerablemente altos de democracia al comienzo y se mantuvieron como democracias de alto nivel en 2017. Sin embargo, el éxito no calificado ha sido poco común y los fracasos abyectos han sido frecuentes.

A lo largo de los casos de la tercera ola, hay grandes diferencias en los niveles de democracias. El estancamiento es encontrado mayoritariamente entre democracias de bajo nivel, aunque un puñado de democracias de nivel medio también ha encontrado este destino. En el anterior grupo de países, el goce efectivo de los derechos por los ciudadanos es altamente desigual, los derechos de la oposición son rutinariamente infringidos y los mecanismos de rendición de cuentas son insignificantes. En la mayoría de los casos, el campo de juego electoral es algo inclinado, aunque no tanto como en los regímenes autoritarios competitivos. Además, estos regímenes son comparativamente vulnerables a la ruptura. La amenaza del colapso de la democracia se vislumbra incluso más en países que han sufrido erosión. En contraste, las democracias de alto nivel son altamente inmunes a la ruptura. Los derechos de los ciudadanos están más garantizados, los gobiernos respetan los derechos de la oposición y los mecanismos de la función de rendición de cuentas.

También se investigaron las condiciones de fondo asociadas con la profundización democrática y la ruptura democrática. Los países donde la democracia sobrevivió y avanzó difieren sistemáticamente de aquellas en las cuales la democracia se vino abajo o falló en registrar mejoras significativas: La supervivencia y profundización democrática son más probables con un sólido desempeño económico. Las posibilidades de lograr avances democráticos son también más elevadas en países ricos, y las posibilidades de que ocurra una ruptura son más bajas en un vecindario más democrático. Los países con un mayor nivel inicial de democracia tienen más probabilidades de sobrevivir y menos probabilidades de ver mejoras en la calidad democrática.

1. Rupturas, erosiones, estancamientos y avances

Para entender la gama de desenlaces discutidos anteriormente, se emplean datos generados por el proyecto “Variedades de Democracia” (*Variety of Democracy*) (V-Dem), el cual permite una medición más matizada de las características de los regímenes en comparación con otras mediciones de democracia. Específicamente, se trabaja sobre la tipología desarrollada por Anna Lührmann, Staffan Lindberg, y Marcus Tannenberg para identificar transiciones y rupturas democráticas empleando las puntuaciones de V-Dem. Estos autores



distinguen cuatro tipos de regímenes: *autocracias cerradas*, *autocracias electorales*, *democracias electorales* y *democracias liberales*.

De acuerdo con esta tipología, se codificó como *transición* al cambio, desde cualquier tipo de autocracia hacia cualquier tipo de democracia. El cambio inverso desde cualquier tipo de democracia hacia cualquier tipo de autocracia, se codificó como ruptura. Al igual que Lührmann, Lindberg, y Tannenberg se dibujó una línea dividiendo dos tipos de democracias, por un lado, para los tipos de autocracias, y por el otro -así marcando transiciones de régimen- en base a las puntuaciones del índice Electoral Democrático de V-Dem³. Se modificaron las reglas establecidas por Lührmann, Lindberg, y Tannenberg (ver el Apéndice línea 1 en www.journalofdemocracy.org/articles/supplemental-material): No se tomaron en cuenta algunos incrementos de corto tiempo marginalmente por encima o caídas marginalmente por debajo de su punto de corte para la democracia electoral como una transición seguida por una ruptura o viceversa. Basados en las reglas establecidas en este artículo, desde 1974 a 2012, hubo 91 transiciones a la democracia en 70 países independientes. (Incluso bajo estas reglas modificadas, existen doce países en los cuales la democracia surgió, se vino abajo, y luego emergió nuevamente durante este periodo de tiempo). Por supuesto, como bien es cierto para todos los indicadores de democracia, la codificación en algunos casos está abierta a discusión.

La mayoría de los principales índices de democracia, incluyendo aquellos producidos por V-Dem y *Freedom House*, reconocen concepciones de democracia más delgadas y gruesas, a menudo llamadas democracia electoral y democracia liberal, respectivamente. En este artículo se utilizó el concepto más delgado, la base para las puntuaciones de democracia-electoral del V-Dem, para identificar transiciones y rupturas. Académicos, hacedores de políticas, políticos, activistas y ciudadanos habitualmente piensan que una transición ocurre con el establecimiento de una democracia electoral, y que una ruptura ocurre cuando la democracia electoral deja de existir. Para medir el *nivel* de democracia en democracias sobrevivientes, sin embargo, se empleó la concepción gruesa, representada por puntuaciones en el Índice de Democracia Liberal del V-Dem. En adición a estar parcialmente basadas en la democracia electoral, las puntuaciones de democracia liberal del V-Dem también reflejan el grado en el cual se respetan las libertades personales, prevalece el Estado de Derecho y las ramas judicial y legislativa del gobierno restringen al ejecutivo. La mayoría de discusiones sobre el nivel o calidad de la democracia toman en consideración este más comprensivo conjunto de características. Las puntuaciones resumidas de V-Dem tanto para

3 El entendimiento de V-Dem de la democracia electoral incluye elecciones con conteo de votos justo, libertad de asociación y libertad de expresión



la democracia electoral como para la liberal varían de 0 a 1, donde 1 representa el nivel más alto posible de democracia.

Excepto en casos de rupturas, se definió el resultado de cada transición a la democracia por medio de la comparación del nivel de democracia liberal en el momento de la transición con el nivel de democracia liberal en 2017. Debido a que se está midiendo la trayectoria del régimen (el cambio desde el punto de partida hasta 2017) en lugar del nivel de democracia en 2017, algunos regímenes que se codificaron como registrando un mayor avance tienen menores puntuaciones de democracia liberal que algunos codificados como casos de estancamiento.

Rupturas: Los 34 regímenes en los cuales la democracia cayó siguieron tres caminos diferentes hacia la ruptura. En algunos casos, el mandato democrático terminó debido a un golpe de Estado (como en Mali en 2012). La ruptura peruana del 5 de abril de 1992 tomó la forma de un “auto-golpe de Estado” en el cual el presidente Alberto Fujimori anunció que disolvía el Congreso y el poder judicial. El camino más común hacia la ruptura en las democracias de tercera ola, no obstante, ha sido una ruta incremental sin un claro punto de quiebre. Los países que han recorrido este camino incluyen Rusia, Turquía y Nicaragua. Aunque los analistas acuerdan ampliamente que estos países ahora son regímenes autoritarios, el año exacto de ruptura en estos casos es debatible. El V-Dem señala que las tres rupturas ocurrieron en 2000, 2014 y 2008, respectivamente.

Erosiones: En algunos casos, los niveles de democracia liberal se erosionaron sustancialmente mientras que las elecciones multipartidistas competitivas razonablemente libres y justas continuaban, de modo que el régimen seguía siendo una democracia según esta clasificación. En estos casos, el tablero electoral se tornó más desigual; el poder ejecutivo parcialmente menoscabó los mecanismos de rendición de cuentas y el gobierno infringió algunos derechos de la oposición. Se considera que una democracia ha erosionado si ha habido mayor declive en puntuaciones de democracia liberal del V-Dem desde el año de transición al 2017, sin una reversión al autoritarismo. Bajo las reglas de codificación de este artículo (en la codificación de desenlaces diferentes de los de ruptura, ver el apéndice 2 en línea), los únicos dos casos de este desenlace son Ecuador y Polonia.

Estancamientos: Esta categoría aborda regímenes que 1) se convirtieron en democracia después de 1974 y permanecieron así hasta 2017; 2) sin alcanzar avances importantes o experimentar declives significativos en el nivel de democracia desde el año de transición hasta 2017; y 3) sin ser democracias liberales de alto nivel (lo que implica un puntaje de democracia liberal de 0.70 o superior) en 2017. El estancamiento aquí significa que los niveles de democracia liberal en 2017 están relativamente cerca al lugar en el que se encontraban en el año de transición. Esto no necesariamente significa una línea sin variaciones entre estos puntos.



Algunos regímenes (como Líbano) se han estancado en un nivel muy bajo de democracia liberal; otros (como Grecia) en uno mucho más alto. Muchos se encontraron atorados en niveles intermedios de democracia por largos periodos. “El estancamiento” puede ser un escenario de bienvenida en los casos llamados altamente democráticos, pero sin avances significativos, los cuales fueron democracias relativamente robustas en un comienzo. Esta no es generalmente la situación de los países clasificados como estancados, aunque en los países pobres con Estados débiles, preservar una democracia de baja calidad por un tiempo extendido es en sí mismo un logro.

Avances: El opuesto de una erosión democrática es un avance o profundización democrática. Cuando la democracia avanza, los derechos son más respetados, se fortalecen los controles y balances (*checks and balances*), y las elecciones llegan a ser más competitivas, libres y justas. Empíricamente, la democracia se torna menos vulnerable a la ruptura. Algunos casos donde han ocurrido avances son todavía democracias de bajo nivel (por ejemplo, El Salvador, Guyana y Rumania), mientras que otros se han vuelto democracias liberales robustas (por ejemplo, Chile, Letonia, España y Uruguay).

Altamente democrático sin avances significativos: Cuatro regímenes democráticos registraron un alto nivel inicial de democracia liberal y también terminaron con puntuaciones altas de democracia liberal (al menos 0.7), pero sin muchos cambios en relación a su punto de partida. En estos países –República Checa, Estonia, Lituania y Eslovenia– los derechos ciudadanos recibieron protección relativamente igualitaria y las instituciones abastecieron controles y balances efectivos desde un inicio.

2. Desenlaces en la Tercera Ola

Si se mide contra las expectativas elevadas y poco realistas que surgieron poco después de la caída del comunismo en Europa, la tercera ola ha sido una decepción. Construir una democracia implica un arduo proceso de edificar un Estado sólido que pueda asegurar el orden, al tiempo que proteja los derechos ciudadanos, permita funcionar a las fuerzas opositoras, y controle al ejecutivo. La alta incidencia de rupturas y estancamientos –que juntos componen hasta 62 de 91 resultados de este estudio– sugiere que estos desafíos resultaron demasiado difíciles de superar para la mayoría de países.

En 2017 la puntuación promedio de democracia liberal a lo largo de los 79 países incluidos en el análisis fue solo de 0.48. Esta es aproximadamente la puntuación de 2017 de Paraguay, un país con profundos déficits democráticos. Si consideramos solo los países que fueron todavía democráticos en 2017, la puntuación promedio es considerablemente alta (0.56). Sin embargo, esto lleva el promedio únicamente hacia aproximadamente el nivel de Brasil en 2017, el cual ha estado encarando desafíos políticos significativos.



Rupturas: Las rupturas han sido el desenlace más común. Tal como muestra la Tabla 1, en la página 85, la mayoría ocurrieron en periodos relativamente cortos. La longevidad media de los regímenes democráticos que emergieron y luego fracasaron entre 1974 y 2012 fue tan solo 10.6 años y la mediana fue solo 9.

Debido a que no se tomaron en cuenta algunos cambios de corta duración marginalmente por debajo del punto de corte de Lührmann como rupturas, el estimado este artículo respecto al número de rupturas es conservador, y el estimado de la longevidad mediana es generoso. Adherirse estrictamente a las reglas de Lührmann elevaría el número de rupturas a 58 de las 114 transiciones (a diferencia de 34 de las 91 bajo las reglas modificadas para este estudio).

A medida que la tercera ola se propagó desde los países europeos del sur, donde se originó, hacia América Latina, la mayoría de académicos y hacedores de políticas eran escépticos de que las democracias, entonces emergentes, durarían. Olas pasadas de democracias en América Latina han sido efímeras, eventualmente dando paso a periodos de renovado autoritarismo.



Tabla 1. Rupturas

| País | Transición | Ruptura | País | Transición | Ruptura |
|-----------------|------------|---------|-------------|------------|---------|
| Armenia | 1990 | 1996 | Nepal | 2009 | 2011 |
| Bangladesh | 1992 | 2005 | Nicaragua | 1990 | 2008 |
| Bielorrusia | 1992 | 1996 | Nigeria | 2000 | 2009 |
| Burkina Faso | 1993 | 2015 | Perú | 1981 | 1992 |
| Islas Comoras | 2007 | 2015 | Filipinas | 1988 | 2004 |
| Rep. Dominicana | 1982 | 1990 | Rusia | 1992 | 2000 |
| Fiyi | 1993 | 2000 | Serbia | 2001 | 2017 |
| Fiyi | 2002 | 2007 | Is. Salomón | 1978 | 1999 |
| Ghana | 1980 | 1981 | Sri Lanka | 1995 | 2005 |
| Honduras | 1990 | 2010 | Surinam | 1976 | 1980 |
| Macedonia | 1998 | 2012 | Tanzania | 1996 | 2001 |
| Madagascar | 1994 | 2001 | Tanzania | 2006 | 2016 |
| Malauí | 1995 | 2004 | Tailandia | 1997 | 2006 |
| Maldivas | 2009 | 2014 | Turquía | 1988 | 2014 |
| Mali | 1993 | 2012 | Ucrania | 1994 | 1998 |
| Moldavia | 1992 | 2005 | Ucrania | 2006 | 2014 |
| Montenegro | 2003 | 2007 | Zambia | 1994 | 2014 |



Alta desigualdad e instituciones democráticas históricamente débiles en la mayoría de países de América Latina, esparcieron la pobreza en varios de ellos; y las graves tensiones económicas a las que se enfrentaba la región en los años ochenta y noventa también pobremente auguraban una democracia estable. Aun así, tanto en América Latina como en el sur de Europa, el camino hacia la supervivencia democrática finalmente resultó ser más suave que en partes del mundo más tarde alcanzadas por la tercera ola. De 43 democracias iniciadas entre 1974 y 1992, varias ubicadas en estas dos regiones, solo 14 (32.5%) se vinieron abajo para 2017. La tasa anual de ruptura, refiriéndose al número total de rupturas dividido para el número total de países-años codificados como democracia electoral entre las transiciones y 2017, fue casi tan bajo para las democracias que emergieron durante los inicios de la tercera ola como lo fue para aquellas que aparecieron entre 1849 y 1944 (ocurrieron rupturas en un 1.3 por ciento de países-años entre el primer grupo, comparado al 1.1 por ciento del segundo grupo).

Los tempranos años noventa fueron una época de amplio optimismo democrático, pero varias de las democracias que emergieron a partir de este periodo en adelante resultaron altamente frágiles y fracasaron. La tasa anual de rupturas entre los regímenes democráticos iniciados entre 1993 y 2012 fue de 3.3 por ciento, aproximadamente tres veces más alto que de los regímenes que se tornaron democracias entre 1974 y 1992. De entre los 48 regímenes del primer grupo, 20 fracasaron para 2017. Este último segmento de la tercera ola incluyó los casos poscomunistas y africanos, en los cuales las democracias usualmente tuvieron que enfrentar condiciones iniciales menos favorables. Después del fin de la Guerra Fría, muchos países africanos cedieron ante la presión blanda Occidental y se liberalizaron, algunas veces conduciendo al nacimiento de democracias débiles. Pero pocos de estos regímenes se convirtieron en sólidas democracias liberales, y muchas fracasaron, a menudo relativamente rápido. De entre los diez casos de rupturas africanas incluidas en la Tabla 1, el número promedio de años desde la transición hasta la ruptura fue solo 11.

Tabla 2. Erosiones

| País | Año de transición | Puntuación Democracia Liberal | | Diferencia |
|---------|-------------------|-------------------------------|-------|------------|
| | | Primer año | 2017 | |
| Ecuador | 1980 | 0.484 | 0.359 | -0.125 |
| Polonia | 1991 | 0.774 | 0.596 | -0.178 |

Erosiones: Sorprendentemente, únicamente hubo dos casos de erosión democrática sin ruptura: Ecuador y Polonia (ver Tabla 2 arriba, y en la clasificación de Hungría, ver página

86 abajo). La puntuación de la democracia liberal de Ecuador permaneció considerablemente estable desde 1980 (0.48), el primer año de su régimen democrático hasta 2007 (0.47), pero la gradual erosión democrática bajo el mandato del presidente Rafael Correa (2007-17) redujo este número a 0.36 para 2017. En Polonia, un país que ha sido uno de los casos más exitosos de la democratización postcomunista, el partido Ley y Justicia (*Law and Justice party*) ha reforzado el control del gobierno sobre el poder judicial, la sociedad civil y la prensa desde que asumió el poder en 2015. En ese año, Polonia puntuó 0.78 en el Índice de Democracia Liberal, un valor casi idéntico al 0.77 de su año de transición (en 1991). Al cabo de únicamente dos años de gobierno del partido Ley y Justicia, esta puntuación se deterioró dramáticamente a 0.60. En adición a estos casos, unos pocos países se aproximaron a la erosión democrática para el año 2017, y cuatro regímenes experimentaron una erosión inmediatamente un año antes de una ruptura (Fiyi, Nicaragua, Serbia y Ucrania)⁴.

Estos hallazgos sugieren que una erosión rara vez se convierte en un equilibrio estable en el cual la democracia persiste a un nivel reducido. Varios líderes que empezaron bajo el camino de debilitar la democracia liberal buscan, más adelante, menoscabar los controles y balances. Si son exitosos, un régimen electoral autoritario emerge. Si fracasan (como en el caso de Colombia bajo Álvaro Uribe en 2010), la democracia permanece intacta, sin experimentar una importante erosión. De cualquier manera, una erosión a gran escala de la democracia sin un mayor descenso al autoritarismo ha sido poco común.

Estancamientos: Con un total de 28 casos, el estancamiento es el segundo desenlace más común entre las transiciones de la tercera ola (ver Tabla 3 en la página 88). Tres notables patrones caracterizan a los regímenes de este grupo. Primero, han mostrado pocos cambios netos desde el año de transición hasta 2017, a pesar de haber durado mucho tiempo en promedio- una media de veinte años. Segundo, la mayoría presentaron deslumbrantes déficits democráticos en el primero año de democracia y los siguieron haciéndolo en 2017. El puntaje medio de democracia liberal en 2017 para los 28 casos fue 0.50, similar al nivel de 2017 de Colombia y Burkina Faso. Estas democracias débiles dieron paso a la teorización seminal de Guillermo O'Donnell sobre áreas "marrones" ("*Brown*" areas) dentro de regímenes democráticos y semidemocráticos- zonas geográficas donde la protección de los derechos democráticos está truncada, el clientelismo es penetrante, los controles y balances son débiles, y el Estado de Derecho es precario. Tercero, si en promedio estos países están avanzando de a poco hacia convertirse en democracias más robustas, lo están haciendo a paso de tortuga.

4 También hubo un caso de avances significativos previo a una ruptura: Burkina Faso entre 1993 y 2014.



Tabla 3. Estancamientos

| País | Año de transición | Puntuación Democracia Liberal | | Diferencia |
|-----------------|-------------------|-------------------------------|-------|------------|
| | | Primer año | 2017 | |
| Albania | 2002 | 0.425 | 0.463 | 0.038 |
| Argentina | 1984 | 0.604 | 0.631 | 0.027 |
| Benín | 1992 | 0.527 | 0.612 | 0.085 |
| Bután | 2009 | 0.484 | 0.521 | 0.037 |
| Bolivia | 1986 | 0.415 | 0.397 | -0.018 |
| Bulgaria | 1991 | 0.552 | 0.593 | 0.041 |
| Colombia | 1992 | 0.439 | 0.492 | 0.053 |
| Croacia | 2000 | 0.553 | 0.553 | 0.000 |
| Rep. Dominicana | 1996 | 0.276 | 0.255 | -0.021 |
| Ghana | 1996 | 0.443 | 0.537 | 0.094 |
| Grecia | 1975 | 0.604 | 0.695 | 0.091 |
| Hungría | 1990 | 0.552 | 0.552 | -0.030 |
| India | 1977 | 0.353 | 0.429 | 0.076 |
| Indonesia | 2000 | 0.485 | 0.475 | -0.010 |
| Líbano | 2009 | 0.281 | 0.314 | 0.033 |
| Lesoto | 2003 | 0.462 | 0.424 | -0.038 |
| Liberia | 2006 | 0.529 | 0.490 | -0.039 |
| Malawi | 2009 | 0.420 | 0.474 | 0.054 |
| Moldavia | 2009 | 0.395 | 0.420 | 0.025 |
| Nigeria | 2011 | 0.388 | 0.376 | -0.012 |
| Panamá | 1992 | 0.557 | 0.611 | 0.054 |
| Filipinas | 2007 | 0.382 | 0.363 | -0.019 |
| Sierra Leona | 2003 | 0.393 | 0.372 | -0.021 |
| Islas Salomón | 2002 | 0.370 | 0.447 | 0.077 |
| Sudáfrica | 1988 | 0.521 | 0.614 | 0.093 |



| País | Año de transición | Puntuación Democracia Liberal | | Diferencia |
|---------|-------------------|-------------------------------|-------|------------|
| | | Primer año | 2017 | |
| Surinam | 1988 | 0.521 | 0.614 | 0.093 |
| Túnez | 2012 | 0.563 | 0.621 | 0.058 |
| Vanuatu | 1980 | 0.564 | 0.636 | 0.072 |

Entre el año de transición y el año 2017, el puntaje promedio de democracia liberal de estancamiento de la democracia aumentó solo en 0.03 y el incremento *anual* promedio por país fue escaso 0.0016. Si se calcula en base a la puntuación media de 2017 para este grupo y la tasa media anual de cambios desde el año de transición, le tomaría a la democracia estancada un promedio 125 años en convertirse en una democracia liberal de alta calidad (es decir, para alcanzar la puntuación de 0.70).

Existe una variación considerable a lo largo de estos 28 casos. A partir de 2017, Benín, Ghana, Grecia, Sudáfrica y Surinam se acercaron considerablemente a ser codificadas como países que han alcanzado avances democráticos. En contraposición, la democracia se ha deteriorado en Hungría, Lesoto y Liberia tras sus transiciones, pero no lo suficiente para que se catalogue a estos casos como instancias de erosión.

El hecho de que varios países no presentaran mayor variación desde el año de transición hasta 2017 indica que el estancamiento es habitualmente un equilibrio estable. Aun así, el estancamiento frecuentemente también puede ser una estación de paso en el camino a la ruptura.

Tabla 4. Avances

| País | Año de transición | Puntuación Democracia Liberal | | Diferencia |
|-------------|-------------------|-------------------------------|-------|------------|
| | | Primer año | 2017 | |
| Brasil | 1987 | 0.399 | 0.568 | 0.169 |
| Cabo Verde | 1991 | 0.481 | 0.715 | 0.234 |
| Chile | 1990 | 0.628 | 0.787 | 0.159 |
| El Salvador | 1995 | 0.282 | 0.459 | 0.177 |
| Georgia | 2004 | 0.364 | 0.550 | 0.186 |
| Guatemala | 1997 | 0.285 | 0.506 | 0.221 |
| Guyana | 1998 | 0.355 | 0.488 | 0.133 |
| Letonia | 1990 | 0.479 | 0.751 | 0.272 |



| | | | | |
|--------------------|------|-------|-------|-------|
| México | 1996 | 0.292 | 0.476 | 0.184 |
| Mongolia | 1991 | 0.389 | 0.531 | 0.142 |
| Namibia | 1990 | 0.406 | 0.578 | 0.172 |
| Paraguay | 1993 | 0.358 | 0.468 | 0.110 |
| Perú | 2001 | 0.456 | 0.603 | 0.147 |
| Portugal | 1976 | 0.517 | 0.821 | 0.304 |
| Rumania | 1991 | 0.344 | 0.487 | 0.143 |
| Santo Tomé y Prin. | 1992 | 0.506 | 0.609 | 0.103 |
| Senegal | 1983 | 0.377 | 0.577 | 0.200 |
| Eslovaquia | 1995 | 0.569 | 0.729 | 0.160 |
| Corea del Sur | 1988 | 0.423 | 0.713 | 0.290 |
| España | 1978 | 0.499 | 0.703 | 0.204 |
| Taiwán | 1997 | 0.512 | 0.691 | 0.179 |
| Timor Oriental | 2002 | 0.378 | 0.510 | 0.132 |
| Uruguay | 1985 | 0.489 | 0.768 | 0.279 |

De entre los 34 regímenes que sufrieron una ruptura, 28 hubiesen sido clasificados como casos de estancamiento de haber sido evaluados el año previo a esa ruptura (ver Apéndice 3 en línea para detalles). Debido a que tantos regímenes se han estancado, durante un periodo prolongado de tiempo, y debido a que estos regímenes son vulnerables a la ruptura, este desenlace poco estudiado de las transiciones merece más atención de la que ha recibido.

Avances: No obstante, el decepcionante registro general de la tercera ola, incluye 23 casos, expandidos a lo largo de seis continentes, en donde significativos avances democráticos tuvieron lugar después de la transición (ver Tabla 4 arriba).

Esta lista de avances requiere de algunas alarmantes advertencias. La mayoría de los 23 regímenes que pertenecen en esta categoría tienen puntuaciones sumamente bajas de democracia liberal inicial: El puntaje inicial promedio fue de apenas 0,425. Por consiguiente, en la mayoría de los casos, el aumento significativo en la puntuación no implica necesariamente que estos países se hayan convertido en democracias de alto nivel, sino que simplemente han avanzado desde un punto de partida bajo. A partir de 2017, muchos de estos regímenes permanecieron en lo que Fareed Zakaria llama democracias iliberales y Larry Diamond describe como democracias electorales.

Conseguir un alto nivel de democracia liberal ha sido la excepción, sin embargo, es factible. El segmento de 23 avances incluye ocho países que recibieron una puntuación



de democracia liberal de 0,70 o superior en 2017 – Cabo Verde, Chile, Letonia, Portugal, Eslovaquia, Corea del Sur, España, y Uruguay. Portugal, Corea del Sur y Uruguay fueron los países que experimentaron las mejoras más significativas desde la transición al 2017.

Tabla 5. Altamente democráticos sin avances significativos

| País | Año de transición | Puntuación Democracia Liberal | | Diferencia |
|------------|-------------------|-------------------------------|-------|------------|
| | | Primer año | 2017 | |
| Rep. Checa | 1991 | 0.819 | 0.768 | -0.051 |
| Estonia | 1993 | 0.830 | 0.860 | 0.0.30 |
| Lituania | 1990 | 0.751 | 0.734 | -0.017 |
| Eslovenia | 1991 | 0.730 | 0.792 | 0.062 |

Altamente democráticas sin avances significativos: Únicamente República Checa, Estonia, Lituania, y Eslovenia caen en esta categoría (ver Tabla 5 arriba). Estos cuatro países postcomunistas comparten con los casos de estancamiento el hecho de que sus puntajes de democracia liberal V-Dem no han cambiado significativamente desde el año de transición. Sin embargo, estos países no exhiben los mismos bastos déficits democráticos que se evidencian en los regímenes clasificados como estancados. A nivel intuitivo, no es útil etiquetar a las democracias de alto nivel como estancadas.

Los cuatro regímenes empezaron con altos puntajes de democracia liberal del V-Dem. El puntaje inicial promedio para este grupo fue de 0.78 (en comparación, el Reino Unido puntuó 0,80 en 2017). Tres de los cuatro países- todos excepto Eslovenia- tenían un historial de democracia previo a la Segunda Guerra Mundial, un legado que probablemente les dio una ventaja al reconstruir la democracia tras la caída del comunismo.

Agregando estos cuatro casos a los ocho casos de avances democráticos que han conducido a altos puntajes de democracia liberal, se obtiene un total de únicamente doce democracias liberales robustas en vigor en 2017 a lo largo de los 79 países que experimentaron transiciones de tercera ola. Encarando las 34 rupturas y 28 estancamientos, este es un récord decepcionante. Aun así, vale la pena considerar que muchas de estas rupturas y estancamientos ocurrieron en terrenos inhóspitos con condiciones de partida desfavorables.

3. Democracias de bajo nivel

Entre los regímenes democráticos de la tercera ola que han perdurado, la democracia de bajo nivel ha sido el desenlace predominante. La ausencia de avances después de la transi-





ción a menudo resulta de un impase entre las fuerzas que buscan la profundización de la democracia y otras que se oponen a este curso. Una manifestación de este tira-y-afloja es la existencia regímenes subnacionales híbridos y autoritarios. Bajo regímenes democráticos a nivel nacional, Argentina, Brasil, México, y Perú han alojado regímenes híbridos en partes de su territorio, así como lo hizo Rusia antes de que revierta hacia un claro mando autoritario bajo el presidente Vladimir Putin. Los regímenes híbridos subnacionales mantienen elecciones que no son totalmente libres y justas, incluso cuando el conteo de votos es acertado. El campo de juego se encuentra inclinado. Los medios de comunicación y las cortes se encuentran altamente controlados por los ejecutivos provinciales, y los líderes autoritarios subnacionales usan recursos públicos para cultivar apoyo y mermar a la oposición. Estos segmentos de gobierno híbrido o autoritario debilitan la democracia a nivel nacional. Las grandes desigualdades internas durante el ejercicio de los derechos democráticos son comunes en las democracias de baja calidad.

Desde la década de 1990, ha surgido otra distorsión en algunos regímenes democráticos, principalmente en la África Subsahariana y América Latina: organizaciones criminales han mermado la democracia a nivel local, especialmente en vecindarios urbanos pobres. Los residentes de los vecindarios que son controlados por organizaciones criminales no pueden ejercer libertad de expresión u otros derechos democráticos básicos; no pueden votar de forma libre y justa; y podrían no ser capaces de votar en absoluto. Donde grupos de crimen organizado subvierten la democracia de esta manera, incluso si un país consigue otras victorias democráticas, el nivel general de democracia liberal permanecerá modesto.

Un tercer escenario común que conduce a una democracia de baja calidad ocurre cuando ejecutivos nacionales bloquean la profundización democrática o trabajan para debilitar los controles y balances, pero no llegan a instigar rupturas democráticas completas. Los regímenes resultantes permiten elecciones con un acertado conteo de votos, aunque usualmente sin un justo terreno de juego. En la década de 2010, Hungría y Bolivia han ejemplificado este camino. Ambos países realizaron avances significativos durante sus primeras dos décadas como democracias, pero desde entonces, ejecutivos hambrientos de poder han presidido la corrosión de la democracia liberal. El primer ministro de Hungría Viktor Orbán y el presidente de Bolivia Evo Morales, han limitado los derechos de la oposición y los controles y balances desde asumir el cargo en 2010 y 2006 respectivamente. Entre la transición y 2017, los niveles de democracia en cada país ascendieron para después declinar, sin embargo, no cayeron lo suficiente para calificar como una ruptura democrática o como una erosión. En cambio, han retrocedido hacia lo que eran durante el año de transición.

Los retrocesos democráticos ocurridos durante los mandatos de Morales y Orbán no son rupturas ya que, en 2017, Bolivia y Hungría aún sostenían puntajes de democracia electoral sobre el límite aquí determinado. Estos casos no constituyen erosiones ya los pun-

tajes de democracia liberal de 2017 de estos dos países, aunque más bajos que antes de que sus líderes actuales ascendieran al poder, no han descendido significativamente por debajo de los puntajes asignados al momento de la transición. Si se codifican como erosiones basándose en el cambio desde el puntaje post transitorio más alto de democracia liberal hasta 2017, Bolivia y Hungría calificarían. Pero, debido a que se mide el cambio desde el año de transición hasta 2017, se los clasifica como estancamientos. (De esta forma, el puntaje inicial de democracia liberal relativamente bajo de Hungría de 0.55 ayuda a explicar por qué su clasificación difiere de la de Polonia, que recibió un puntaje de democracia liberal de 0.77 en su año de transición).

En partes del mundo donde Estados Unidos o la Unión Europea tienen fuerte influencia y extensos lazos (o “vinculo”), las dinámicas internacionales que aumentaron el costo de abiertamente abandonar la democracia, paradójicamente han contribuido a algunos casos de supervivencia democrática de baja calidad. Tras el fin de la Guerra Fría, los golpes de Estado y las dictaduras abiertas se tornaron menos comunes debido a que Estados Unidos, la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea ejercieron presión para apoyar la democratización y promovieron los derechos humanos. Sin embargo, incluso antes de la reciente erosión del consenso de la política exterior pro-democracia en Europa occidental y en los Estados Unidos, a los actores occidentales les resultaba difícil presionar a los países que no querían profundizar sus democracias superficiales. Por ende, en muchos casos donde los líderes carecían de un compromiso de principios con el mando democrático, la democracia sobrevivió sin profundizarse.

4. El rol de las condiciones de fondo iniciales

Para entender de mejor manera las condiciones asociadas con la supervivencia, ruptura y avances democráticos, se han desarrollado algunos análisis simples de regresión multi-variable. Si bien muchos factores posteriores a la transición influyen en los desenlaces del régimen, aquí se ha hecho énfasis en algunas de las circunstancias estructurales y políticas iniciales que enfrentaron los líderes democráticos. Con este fin, aquí se ha examinado principalmente a los indicadores evaluados durante el año en el cual los países experimentaron su transición.

Los factores que podrían hacer que las rupturas sean menos probables y los avances democráticos sean más significativos incluyen un mayor nivel de desarrollo económico, mayor capacidad del Estado, un vecindario más democrático y un pasado más democrático. Un nivel inicial de democracia más alto, debería reducir la probabilidad de una ruptura. También se probó si los sistemas presidenciales hacían a los países más vulnerables a la ruptura, para así ver si el clásico argumento de Juan Linz sobre los “peligros del presiden-



cialismo” tiene sustento. En adición a estas mediciones de condiciones iniciales, se analizó un factor contemporáneo: el crecimiento medio del PIB per cápita desde el primer año de democracia hasta el último, el cual bien es el año 2017 o el año final de democracia antes de una ruptura. Un pobre desenvolvimiento económico puede hacer a las democracias más vulnerables a la ruptura y reducir la probabilidad de obtener avances significativos. Para minimizar el número de observaciones perdidas debido a datos extraviados o ausentes, se incluye a la capacidad del Estado y al PIB per cápita de forma separada y luego se los coloca a ambos en la misma regresión. (Para detalles, ver Apéndice 4 en línea)

Los cálculos indican que los regímenes que comenzaron con un nivel más alto de democracia liberal, que se encontraban geográficamente rodeados por democracias y que experimentaron mejores tasas de crecimiento económico fueron menos proclives a la ruptura (ver tabla A1 en el Apéndice 4 en línea). Estos hallazgos se alinean con las expectativas. Los países más ricos también podrían haber sido menos propensos a sufrir rupturas, pero los datos son inconclusos (el valor de p es menor a 0,14). Contrario a las expectativas, la historia democrática previa y los niveles de capacidad del Estado no muestran asociación con las rupturas.

Al momento de buscar asociaciones entre las condiciones iniciales y el avance democrático, surgió un panorama diferente. Si se considera cuál de las 57 democracias que sobrevivieron hasta 2017 se encontraban entre las 23 que experimentaron avances significativos en los niveles de democracia liberal, se encuentra que los regímenes con menor PIB per cápita inicial, así como aquellos que experimentaron menor crecimiento económico, tenían menores posibilidades de profundizar la democracia. Lo mismo viene a ser cierto para regímenes que empezaron con un nivel de democracia más alto, un patrón que presumiblemente refleja un “efecto de techo”. Entre regímenes sobrevivientes, aquellos que empezaron con puntajes menores tenían que ir más lejos antes de toparse con este techo, y, por lo tanto, les resultó más fácil obtener grandes ganancias.

El hecho de que los países con un PIB per cápita más alto tengan mayores probabilidades de registrar avances significativos es consistente con la teoría de la modernización. Mientras que muchas democracias nuevas nacieron en países con un bajo nivel de desarrollo, estos regímenes son menos propensos a profundizarse. Contrario a las expectativas, una mayor capacidad del Estado no demostró una fuerte asociación con avances democráticos. También, contrario a las expectativas, los países con una previa herencia democrática más fuerte y aquellos en un vecindario más democrático no fueron más propensos a conseguir ganancias democráticas más significativas. De entre los otros factores evaluados, los niveles iniciales de inequidad no mostraron una clara asociación ni con rupturas ni con avances. De la misma forma, contrario a las expectativas, una transición desde una dictadura militar no resultó en una probabilidad más alta de ruptura que una transición desde cualquier otro tipo de dictadura.



Si es que una lección de estos hallazgos es que los avances democráticos significativos son difíciles incluso bajo circunstancias favorables, otra es que dichos avances fueron particularmente elusivos para aquellas democracias agravadas por pobres condiciones económicas. Las democracias que tuvieron la ventaja de un PIB per cápita mayor en el año de su nacimiento y aquellas que experimentaron un potente crecimiento, fueron más propensas a conseguir ganancias más significativas. Los regímenes que experimentaron un crecimiento económico sólido también fueron más propensos a evitar rupturas.

Con respecto a esto, se compararon los caminos tomados por los dos regímenes democráticos iniciados entre 1974 y 2012. El primero emergió en 1980 (o, según la codificación de este artículo, en 1981), pero cayó ante el “auto-golpe de Estado” del presidente Fujimori en 1992. Después de que Fujimori huyera del país y renunciara bajo presión popular en 2000, Perú restauró la democracia en 2001. Desde aquel año, los puntajes de democracia liberal de Perú han mejorado lo suficiente como para clasificar su caso como un avance democrático.

Un fuerte crecimiento económico le dio al actual régimen democrático de Perú probabilidades altamente superiores de supervivencia y profundización que las de su precursor asolado por la crisis. En un país con record de crecimiento tan triste como el de la democracia peruana de 1981-92 (un promedio de -0.8 por ciento per cápita por año), las posibilidades de ruptura eran 90 por ciento más altas comparadas con un país que ha crecido tan rápidamente como lo ha hecho Perú desde su redemocratización en 2001 (5.7 por ciento per cápita por año en promedio). De forma similar, las probabilidades de progreso son aproximadamente 3.6 veces más altas para un país con los índices de crecimiento del régimen actual de Perú, que las del infructuoso predecesor del régimen.

Aunque las condiciones iniciales de fondo afectan las probabilidades de diferentes desenlaces, estas no son destino, como lo demuestran democracias que han tenido éxito en tales condiciones, como India desde 1947 y Costa Rica desde 1949. Entre casos de tercera ola, Benín (0,61), Santo Tomé y Príncipe (0,61), Senegal (0,58), Ghana (0,54), y Mongolia (0,53) alcanzaron en 2017 niveles de democracia liberal considerablemente mayores de lo que se esperaba en base a los muy bajos PIB iniciales per cápita de estos países. En efecto, la mera supervivencia de la democracia en estos casos es una historia de éxito. De la misma forma, en 2017, Eslovenia (0,79) y Benín (0,61) tuvieron puntajes de democracia liberal mucho más altos de lo que se esperaba dado su muy baja capacidad de Estado en sus primeros años como democracias. La democracia puede florecer a pensar de condiciones iniciales notablemente adversas.

La tercera ola generó esperanzas de que la democracia había triunfado decididamente sobre las dictaduras. La política global se transformó; nunca antes tanta gente en el mundo vivió bajo democracia electoral. Aun así, los desenlaces más comunes entre transiciones de tercera ola han sido las rupturas y los estancamientos. Estos casos de profundización



democrática substancial conduciendo hacia democracias liberales robustas son excepciones aisladas. Sin sorprender, las rupturas democráticas han sido considerablemente más probables en países con un punto de partida menos democrático, peor rendimiento económico y un vecindario menos hospitalario. Avances democráticos más significativos han sido más probables en países que comenzaron con un PIB per cápita mayor y en aquellos que gozan de un crecimiento económico más potente, al igual que aquellos con un punto de partida menos democrático.

Se concluye con dos notas optimistas durante este momento desafiante para los campeones de la democracia. Primero, en promedio, los países atrapados en la tercera ola fueron mucho más democráticos en 2017 de lo que fueron antes de su primera transición después de 1974. El puntaje promedio de democracia liberal para los 79 países de este artículo en el año anterior a su primera transición fue 0,278, aproximadamente la puntuación de la Honduras contemporánea. En 2017, el promedio fue de 0,482. Sería temerario pasar por alto los contratiempos y el estancamiento, pero sería igualmente engañoso ignorar los dramáticos avances democráticos que se evidencian cuando se consideran largos periodos de historia. Segundo, aunque la supervivencia democrática y los avances son más difíciles cuando los regímenes encaran condiciones iniciales adversas, la tercera ola ha mostrado nuevamente que, incluso bajo esas condiciones, nuevas democracias pueden prosperar.

Agradecimiento

Agradecemos a Michael Coppedge, María Victoria De Negri, Steven Levitsky, y Aníbal Pérez-Liñan por sus valiosos comentarios.

Bibliografía

- Andreas Schedler. *The Criminal Subversion of Mexican Democracy*. Journal of Democracy 25. January 2014. pp. 5–18.
- Anna Lührmann, Marcus Tannenberg, and Staffan I. Lindberg, *Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes*. Politics and Governance 6, no. 1. 2018. pp. 60–77.
- Carlos Gervasoni. *Hybrid Regimes Within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. New York: Cambridge University Press. 2018.
- Fareed Zakaria. *The Rise of Illiberal Democracy*. Foreign Affairs 76. November- December. 1997. Pp. 22–43; Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999).



- Guillermo O'Donnell. *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries*. World Development 21. 1993. pp. 1355–69.
- Juan J. Linz, *The Perils of Presidentialism*. Journal of Democracy 1. Winter 1990. pp. 51–69
- Larry Diamond and Leonardo Morlino, eds. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 2005. and Daniel H. Levine and José E. Molina, eds., *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner. 2011.
- Michael Coppedge et al. *V-Dem Country-Year Dataset v8*. Varieties of Democracy Project. 2018; Daniel Pemstein et al., *The V-Dem Measurement Model: Latent Variable Analysis for Cross-National and Cross-Temporal Expert-Code Data*. V-Dem Institute Working Paper 2018. pp.21, 3 rd ed., University of Gothenburg. April 2018.
- Steven Levitsky and Lucan A. Way. *International Linkage and Democratization*. Journal of Democracy 16. July 2005. pp.20–34.



La presidencia del ejecutivo unitario de Rafael Correa

The Presidency of the Unitary Executive of Rafael Correa

John Polga-Hecimovich*

Resumen

Igual a otros líderes de la marea rosa, el presidente Rafael Correa fue un presidente poderoso que transformó radicalmente el Estado ecuatoriano durante su mandato. Esto no se debió simplemente a la falta de restricciones horizontales formales. En cambio, sostengo que Correa pudo maximizar su fuerza a través de una combinación de tres factores: una presidencia constitucionalmente poderosa, poderes informales excepcionalmente fuertes y una interpretación del “ejecutivo unitario” de los límites constitucionales al poder de la presidencia. A través del análisis de estas tres dimensiones, muestro que lo que distinguió a Correa de otros presidentes ecuatorianos no fue su poder formal o su ambición, sino sus poderes informales en forma de apoyo partidista y aprobación pública. Los hallazgos sugieren que todos los presidentes deben estar igualmente libres en su capacidad para revertir (o profundizar) los cambios políticos si disfrutan de suficientes poderes informales y la voluntad de maximizarlos—no simplemente una falta de restricciones formales, como sugieren los estudios del híper presidencialismo.

Palabras claves: Poderes presidenciales, ejecutivo unitario, ola rosa, Rafael Correa, presidencialismo

Abstract

As with other Pink Tide presidents, President Rafael Correa radically transformed the Ecuadorian state. This was not simply due to a lack of checks and balances. I argue that Correa maximized his strength through a combination of three different factors: a constitutionally powerful presidency, uniquely strong informal powers, and a willingness to liberally interpret constitutional limits to his power. Through an analysis of these three dimensions, I show that what truly made Correa unique among Ecuadorian presidents was not his formal power or even his ambition to exercise authority but his informal powers in the forms of partisan support and public approval. The findings suggest that other presidents should be equally unconstrained in their ability to reverse (or deepen) political change if they enjoy sufficient informal powers and the willingness to maximize them—not simply a lack of formal restrictions, as studies of hyper presidentialism suggest.

Keywords: Presidential powers, unitary executive, pink wave, Rafael Correa, presidentialism

* John Polga-Hecimovich, US Naval Academy. e-mail: polgahec@usna.edu

El autor le agradece a Brendan Doherty por su ayuda para comenzar este manuscrito, y a Manuel Alcántara, Simón Pachano y Francisco Sánchez por sus comentarios. Las opiniones expresadas en este artículo son únicamente las del autor y no representan las opiniones o el respaldo de la Academia Naval de los Estados Unidos, el Departamento de la Marina, el Departamento de Defensa o el gobierno de los Estados Unidos.
Fecha de recepción: 4 de mayo de 2019
Fecha de aprobación: 24 de mayo de 2019





Los académicos y analistas han utilizado el concepto de “híper presidencialismo” para referirse a los jefes de Estado que sistemáticamente concentran el poder político sin suficientes restricciones horizontales. Esto se ha aplicado al gobierno neoliberal de Carlos Menem (Nino 1992; Rose-Ackerman et al. 2011), así como a los gobiernos de la marea rosa de Hugo Chávez (Penfold-Becerra 2010), Evo Morales (Zovatto 2013), Daniel Ortega (Close y Martí i Puig 2012) y Rafael Correa (Bowen 2011; Granda 2012), entre otros. En todos los casos, los académicos se enfocan en la erosión del sistema de separación de poderes y el crecimiento de los poderes constitucionales del presidente (Basabe-Serrano 2017). Sin embargo, esta perspectiva híper presidencialista es, en el mejor de los casos, incompleta: no explica por qué los presidentes con poderes constitucionales similares los ejercen de manera diferente.

Una comprensión más matizada del poder presidencial debe ir más allá de los límites del poder formal para entender el papel de los poderes informales, así como la interpretación de cada presidente sobre el alcance y los límites de su autoridad. Para comenzar, las teorías centradas en la presidencia por sí solas (*presidency-centered theories*), con su dependencia de las instituciones formales, no explican el surgimiento del llamado híper presidencialismo en un momento específico y no en otro. De manera similar, las teorías centradas en el presidente (*president-centered theories*) ofrecen explicaciones incompletas para el surgimiento casi simultáneo de una ola de jefes de Estado poderosos como los de la marea rosa. Juntas, estas teorías ofrecen un panorama más completo del ejercicio del poder presidencial. Aun así, estas teorías no pueden explicar porque algunos presidentes actúan mayor o menor moderación—como los presidentes chilenos de los años 90 que evitaron maximizar su poder constitucional (Siavelis 2002). En otras palabras, también hay que considerar como cada presidente interpreta la constitución, su papel como jefe de Estado y los alcances de su poder.

Con el ejemplo de Ecuador bajo Rafael Correa (2007-2017), muestro como un fundamento constitucional sólido, inigualables poderes informales y una gran comprensión de los límites de su poder le permitieron al mandatario ecuatoriano ejercer más poder que cualquier otro presidente en la historia de su país. Como mínimo, los cambios al Estado realizados por Correa fueron más drásticos que aquellos de cualquier otra administración presidencial lograda desde el regreso a la democracia en 1979, incluidas las reformas neoliberales bajo León Febres Cordero (1984-1988), Sixto Durán Ballén (1992-1996) o Jamil Mahuad (1998-2000). Demuestro que lo que realmente separó a Correa de sus predecesores no fue su poder constitucional, aunque la Constitución de Montecristi de 2008 lo dotó de ciertas prerrogativas adicionales, sino sus poderes informales más fuertes y su voluntad para maximizar esa autoridad. En este sentido, Correa parece haber adoptado la perspectiva del “ejecutivo unitario” (*unitary executive*) sobre la autoridad presidencial, una

interpretación que sostiene que los presidentes pueden actuar como lo deseen, a menos que la constitución lo prohíba explícitamente.

En la siguiente sección explico cómo la administración de Correa cambió la estructura, la escala y el poder del poder ejecutivo, aumentando el tamaño de la burocracia y centralizando el poder. Para interpretar cómo se logró hacer esto, reviso las teorías del poder ejecutivo centradas en la presidencia y el presidente, y resumo cuatro afirmaciones dominantes que los presidentes pueden hacer a sus poderes constitucionales. Posteriormente, expongo cómo Correa pudo realizar el cambio a través de una combinación de fuertes poderes presidenciales formales, poderes informales favorables y una interpretación constitucional del poder favorable a la centralización de la toma de decisiones en la presidencia. Las siguientes dos secciones explican cómo Correa ejerció sus poderes formales e informales. La última sección concluye al examinar la permanencia de estos cambios.

Hay al menos dos implicaciones de este argumento. Primero, una caracterización precisa del poder presidencial en la política comparativa debe incorporar las reglas formales de un enfoque centrado en la presidencia, así como el poder informal, y la voluntad de cada presidente de interpretar su papel dentro de la constitución de manera diferente. En segundo lugar, la medida en que Rafael Correa pudo cambiar el Estado y las instituciones de gobierno para hacerlos más receptivos a su agenda demuestra la gran influencia de la presidencia ecuatoriana, especialmente cuando el presidente en cuestión está suficientemente motivado. En última instancia, cualquier líder con suficiente poder informal que esté decidido a usarlo de manera expansiva tendrá muchas oportunidades para hacerlo.

1. Cambios en el Estado y la administración pública en el Ecuador

Igual a otros gobiernos de la marea rosa en América Latina, uno de los principales objetivos del gobierno de la Revolución Ciudadana de Rafael Correa fue promover un proyecto “posneoliberal” que reafirmaba la capacidad del Estado para intervenir en la economía y la sociedad. Esto marcó un agudo contraste con las reformas constitucionales llevadas a cabo durante los años 80 y 90 que redujeron el rígido control institucional del Estado sobre ciertos sectores estratégicos y procesos políticos y económicos. Por primera vez, la constitución política del país reconoció un amplio catálogo de derechos y garantías individuales, colectivos e históricos. También incorporó los derechos de la naturaleza y el respeto por otras cosmovisiones, e integró el concepto indígena del Buen Vivir como base de los derechos y el eje central del modelo desarrollista del país (*Constitución de la República del Ecuador* 2008, Artículos 71-74). La necesidad de garantizar y hacer cumplir estos derechos significaba otorgar al Estado mayores capacidades políticas e institucionales.



Para hacer todo esto, la administración de Correa alteró significativamente la estructura, escala y autoridad del poder ejecutivo. El presidente acrecentó enormemente el número de empleados del sector público y unidades gubernamentales, aumentó el presupuesto y utilizó poderosas agencias de planificación para reinsertar al Estado en la vida política y económica para realizar su Revolución Ciudadana, al mismo tiempo que centralizaba la toma de decisiones.

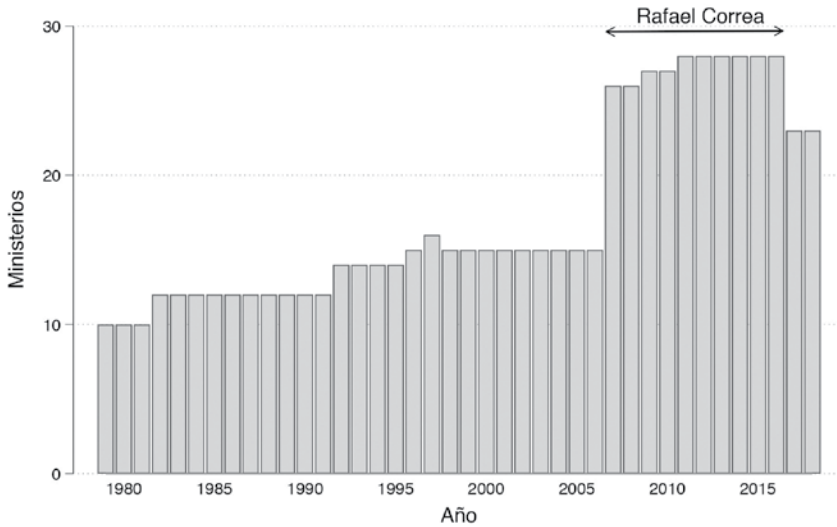
2. Crecimiento de la administración pública

La administración pública de Ecuador nunca fue tan grande entre 2007 y 2017, durante este período el gobierno aumentó tanto el número de funcionarios públicos como el presupuesto del sector público. Si bien las estadísticas oficiales del gobierno son difíciles de obtener, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encuentra que el número de funcionarios públicos aumentó más del doble entre 2003 y 2011, de 230.185 a 510.430 (Iacoviello 2006, 2014). Aunque algunas de estas contrataciones alimentaron nuevas agencias, la mayoría se envió a los cuerpos administrativos existentes en áreas políticas estratégicas. Según Correa, el 97% de los puestos creados estaban en solo cinco sectores: educación pública, salud pública, poder judicial, vigilancia policial y bienestar social. Un abrumador porcentaje de estos eran burócratas a nivel de calle (*street level bureaucrats*) que prestaban servicios de primera línea a los ciudadanos: entre 2006 y 2015, el gobierno agregó 26.328 docentes (un aumento del 15%, de 197.000 a más de 230.000) y 31.407 trabajadores en el sector de la salud (marcando un asombroso aumento del 81%, de 28.626 a 70.033) (Enríquez 2015). Además, los salarios totales del sector público se triplicaron de \$3,161 mil millones en 2006 a \$9,6 mil millones en 2014, lo que representó un aumento del 7% del producto interno bruto del país en tiempos de escasez económica al 9,5% en los más prósperos. Mejorar a los servicios sociales fue un objetivo claro.

Hubo un crecimiento concomitante en el número de unidades burocráticas. Es cierto que el Estado también creció bajo el neoliberalismo: en 1976, el poder ejecutivo consistía en apenas once ministerios y otras 37 agencias públicas; para 1999 esto había crecido a 15 ministerios y 112 agencias. Sin embargo, la escala de la expansión bajo Correa no tuvo precedentes, y el número de ministerios y otras agencias se dispararon a 28 y 152, respectivamente, bajo su supervisión (Arroyo 2015). La Figura 1, que muestra la evolución del gabinete ministerial entre 1979 y 2017, ilustra la magnitud relativa de la expansión burocrática bajo la administración de Correa y cómo se compara con el crecimiento anterior del poder ejecutivo, así como la disminución de los ministerios con la elección de Lenín Moreno a partir de 2017.



Cuadro 1. Ministerios de Gabinete en el Ecuador (1979-2018)



Fuente: Elaboración propia

Eso no es todo. Correa también agregó una serie de nuevas secretarías durante su tiempo en el cargo, llevando el número de tres a once. De hecho, el gabinete se duplicó en tamaño entre 2007 y 2017, de 16 ministerios y tres secretarías a 28 ministerios y once secretarías. Algunas de estas nuevas agencias se diseñaron específicamente para ayudar a desarrollar e implementar el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), incluida la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la Secretaría Nacional de la Administración Pública y la Secretaría del Buen Vivir. Otros, sin embargo, se desprendieron de los ministerios existentes o fueron elevados al estado de gabinete por el presidente (para un análisis profundo, ver Basabe-Serrano et al. 2018).

A más de los ministerios y secretarías regulares, el presidente creó una capa burocrática adicional en forma de los “ministerios coordinadores”. Estos organismos, vinculados a diferentes dimensiones del PNBV, estaban a cargo de administrar una flota común de ministerios y agencias afiliadas, mientras coordinaban entre el gobierno central y los gobiernos locales. Por ejemplo, el Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos administró el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, así como al menos otros ocho organismos públicos y corporaciones que se ocupaban de cuestiones relacionadas con la energía y las telecomunicaciones.





3. La (re-)centralización del Estado

A pesar de las reformas aparentemente dirigidas a la descentralización, el gobierno de Correa también logró centralizar el poder político. En base al artículo 264 de la Constitución Política de Ecuador (*Constitución de la República del Ecuador* 2008) y el artículo 108 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), el gobierno lanzó un Plan Nacional de Descentralización en 2012. En teoría, este plan se basaba en las disposiciones del código orgánico de las unidades de gobierno local, con la creación del Consejo Nacional de Competencias, un cuerpo técnico compuesto por un representante de cada nivel de gobierno local, para coordinar el proceso de transferencia de poderes del gobierno central hacia las unidades de gobierno local.

No está claro, sin embargo, que haya habido una devolución política o fiscal significativa. Al contrario, varios artículos del COOTAD se refieren a la centralización del poder a nivel nacional, y algunas reformas pueden haber facilitado la penetración del gobierno central en el nivel local (Ortiz Crespo 2017). Lo mismo ocurre económicamente. Formalmente, la Constitución de 2008 le otorgó al presidente el poder sobre la formulación de la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, las cuales se convirtieron en facultades exclusivas del poder ejecutivo (a pesar de la dolarización), relegando al Banco Central a ser un instrumento del ejecutivo. A pesar de la adopción de las reglas de descentralización fiscal y la competencia política descentralizada, el gobierno nacional volvió a centralizar la asignación de transferencias fiscales y obtener una mayor influencia política sobre los gobiernos autónomos descentralizados del país (Mejía Acosta y Meneses 2019).

De hecho, el puntaje de Ecuador en el Índice de Autoridad Regional (*Regional Authority Index*, RAI), un conjunto de datos que realiza un seguimiento anual de la autoridad regional desde 1950 hasta 2010 en 81 países, siguió siendo el mismo después de estos cambios constitucionales y legales (Hooghe et al. 2016). Además, en la muestra transnacional, Ecuador ocupó el puesto 40 de los 80 países en términos de descentralización, detrás de otros sistemas unitarios como Perú, Uruguay y Paraguay. Con respecto a la autoridad ejercida por los gobiernos provinciales, la RAI clasifica la autonomía provincial como “no desconcentrada” y enfocada en la administración de propósito general sujeta al veto del gobierno central (Hooghe et al. 2016). El gobierno central establece la base y la tasa de todos los impuestos regionales, y los gobiernos provinciales solo pueden obtener préstamos con la autorización previa y con ciertas restricciones impuestas por el mismo. Además, en términos de “regla compartida”, los representantes ecuatorianos subnacionales no determinan conjuntamente la legislación nacional, la política nacional en las reuniones intergubernamentales, la distribución de los ingresos fiscales nacionales, las restricciones de los préstamos subnacionales y nacionales o el cambio constitucional. La concentración de facto de poder del gobierno de

Correa se hace más clara en el uso de la burocracia estatal para centralizar la formulación de políticas, especialmente a través de organismos como la SENPLADES.

En resumen, Correa aumentó significativamente el tamaño de la burocracia ecuatoriana y su poder intervencionista con el objetivo de permitir que el presidente y su administración persiguieran mejor sus objetivos políticos. A más de ello, lejos de descentralizar la toma de decisiones políticas y fiscales, los cambios constitucionales y el comportamiento de facto en realidad pueden haber resultado en un aumento de la centralización del poder y una disminución de los controles horizontales en el poder ejecutivo.

4. Enfoques centrados en la presidencia versus los centrados en el presidente

Correa pudo realizar modificaciones en la administración pública y, más ampliamente, en el Estado en general, a través de una combinación de sus poderes unilaterales formales más o menos consistentes entre los presidentes ecuatorianos pos-transición, unas herramientas informales únicas y quizás lo más importante, una interpretación de estos poderes favorable a la presidencia. Es importante tener en cuenta todas las dimensiones, ya que con pocas excepciones (e.g. Ferreira Rubio y Goretti 1998), los estudios comparativos tienden a enfocarse en las explicaciones legalistas o centradas en la presidencia en lugar de explicaciones integradoras.

El enfoque “centrado en la presidencia” busca información sobre el poder ejecutivo a través del estudio de las reglas institucionales y los poderes formales compartidos por los presidentes (Hecló 1977; Hager y Sullivan 1994). Esto incluye la capacidad de las autoridades para implementar políticas de manera unilateral sin el consentimiento de la legislatura a través de mecanismos tales como decretos presidenciales u órdenes ejecutivas (Mayer 2001; Howell 2003), para fortalecer su poder de negociación mediante el control de la burocracia y sus amplios recursos (Banks y Weingast 1992; Hammond y Knott 1996; Gailmard 2009) e incluso poderes de nombramiento burocrático (Lewis 2008, 2011). Este es el enfoque que suele predominar en la política comparada. Por ejemplo, Cox y Morgenstern (2001), Cheibub y Limongi (2002) y Malamud (2001) explican que los presidentes latinoamericanos —sobre todo los “híper presidenciales”— intervienen en los dominios legislativos tradicionales, aunque los poderes del gobierno no están tan integrados como en un sistema parlamentario típico. Asimismo, O’Donnell (1994) advierte que los presidentes demasiado poderosos en América Latina rinden una forma barata de —“democracia delegativa”— un concepto parecido a la idea del híper presidencialismo. De todas formas, los estudios comparativos de ciencia política suelen enfatizar la diferencia entre los países en lugar de los presidentes.

Sin embargo, no todos los presidentes son creados iguales, ni todos reconocen los mismos límites a su poder. Este enfoque “centrado en el presidente” mantiene que el poder





presidencial puede diferir de acuerdo con el estilo de liderazgo, el carácter y la capacidad del presidente para mover la opinión pública. Esto incluye el “poder de persuasión” del presidente en la negociación legislativa en función de la reputación y el prestigio (Neustadt 1990; Rudalevige 2002), y su capacidad para apelar al público y generar un mandato (Lowi 1985; Canes-Wrone 2005). Ingberman y Yao (1991), por ejemplo, argumentan que el apoyo público permite a los presidentes emitir amenazas de veto, mientras que Canes-Wrone (2005) demuestra cómo los llamamientos de los presidentes al público pueden ejercer presión sobre el Congreso y cambiar la política a favor de opinión mayoritaria. Otros enfatizan cómo los presidentes fortalecen su poder de negociación mediante el control de la burocracia y sus amplios recursos (Neustadt 1954; Bawn 1995; Huber y Shipan 2002). Varios estudios sobre el híper presidencialismo en América Latina reconocen el papel sobresaliente de presidentes fuertes (e.g. Nino 1992; Penfold-Becerra 2010; Rose-Ackerman et al. 2011).

Es probable que la confianza en un solo enfoque analítico proporcione una imagen incompleta del poder. Un enfoque singular en las instituciones y las reglas constitucionales necesariamente pasa por alto las distintas formas en que los presidentes interpretan esas reglas. De manera similar, entender el comportamiento presidencial únicamente desde una perspectiva individualista hace que sea difícil sacar conclusiones generales sobre el poder presidencial o la formulación de políticas presidenciales. En cambio, un enfoque integrador ofrece una explicación más completa. Este es precisamente el caso de Rafael Correa: la constitución le otorgó un alto grado de poder unilateral, tanto en términos de formulación de políticas como de control sobre la burocracia. Sin embargo, también fue ayudado por fuertes poderes informales.

5. Percepciones presidenciales del poder

Hay otro elemento a considerar: la perspectiva del presidente sobre el alcance de su mandato y los límites constitucionales a su autoridad. Específicamente, algunos presidentes interpretan sus poderes como la autoridad explícitamente delineada en la constitución, mientras que otros entienden que su poder consiste en todo más allá de lo que está explícitamente prohibido en la constitución. Hay más o menos cuatro diferentes filosofías de gobierno presidencial que los estudiosos americanistas han identificado: la teoría literalista, la teoría prerrogativa, la teoría de la mayordomía (*stewardship theory*) y la teoría del ejecutivo unitario (*unitary executive theory*). Todos reflejan diferentes interpretaciones de la Constitución de los Estados Unidos con respecto al alcance y los límites de su autoridad formal e informal. Entonces, mientras que todos los presidentes norteamericanos han gobernado bajo la misma constitución, han interpretado su papel en el sistema de equilibrio de poderes distintamente. Cabe destacar que todas estas interpretaciones tienen fundamentos jurídicos.

Uno de los puntos de vista más limitados del poder presidencial es el llamado punto de vista “literalista” (o “construccionista estricta” o “Whig”) del Presidente William Howard Taft. Las acciones de Taft como presidente y sus escritos después de dejar el cargo sugieren que creía que un presidente tenía un papel importante que desempeñar en el sistema político, pero que se encontraba entre el de un simple administrador o secretario constitucional y un líder moderno y retórico (Korzi 2003). A diferencia de su antecesor Theodore Roosevelt o una avalancha de presidentes latinoamericanos, entre ellos Carlos Menem, Alberto Fujimori, Álvaro Uribe, Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, Taft destacó la importancia de un equilibrio de poderes y la necesidad de restringir la acción ejecutiva a aquellas áreas otorgadas por la Constitución. El escribió:

El verdadero punto de vista de las funciones Ejecutivas es, tal como lo considero, que el Presidente no puede ejercer un poder que no pueda ser rastreado de manera justa y razonable hasta una concesión específica de poder o que esté justamente implícito e incluido dentro de dicha concesión expresa como apropiada y necesaria para su ejercicio. Dicha subvención específica debe estar en la Constitución Federal o en una ley del Congreso aprobada en cumplimiento de la misma. No hay ningún residuo indefinido de poder. (Taft 1916)

En otras palabras, mientras que algunos pueden dotar al presidente con la capacidad de ejercer el poder para promover mejor los intereses de la nación, Taft creía que el pueblo es mejor servido sólo por acciones estrechamente vinculadas a las concesiones constitucionales de poder. Pocos presidentes latinoamericanos parecen haber compartido esta perspectiva.

Usando la perspectiva de Taft como punto de partida, el poder de prerrogativa es una doctrina legal que se originó en Inglaterra y le otorga al soberano el derecho a operar de manera supra-legal si determina que es del interés nacional supremo. Abraham Lincoln invocó esta prerrogativa al comienzo de la Guerra Civil de los Estados Unidos, cuando el Congreso estaba en receso. Lincoln demoró la convocatoria al plenario del Congreso y por su propia autoridad convocó a las milicias estatales, suspendió el recurso de hábeas corpus, puso un bloqueo en el Sur del país y gastó dinero con que aún no contaba en el presupuesto (Crouch y Rozell 2005: 306-307). En una carta a A.G. Hodges el 4 de abril de 1864, Lincoln escribió: “Nunca entendí que la presidencia me confirió un derecho ilimitado de actuar... sentí que las medidas que de otra manera serían inconstitucionales podrían volverse legales al ser indispensables para la preservación de la Constitución a través de la preservación de la nación” (Basler 1953). En otras palabras, el presidente podría violar de buena fe los artículos de la Constitución si al hacerlo pudiera preservar la República. El uso de los poderes de emergencia como una herramienta necesaria para lograr la estabilidad política y fomentar la prosperidad económica, según lo propuesto por Juan Bautista Alberdi en la Constitución argentina de 1853, no calificaría.



La tercera interpretación del poder ejecutivo es la “teoría de la mayordomía” de Theodore Roosevelt, que argumenta que el presidente debería poder actuar a menos que la Constitución dicte lo contrario. Esta interpretación afirma que el poder ejecutivo está limitado solo por restricciones constitucionales específicas o aquellas impuestas por el Congreso bajo sus poderes constitucionales. En su autobiografía, Roosevelt defendió su postura así:

Me negué a adoptar la opinión de que el Presidente no podía hacer lo que era imperativamente necesario para la nación a menos que pudiera encontrar alguna autorización específica para ello. Mi creencia era que no solo era su derecho, sino también su deber, hacer todo lo que exigieran las necesidades del pueblo, a menos que tal acción fuera prohibida por la Constitución o por las leyes ... No usé el poder, pero sí amplí enormemente el uso del poder ejecutivo ... Actué ... cuando y según sea necesario, a menos que lo impidiera una prohibición constitucional o legislativa directa. (Roosevelt 1913)

Roosevelt también argumentó que “no creo que ningún daño provenga de la concentración del poder en las manos de un hombre” (Blum 1962 [1954]: 122). Esta teoría expansiva es una que múltiples generaciones de presidentes latinoamericanos ambiciosos han compartido.

Una cuarta teoría, del ejecutivo unitaria, sostiene que el presidente posee la autoridad de controlar todo el poder ejecutivo (Burke 2016). Esta es la más parecida a la idea del hiper presidencialismo, y una perspectiva común en América Latina. En el contexto de los Estados Unidos, esta doctrina está arraigada en el Artículo Dos de la Constitución de los Estados Unidos, que confiere “el poder ejecutivo” de los Estados Unidos al Presidente. Como además de poseer esos poderes no expresamente prohibidos en la Constitución, el presidente también controla la totalidad del poder ejecutivo, algunos (e.g. Crouch et al. 2017) argumentan que la teoría del ejecutivo unitario representa una forma más poderosa de la teoría de la mayordomía. Los presidentes que actúan de acuerdo con la teoría del ejecutivo unitario tienden a hacer amplios reclamos de poder, lo que lleva a uno de los dos resultados generales. Primero, el sistema de equilibrio de poderes no restringe efectivamente estas reclamaciones, que luego se institucionalizan en la presidencia y están disponibles para los sucesores presidenciales, como es el caso de Ecuador bajo Correa, Venezuela bajo Chávez y Bolivia bajo Morales, entre otros. En segundo lugar, los controles y los balances pueden funcionar de manera efectiva, pero la retórica del presidente proporciona a sus sucesores las razones y el apoyo para reclamar grandes poderes.

Lejos de violar la constitución para perseguir su cambio radical del Estado, la economía y la sociedad, sostengo que Rafael Correa percibió límites a su poder en términos de ejecutivo unitario. Con poderes constitucionales que superan ampliamente a los de presidentes de Estados Unidos y poderes informales más fuertes que cualquier presidente ecuatoriano



anterior, Correa estaba en una posición única para emprender su ambiciosa agenda de reformas—y socavar elementos de la democracia liberal.

6. Las fuentes formales de poder de Correa

Correa realizó muchos cambios sobre la base de su poder constitucional formal y el control de la burocracia. Sin embargo, de acuerdo con la teoría del ejecutivo unitario y en contra de otras interpretaciones de la autoridad presidencial, aprovechó al máximo el uso discrecional de estos poderes formales, permitiéndole separarse de sus predecesores presidenciales.

7. Poder constitucional

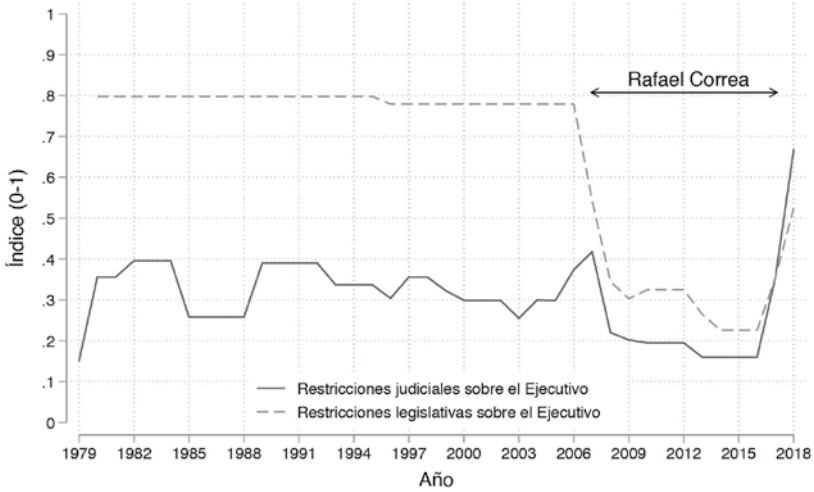
La Constitución Política de Ecuador de 2008 garantiza que, independientemente del individuo que ocupe Carondelet, el presidente ecuatoriano posee múltiples medios para moldear la formulación de políticas y el Estado. El Proyecto de Constituciones Comparativas (*Comparative Constitutions Project*, CCP) encuentra que, entre las 190 constituciones nacionales del mundo, la ecuatoriana de 2008 está empatada por primer lugar en términos de poderes ejecutivos (Elkins et al. 2016). Según lo establecido en ese documento, el presidente puede presentar proyectos de ley (artículo 134, subsección 2; artículo 147, sección 11); emitir decretos ejecutivos (artículo 147, subsección 5); iniciar modificaciones constitucionales (artículo 441, subsección 1; artículo 442); declarar Estados de excepción (artículos 164-166); emitir vetos legislativos totales o parciales (artículos 137 y 138); impugnar la constitucionalidad de la legislación (artículos 137 y 139); y, a diferencia de la Constitución del país de 1998, disolver la legislatura bajo la disposición de la llamada “muerte cruzada” (artículo 148) (*Constitución de la República del Ecuador* 2008).

Además, el presidente posee un poder legislativo exclusivo, especialmente con respecto a los asuntos económicos. El artículo 135 estipula que, “sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”, mientras que el artículo 140 le otorga al presidente el derecho de enviar proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica que la Asamblea tiene que aprobar, modificar o negar dentro de un plazo máximo de treinta días (*Constitución de la República del Ecuador* 2008). No hay límites para esta disposición de urgencia más allá de que se limite a materia económica. Predeciblemente, los poderes legislativos del país se clasifican en el puesto 159 de los 190 países del mundo según el CCP, la Asamblea Nacional ejerce un efecto comparativamente menor en el proceso legislativo que el ejecutivo. Como se ilustra en la Figura 2 con datos del Proyecto Variedades de la Democracia, las restricciones legislativas y judiciales del ejecutivo ecuatoriano disminuyeron notablemente con la promulgación de



la Constitución de 2008. En combinación con un presidente más asertivo, estos cambios constitucionales debilitaron la rendición de cuentas horizontal y elevaron la oficina de la presidencia por encima de los otros poderes del gobierno.

Cuadro 2. Restricciones judiciales y legislativas sobre el Ejecutivo (1979-2018)



Fuente: Varieties of democracy V9

Finalmente, la constitución estableció explícitamente al presidente como el actor más importante en el desarrollo y promulgación del PNBV. El artículo 147 define 18 responsabilidades presidenciales, que incluyen “presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.” (subsección 4) y “crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación” (subsección 6). En resumen, la constitución le otorga al presidente el poder de dictar y definir el plan nacional de desarrollo del país, de organizar agencias ejecutivas para llevar a cabo ese plan y de determinar el papel preciso que los distintos organismos gubernamentales desempeñarán dentro de este. Es decir que hasta un presidente débil e ineficaz posee una amplia autoridad unilateral, y en algunos dominios, exclusiva, para dar forma a la administración pública y la política pública.

Los presidentes ecuatorianos pueden implementar políticas de manera unilateral sin el consentimiento de la Asamblea Nacional a través de mecanismos como decretos ejecutivos. Con respecto a la configuración de la administración pública, el artículo 147, sección 5 de la Constitución le permite al presidente “dirigir la administración pública en forma des-



concentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control” (*Constitución de la República del Ecuador 2008*). A través de su amplia visión de ese poder, Correa hizo precisamente eso. Como se muestra en la Tabla 1, el presidente emitió casi 5.000 decretos durante su década en el poder, gastando dos tercios del total en asuntos administrativos, como nombramientos burocráticos, jubilaciones, promociones, regulaciones y reorganización de agencias.

Tabla 1. Decretos ejecutivos de Rafael Correa por año (2007-2017)

| Año | Administrativo | Legislativo | Simbólico | Total |
|-------|----------------|-------------|-----------|-------|
| 2007 | 659 | 178 | 41 | 878 |
| 2008 | 433 | 245 | 18 | 696 |
| 2009 | 340 | 228 | 8 | 576 |
| 2010 | 219 | 186 | 14 | 419 |
| 2011 | 238 | 138 | 15 | 391 |
| 2012 | 286 | 110 | 4 | 400 |
| 2013 | 202 | 119 | 3 | 324 |
| 2014 | 263 | 81 | 5 | 349 |
| 2015 | 186 | 136 | 9 | 331 |
| 2016 | 305 | 102 | 11 | 418 |
| 2017 | 76 | 69 | 8 | 153 |
| Total | 3.207 | 1.592 | 136 | 4.935 |

Fuente: Elaboración del autor.

https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

Sin embargo, el contenido de los decretos ejecutivos no se limitó solo al cambio administrativo. Por el contrario, Correa emitió 1.592 decretos con contenido legislativo, o alrededor de tres por semana por la duración de sus diez años en el poder. El 8 de junio de 2009, emitió el Decreto 1768 para reorganizar la Dirección Nacional de Inteligencia y crear la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN), una agencia acusada de espionaje, vigilancia y persecución de opositores políticos, periodistas y activistas hasta su disolución en 2018. Asimismo, en junio de 2013, Correa emitió el Decreto 16-2013, que estableció un estricto control gubernamental sobre la estructura y las actividades de las organizaciones



sociales, mientras que circunscribía su participación política y limitaba la libertad de expresión. Este decreto-ley estableció un proceso complejo para el registro de organizaciones y les exigió que proporcionaran amplia información al ejecutivo y demostraran activos financieros. Increíblemente, esto le dio al gobierno el derecho de disolver organizaciones y negar el registro a otras nuevas si hubieran perseguido “actividades partidistas reservadas para movimientos políticos”. El presidente estaba dentro de sus límites legales para emitir estos decretos con intención legislativa, demostrando cómo Correa era capaz de utilizar la constitución para erosionar las libertades civiles.

8. Control burocrático

El presidente también ejerció un grado extremo del poder formal del control burocrático, un comportamiento consistente con los lineamientos centrales de la teoría del ejecutivo unitario. Lo hizo a través del uso extensivo de sus poderes formales de nombramiento (y destitución) y de reorganización administrativa, así como de su capacidad para usar ciertas unidades burocráticas como herramientas para formular políticas directamente. Para comenzar, como se menciona en el artículo 147, subsección 5, el presidente ecuatoriano tiene la tarea de asignar personal a la administración pública según lo considere necesario, mientras que la subsección 9 del mismo artículo permite al presidente nombrar y destituir a los ministros de Estado y otros servidores públicos. A diferencia de los Estados Unidos donde los nombramientos requieren la confirmación del Senado, el primer mandatario ecuatoriano tiene el poder de unilateralmente nombrar y destituir un rango de funcionarios públicos. Además, Correa explotó este poder para ejercer control sobre el Estado.

Como muestra la Tabla 2, utilizó sus poderes de decreto para hacer más de 1.500 nombramientos en sus diez años, además de 865 remociones explícitas (algunos nombramientos incluían la remoción de la persona designada anteriormente). Esto no se aplicó a los simples burócratas de bajo nivel: en el período de Correa, Ecuador continuó sufriendo la tasa más alta de rotación de gabinetes en América Latina, con ministros con una duración promedio de solo trece meses en el cargo (Basabe-Serrano et al. 2018). Esta volatilidad fue enteramente el resultado de la iniciativa (o capricho) presidencial: aunque la Constitución de 2008 otorga a la legislatura el poder de destituir a los ministros mediante la censura, esto requiere un voto favorable de dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional y no se removió ningún ministro mediante este mecanismo bajo Correa.



Tabla 2. Organización burocrática y nombramientos por Rafael Correa a través de decretos ejecutivos

| | Nombramiento | Elim. | Reorg. | Reformas |
|-------|--------------|-------|--------|----------|
| 2007 | 318 | 106 | 46 | 107 |
| 2008 | 215 | 45 | 31 | 116 |
| 2009 | 165 | 116 | 24 | 78 |
| 2010 | 115 | 46 | 21 | 70 |
| 2011 | 139 | 50 | 20 | 42 |
| 2012 | 122 | 97 | 16 | 40 |
| 2013 | 107 | 71 | 11 | 26 |
| 2014 | 131 | 107 | 8 | 24 |
| 2015 | 90 | 65 | 12 | 39 |
| 2016 | 140 | 145 | 8 | 21 |
| 2017 | 38 | 17 | 7 | 6 |
| Total | 1580 | 865 | 204 | 569 |

Fuente: https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf, Clasificación por el autor

La capacidad de reorganizar la administración pública o de otra manera reformar el Estado también está consagrada en la Constitución de 2008, específicamente en el artículo 147, subsección 6, que permite al presidente “crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación” (*Constitución de la República del Ecuador* 2008). Así con los nombramientos políticos, Correa utilizó este poder para un gran efecto, emitiendo 204 decretos ejecutivos (Tabla 2) para crear, eliminar o combinar agencias públicas, o para reorganizar sus competencias.

También ejerció el control burocrático mediante la combinación de estos poderes de nombramiento y reorganización, la creación de varios organismos públicos y la asignación de líderes y empleados clave, limitando así su autonomía. Al hacerlo, pudo usar ciertos cuerpos burocráticos como herramientas para formular políticas directamente y dirigir otras unidades gubernamentales. Por ejemplo, la institución encargada de reformar el aparato estatal, capacitar a los funcionarios públicos y redactar el PNBV es el Consejo Nacional de Planificación y su secretaría técnica, la SENPLADES. Dado que la política pública estatal debe estar alineada con los objetivos establecidos en el PNBV, SENPLADES es un actor fundamental. Esto le da al Estado un papel prominente en la dirección de la economía, así como en la planificación, inversión y redistribución. Correa no solo dotó a la



agencia de algunos de los principales tecnócratas del país, sino contó con ella ampliamente durante el período 2009-2013 para llevar a cabo una amplia gama de iniciativas públicas (Andrade Andrade 2016).

Del mismo modo, hasta 2018 el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) fue un cuerpo ejecutivo no elegido que ha usurpado la autoridad de la Asamblea Nacional y ha servido a la disposición del presidente. El cuerpo administrativo fue creado por la Constitución de 2008 como una entidad pública responsable de los nombramientos políticos judiciales y no partidarios, incluidos el fiscal general, el contralor general, el superintendente bancario y el regulador de los medios de comunicación. Además, fue diseñado como un organismo de supervisión anticorrupción. No obstante, bajo la dirección de Correa, su liderazgo estaba compuesto por funcionarios aliados al presidente, y políticos opositores y analistas independientes acusaron al cuerpo de ser una extensión politizada de la oficina del presidente. Relacionado a esto, el CCP encuentra que el poder judicial ecuatoriano se ubica en 129 de los 190 países en términos de independencia judicial determinada por la constitución, mientras que las restricciones judiciales del ejecutivo fueron menores en Correa que los presidentes anteriores.

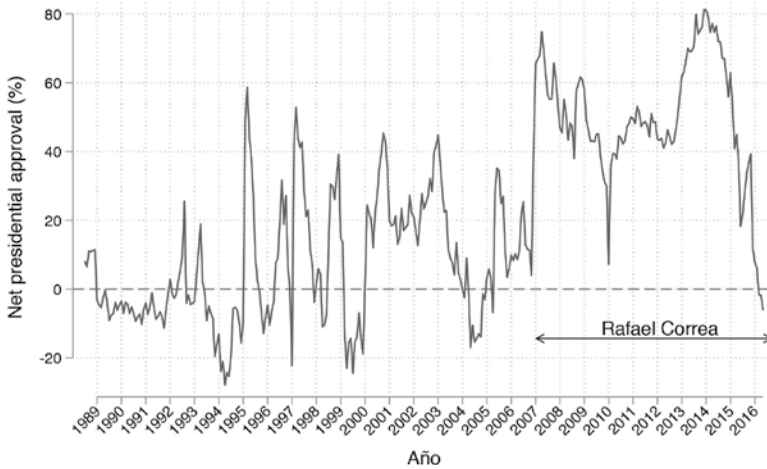
9. Las fuentes informales de poder de Correa

Correa también disfrutó de poderes informales más amplios que cualquier otro presidente ecuatoriano, y los manejó bruscamente. Específicamente, su popularidad pública sin precedentes le dio altos poderes de persuasión y le permitió perseguir medidas como plebiscitos para fortalecer su posición y perseguir el cambio político. Además, como el único presidente ecuatoriano para disfrutar de una mayoría legislativa (2013-2017), pudo aprobar leyes con poca dificultad y evitar enfrentamientos con la legislatura—enfrentamientos que resultaron en la remoción de sus tres antecesores electos.

Para comenzar, los índices de aprobación pública de Correa fueron consistentemente más altos durante los primeros ocho años de su presidencia que cualquier otro presidente ecuatoriano moderno. El cuadro 3 muestra que, aparte de los periodos de “luna de miel” para los presidentes recién elegidos, la mayoría de los directores ejecutivos poseían índices de aprobación netos entre -10 y 20%, mientras que Correa se mantuvo entre 40 y 80%. Él utilizó estos poderes persuasivos a través de sus llamamientos directos y personales a la ciudadanía (Conaghan y de la Torre 2008). Entre otras cosas, Correa organizó extensas campañas publicitarias y creó vínculos con los ciudadanos a través de su transmisión semanal de radio y televisión nacional, *Enlace Ciudadano*, así como el uso prominente de Twitter y otras redes sociales para interactuar con los ecuatorianos fuera de la clase política.



Cuadro 3. Aprobación presidencial en Ecuador (1988-2017)



Fuente: Executive Approval Project

Este apoyo público es una herramienta de legitimidad (Canes-Wrone 2005) y el presidente lo aprovechó estratégicamente para promulgar cambios constitucionales de gran alcance a través de plebiscitos nacionales. Los más importantes fueron los pasos que condujeron a la promulgación de la Constitución de 2008. Después de varios intentos fallidos de convocar una Asamblea Constituyente a través de la legislatura controlada por la oposición, el presidente recurrió al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para convocar un plebiscito el 1 de marzo de 2007 para promover su principal promesa de campaña. Correa pudo contar con su alta aprobación pública y apoyo para la asamblea, ya que su referéndum sobre el tema fue aprobado con un 87% de apoyo. Este mismo apoyo popular ayudó al movimiento naciente de AP a ganar 80 de los 130 escaños de la Asamblea Constituyente el 30 de septiembre y le dio a Correa carta blanca para moldear la constitución. El gobierno celebró un referéndum constitucional el 28 de septiembre de 2008 en el que el 69% votó a favor de la ratificación. Hubo más, ya que el presidente convocó un referéndum sobre diez temas que incluyen reformas al sistema judicial, límites a los derechos del debido proceso en casos penales, límites a la libertad de prensa, restricciones a la crueldad animal, juegos de azar y enriquecimiento ilícito en 2011. Como antes, todas las medidas fueron aprobadas.

De manera similar, los “poderes partidistas” de Correa—el tamaño del partido del presidente en el congreso, la disciplina del partido y el mandato adquirido por el presidente a través de la elección—fueron herramientas que lo separaron de sus antecesores. En los sistemas bipartidistas, los presidentes a menudo disfrutaban de poderes partidistas que les

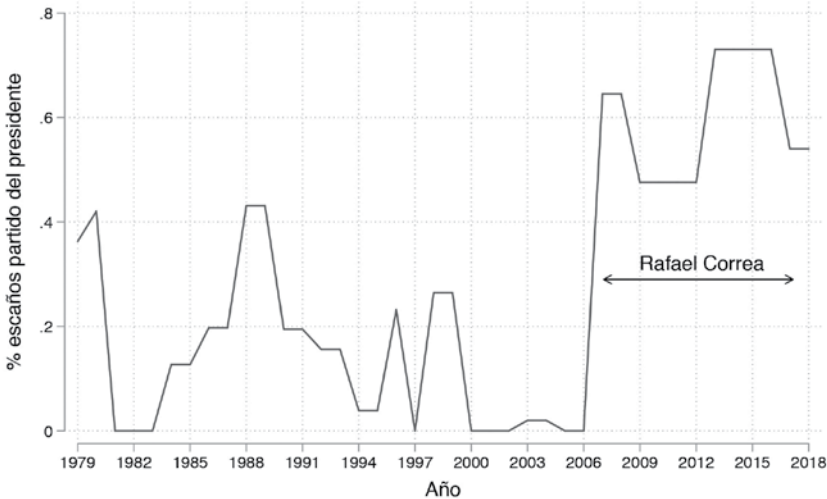




permiten comprar o negociar el apoyo de los legisladores (Mainwaring y Shugart 1997). Sin embargo, como muestra el cuadro 4, ningún presidente ecuatoriano postransición gozaba de una mayoría legislativa hasta Correa, lo que significa que a casi todos los líderes les resultó difícil legislar. Correa, por otro lado, controlaba el 47,5% de la Asamblea Nacional de 2009 a 2013, y luego una supermayoría de 2013 a 2017.

El presidente utilizó estos poderes partidistas para promulgar leyes que reforzaron su poder constitucional a la vez que limitaban el papel de los jugadores políticos y sociales. Notablemente, el gobierno siguió políticas en contra de los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y la educación superior que ampliaron el alcance de la regulación y aumentaron los poderes del ejecutivo (Conaghan 2015). Un ejemplo es la Ley de Seguridad Pública y del Estado que otorgó al SENAIN un fondo permanente de gastos reservados para actividades de inteligencia y contrainteligencia y liberó a la organización de la auditoría externa. Más tarde, en junio de 2013, la Asamblea aprobó la Ley Orgánica de Comunicación, una medida polémica que somete la información pública a supervisión y regulación a través de la recién creada Superintendencia de la Información y Comunicación (SUPERCOM). Del mismo modo, durante el tercer mandato de Correa, el 3 de diciembre de 2015, la Asamblea Nacional aprobó un paquete de 16 modificaciones constitucionales, entre ellas una que levantaba la prohibición de la no reelección para cargos públicos—incluyendo al presidente—a partir de 2021.

Cuadro 4. Porcentaje de escaños legislativos, partido del presidente (1979-2017)



Fuente: Datos del autor

Sin su alta aprobación popular y su apoyo partidista en la Asamblea Nacional, es poco probable que Correa hubiera podido implementar su estrategia posneoliberal y ejercer semejante cantidad de control sobre los asuntos políticos. Lo primero era absolutamente necesario para realizar la Asamblea Constituyente de 2007-2008, así como una serie de cambios constitucionales posteriores que de otro modo habrían requerido un voto de dos tercios en la Asamblea Nacional. Del mismo modo, sin ese apoyo legislativo, Correa podría haber enfrentado desafíos a su longevidad en el cargo, y le habría resultado mucho más difícil aprobar la legislación que permitía a su gobierno regular los medios y los grupos sociales.

10. ¿El legado del ejecutivo unitario: temporal o permanente?

Es poco probable que un solo acercamiento al estudio de la presidencia capture completamente el rango de estrategias y herramientas disponibles para los jefes de Estado. En cambio, sostengo aquí que un enfoque que integra las explicaciones del poder ejecutivo centradas tanto en el presidente como en la presidencia ofrece una interpretación más satisfactoria que un enfoque basado en una perspectiva única. Con demasiada frecuencia, la investigación de ciencia política comparativa no mide la variación en los poderes presidenciales informales o sugiere que el poder presidencial es constante en estos lugares (Morgenstern et al. 2013). Sin embargo, estas teorías del poder presidencial demuestran que el ejercicio del poder depende en parte de quién está en el cargo y de cómo él o ella interpreta su papel.

Como presidente, Rafael Correa aumentó enormemente el número de empleados del sector público y las unidades burocráticas, aumentó el presupuesto del Estado y utilizó poderosas agencias de planificación para reinsertar el aparato estatal en la vida política y económica para llevar a cabo su Revolución Ciudadana. Él fue capaz de hacer esto a través de una variedad de poderes unilaterales formales e informales, mientras usaba una interpretación del “ejecutivo unitario” de los límites constitucionales a su autoridad. Sin embargo, Rafael Correa no es tan distinto a los otros presidentes ecuatorianos: todos han poseído aproximadamente la misma cantidad de poder constitucional. Pero mientras León Febres Cordero, Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez pudieron haber compartido la ambición de Correa de cambiar radicalmente al Estado ecuatoriano, solo este último poseía el poder informal adecuado para no solo hacer esos cambios, sino también sobrevivir diez años en el cargo.

En este sentido, Correa se parece más a sus ambiciosos contemporáneos Hugo Chávez y Evo Morales, o presidentes anteriores como Alberto Fujimori o Juan Domingo Perón. Todos intentaron reescribir las constituciones para centralizar el poder y debilitar la rendición de cuentas horizontal y, sin embargo, cultivaron fuertes poderes partidistas y/o aprobación



pública para ayudar a impulsar estos cambios. Sin duda, esta combinación de fuertes poderes formales e informales y una perspectiva del ejecutivo unitario puede ser peligrosa para la democracia. Sin controles o límites significativos a su autoridad, los presidentes de Perú y de Ecuador han socavado la democracia liberal y han ayudado a arrastrar a sus países hacia regímenes híbridos o, en algunos casos, un autoritarismo absoluto.

Además, los cambios en el Estado pueden ser más transitorios de lo que se piensa. Por ejemplo, dados los altos poderes formales de la presidencia ecuatoriana y la capacidad de cualquier presidente para adoptar una interpretación similar a su autoridad, vale la pena preguntarse cuán permanentes pueden ser las reformas estatales de Correa. El peligro con una presidencia de un ejecutivo unitario es que la ruptura de normas establece un precedente peligroso (Crouch et al. 2017). La volatilidad histórica constitucional y la tendencia para modificar la constitución a través de la legislatura y el referéndum nacional significan que la permanencia de los cambios es incierta (Sandoval-Rojas y Brinks, próximo). Además, el sucesor presidencial Lenín Moreno tiene la mayoría de los mismos poderes que Correa, desde sus poderes constitucionales formales hasta la alta aprobación pública e incluso el apoyo legislativo (aunque la fuerza de este último también se ve afectada negativamente por una división entre las facciones *corréistas* y *morenistas* de AP).

Para lograr e implementar estos cambios a las reglas existentes, Moreno ya está tomando prestada las estrategias de Correa. Aprovechando de los altos índices de aprobación pública en 2017, Moreno eludió los canales institucionales establecidos que contaban con personal correísta, como la Asamblea Nacional o los tribunales, a favor de un plebiscito en febrero de 2018. Luego, se aseguró de que las preguntas del referéndum revertieran los cambios constitucionales impopulares tomados durante la administración de Correa. Consistente con las tendencias presidenciales de ejecutivo unitario de Correa, los cambios entraron en vigencia de inmediato, a pesar de no contar con ningún pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC). El TC debería haber aprobado la constitucionalidad del referéndum y las preguntas de consulta popular cuando Moreno aprobó el proceso por primera vez a finales de 2017. Sin embargo, el TC superó su plazo de 20 días para emitir una decisión, luego de lo cual Moreno convocó la votación a través de dos decretos ejecutivos a finales de noviembre de 2017.

Paradójicamente, como lo sugiere la teoría del ejecutivo unitario, el éxito de Rafael Correa al aprobar una nueva constitución política y complementar su alto grado de poder presidencial formal con el poder informal hace que sea más fácil para los futuros presidentes hacer lo mismo. Es un riesgo para toda América Latina y los demás sistemas presidenciales en el mundo.



Bibliografía

- Andrade Andrade, Pablo. *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional. 2016.
- Arroyo, María Belén. *Estado obeso, con la dieta del buen vivir*. Vistazo. 2015.
- Banks, Jeffrey S., y Barry R. Weingast. "The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information." *American Journal of Political Science* 36 (2). 1992. :509-24.
- Basabe-Serrano, Santiago. *Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas 157. 2017.:3-22.
- Basabe-Serrano, Santiago, Polga-Hecimovich, John y Mejía Acosta, Andrés. *Unilateral, against all odds: Portfolio allocation in Ecuador (1979–2015)*. En Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. Comparative Analysis in the Americas, ed. M. Camerlo y C. Martínez-Gallardo. London: Routledge. 2018.
- Basler, Roy P., ed. *Collected Works of Abraham Lincoln*. New Brunswick, NJ: Abraham Lincoln Association/Rutgers University Press. 1953.
- Bawn, Kathleen. *Political Control Versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures*. The American Political Science Review 89. 1995. (1):62-73.
- Blum, John Morton. [1954]. *The Republican Roosevelt*. New York: Atheneum.
- Bowen, J.D. 2011. *Countries at the Crossroads 2011: Ecuador*. Washington, DC: Freedom House. 1962.
- Burke, John P. *Presidential Power: Theories and Dilemmas*. Boulder, CO: Westview Press. 2016.
- Canes-Wrone, Brandice. *Who Leads Whom?: Presidents, Policy, and the Public*. Chicago: University Of Chicago Press. 2005.
- Cheibub, José Antonio, y Limongi, Fernando. *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*. Annual Review of Political Science 5. 2002. (1):151-79.
- Close, David, y Martí i Puig, Salvador. *The Sandinistas and Nicaragua Since 1979*. En The Sandinistas and Nicaragua Since 1979, ed. D. Close, S. Martí i Puig y S. A. McConnell. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 2012.
- Conaghan, Catherine M. *Surveil and Sanction: The Return of the State and Societal Regulation in Ecuador*. European Review of Latin American and Caribbean Studies 98:7-27. 2015.
- Conaghan, Catherine M., y De la Torre, Carlos. *The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency*. The International Journal of Press/Politics 13 (3). 2008.:267-84.
- Constitución de la República del Ecuador. Gobierno Nacional de la República del Ecuador 2008 [citado 2014] 2014.





- Cox, Gary W., y Scott Morgenstern. *Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents*. *Comparative Politics* 33 (2). 2001.:171-89.
- Crouch, Jeffrey, y Rozell, Mark J. *Lincoln and Executive Power: Rebutting the Dictatorship Thesis*. En *Lincoln's American Dream: Clashing Political Perspectives*, ed. K. L. Deutsch and J. R. Forniery. Washington, DC: Potomac Books. 2005.
- Crouch, Jeffrey, Rozell, Mark J. y Sollenberger, Mitchel A. *The Unitary Executive Theory and President Donald J. Trump*. *Presidential Studies Quarterly* 47 (3). 2017. :561-73.
- Elkins, David R., Ginsburg, Tom. y Melton, James. *Constitution Rankings*. Comparative Constitutions Project 2016 [citado 24 de mayo de 2019. 2016. Disponible en <http://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>].
- Enríquez, Carolina. *El Gobierno defiende el incremento de servidores públicos en cinco sectores*. El Comercio.2015.
- Ferreira Rubio, Delia, y Goretti, Matteo. *When the President Governs Alone: The decretazo en Argentina, 1989-93*. En *Executive Decree Authority*, ed. J. M. Carey y M. S. Shugart. New York: Cambridge University Press. 1998.
- Gailmard, Sean. *Discretion Rather than Rules: Choice of Instruments to Control Bureaucratic Policy Making*. *Political Analysis* 17 (1):. 2009. 25-44.
- Granda, Daniel. 2012. *El hiper presidencialismo en el Ecuador*. Quito: Editorial de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador.
- Hager, Gregory L., y Sullivan, Terry. *President-centered and presidency-centered Explanations of Presidential Public Activity*. *American Journal of Political Science* 38 (4). 1994.:1079-103.
- Hammond, Thomas H., y Knott, Jack H. *Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making*. *Journal of Law, Economics, and Organization* 12 (1). 1996.:119.
- Hecló, Hugh. 1977. *A Government of Strangers*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary. Schakel, Arjan H., Chapman-Osterkatzy, Sandra, Niedzwiecki, Sara y Shair-Rosenfield, Sarah. *Measuring regional authority. Volume I: a post-functional theory of governance*. Oxford: Oxford University Press.2016.
- Howell, William G. *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton: Princeton University Press. 2003.
- Huber, John D., y Shipan, Charles R. *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Iacoviello, Mercedes. 2006. *Analysis comparativo por subsistemas*. En Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, ed. K. Echebarría. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. 2002.
- . *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. 2014.
- Ingberman, Daniel E., y Yao, Dennis A. *Presidential Commitment and the Veto*. *American Journal of Political Science* 35 (2):1991. 357-89.
- Korzi, Michael J. *Our Chief Magistrate and His Powers: A Reconsideration of William Howard Taft's "Whig Theory of Presidential Leadership"*. *Presidential Studies Quarterly* 33 (2). 2003.:305-24.
- Lewis, David E. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton: Princeton University Press. 2008.
- . *Presidential Appointments and Personnel*. *Annual Review of Political Science* 14. 2011.:47-66.
- Lowi, Theodore J. *Presidential Power: Restoring the Balance*. *Political Science Quarterly* 100 (2)1985. :185-213.
- Mainwaring, Scott, y Shugart, Mathew S., eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 1997.
- Malamud, Andrés. *Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis*. Florence: European University Institute. 2001.
- Mayer, Kenneth R. *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*. Princeton: Princeton University Press. 2001.
- Mejía Acosta, Andrés, y Meneses, Karla. 2019. *Who benefits? Intergovernmental Transfers, Subnational Politics and Social Spending in Ecuador*. *Regional & Federal Studies* 29(2):2019. 219-247c.
- Morgenstern, Scott, Polga-Hecimovich, John y Shair-Rosenfield, Sarah. *Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America*. *Journal of Politics in Latin America* 5 (2):2013. 37-70.
- Neustadt, Richard E. "Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance." *The American Political Science Review* 48 (3):. 1954.641-71.
- . *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership From Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press. 1990.





- Nino, Carlos. *El Hiper-Presidencialismo Argentino y las Concepciones de la Democracia*. En *El Presidencialismo Puesto a Prueba*, ed. C. Nino. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1992.
- O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5 (1): 1994.55-69.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. En *Registro Oficial Suplemento 303*, ed. R. Oficial. Quito. 2010.
- Ortiz Crespo, Santiago. *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. Quito: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. 2017.
- Penfold-Becerra, Michael. *La democracia subyugada: El hiperpresidencialismo venezolano*. *Revista de Ciencia Política* 30 (1): 2010. 21-40.
- Roosevelt, Theodore. *The Autobiography of Theodore Roosevelt*. New York: Scribner's. 1913.
- Rose-Ackerman, Susan, Desierto, Diane A. y Volosin, Natalia. *Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines*. *Berkeley Journal of International Law* 29: 2011. 246-333.
- Rudalevige, Andrew. *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton: Princeton University Press. 2002.
- Sandoval-Rojas, Nathalia, y Brinks, Daniel. Próximo. *Entrenching social constitutionalism? Contributions and challenges of the left in Latin American constitutionalism*. En *What's Left? The Promise and Reality of Inclusive Citizenship in Latin America*, ed. M. Balán y F.O. Montambeault. South Bend: Notre Dame University Press. (s/f).
- Siavelis, Peter. *Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile*. En *Legislative Politics in Latin America*, ed. S. Morgenstern y B. Nacif. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.
- Taft, William Howard. *Our Chief Magistrate and His Powers*. New York: Columbia University Press. 1916.
- Zovatto, Daniel. *América Latina padece de una fiebre reeleccionista*. *Estrategia & Negocios*, 2013. 42-6.

Personalist Leaders and Constitutional Changes. Exploring Their Effects on Democratic Freedom: Venezuela from Chávez to Maduro

*Líderes personalistas y cambios constitucionales.
Explorando los efectos en la libertad democrática:
Venezuela de Chávez a Maduro*

Bianca Schneemayer*

123



Abstract

In Venezuela, constitutional changes helped to change the way democracy works in the country under two personalist leaders: Chávez and Maduro. Therefore, this article uses a qualitative multiple case study method, exploring three different cases of constitutional alteration in Venezuela. The three cases under examination are the constitutional replacement in 1999, the constitutional amendment in 2009 and the constitutional crisis in 2017. Process tracing was used to in-depth analyze these cases to answer the following research question: Can constitutional changes implemented by a personalist leader undermine the status of democratic freedom? If so, in which ways? The findings indicate that in the case of Venezuela, these changes helped to reduce democratic freedom by systematically absorbing veto players and transforming first, into a hybrid-regime, and later into an authoritarian regime.

Keywords: Constitution, personalist leader, democratic freedom, hybrid-regime, Venezuela

Resumen

En Venezuela, las modificaciones constitucionales ayudaron a cambiar la forma en que funciona la democracia en el país bajo dos líderes personalistas: Chávez y Maduro. Por lo tanto, este artículo utiliza un método cualitativo de estudio de casos múltiples, explorando tres casos diferentes de alteración constitucional en Venezuela. Los tres casos que se están examinando son la sustitución de la Constitución en 1999, la enmienda constitucional en 2009 y la crisis constitucional en 2017. La metodología *Process tracing* (proceso de seguimiento) se utilizó para analizar en profundidad estos casos, con el fin de responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Pueden los cambios constitucionales implementados por un líder personalista socavar el estatus de la libertad democrática? En caso afirmativo, ¿de qué forma? Los resultados indican que en el caso de Venezuela los cambios ayudaron a reducir la libertad democrática al absorber sistemáticamente a los jugadores de veto (*veto players*) y al transformarse primero en un régimen híbrido y, luego, en un régimen autoritario.

Palabras claves: Constitución, líder personalista, libertad democrática, régimen híbrido, Venezuela

* Universidad Autónoma de Barcelona. e-mail: bianca.schneemayer@e-campus.uab.cat
Fecha de recepción: 1 de mayo de 2019
Fecha de aprobación: 15 de junio de 2019

1. Introduction

Under the radicalization of personalist leaders Hugo Chávez and Nicolás Maduro, Venezuela suffered from a steady reduction in democratic freedoms. Over time, both leaders undertook controversial constitutional actions by absorbing veto players in the executive body and, thus, transformed Venezuela, first, into a hybrid-regime and, later, into an authoritarian regime. In this article the following three cases were chosen for closer analysis: the implementation of a new constitution (1999); the constitutional amendment (2009) undertaken during Chávez's presidency; and the constitutional crisis (2017) that occurred after the attempt to rewrite the constitution under the new regime of Maduro. While Chávez, a very charismatic personalist leader, enjoyed a high level of support from the people, Maduro lacks the charisma and support of his predecessor, even facing veto players from within his own circle. In the annual Freedom House (FH) report, Venezuela transitioned from a 'partly free' democracy into a 'not free' authoritarian regime. Today Venezuela – and Cuba – represent the only 'not free' countries in Latin America (Freedom House 2017- 2018).

The primary aim of this article is to identify the way in which the constitution can be used as a strong tool in the hands of personalist leaders to follow their own goals. Thus, the article seeks to answer the following question: *Can constitutional changes implemented by a personalist leader undermine the status of democratic freedom? If so, how?* One of the objectives of this article is to examine further the relationship between the unique process of recent constitutional changes in Venezuela coupled with the steady decline in democratic freedom.

Drawing upon inferences made from this three cases in Venezuela, this study uses qualitative case study methods to address the primary research question. Specifically, it uses process tracing (PT) tests and applies Tsebelis' veto player theory. PT allows the researcher to include diverse possible factors, encompass longer periods of time, explore the dynamics of actors or social structures and their interplay with formal, established constitutional rules. Studies that use PT can identify shifts in the disposition to alter the constitution in an unchanged setting and the timing of reforms (Schilling- Vacaflor 2012, 39).

The findings of this study suggest that constitutional changes are a dangerous tool when are in the hands of personalist leaders because they can undermine a country's democratic freedom. In Venezuela, such changes led to the liquidation of the separation of powers and the dissolution of democratic institutions. The article concludes by highlighting that Venezuela faces an acute danger of formally transforming into a dictatorship, particularly through the enforcement of a new constitution by Maduro- a radical process that began in 2017.



2. Conceptual framework

2.1. Personalist Leadership

Two of the most considerable definitions for what constitutes a personalist party and leader have been given by Gunther and Diamond (2003) and earlier by Ignazi (1996). Gunther and Diamond define a personalist party as one which the only rationale is to provide a vehicle for the leader to win an election and exercise power. They consider it as the ‘most purely electoralist party’. Ignazi defines personalistic parties as “*charismatic-like movements where a leader, without a partisan organizational structure which provides for a clear decision-making process or members’ recruitment/participation, attains a dramatic success* (Ignazi 1996, 552).”

Although no broadly accepted definition of personalist leader exists so far, authors like Kostadinova and Levitt aimed more recently to offer a contribution to the theory-building process of the concept. Kostadinova and Levitt underline the following two conditions: a dominant leader and a weakly structured organization. They define personalist leadership as “*the exercise of authority vested in influential individuals based on personal attributes rather than organizational role* (Kostadinova & Levitt 2014, 490).”

A common attribute for a personalist leader is charisma. Nevertheless, “while all charismatic leadership is personalist, not all personalism is necessarily charismatic (Kostadinova & Levitt 2014, 494). This factor is especially applicable when comparing the highly charismatic leader Chávez with his uncharismatic ¹ successor Maduro (Ansell and Fish 1999). Another related, but still different concept is populism. Although, personalism and populism may in some cases overlap but this does not necessarily mean they are one and the same. Weyland states, under populism in Latin America, a leader “seeks or exercises governmental power based on the support from a large numbers of followers (Weyland 2001, 12)”. Populist leaders address people that distrust the established parties and are looking for an alternative course, a personalistic leadership, that represents their interests.

In their comparative study on personalism, Levitt and Kostadinova indicated that institutional differences, such as presidential versus parliamentary systems, influence the frequency that personalist parties occur and shape their leaders’ political strategies. Even though personalist parties emerge in both institutional settings, when comparing the (mostly) parliamentary Bulgaria to the (mostly) presidential Peru, it turned out that the degree of personalism was higher in Peru. Additionally, the Bulgarian state’s provision and supervision of political parties was indicated in the research as significantly more effective

1 On “noncharismatic personalism” see Ansell and Fish.



than in the Peruvian case. Hence, the parliamentary system (including the EU's democratic standards) seemed to hinder personalist leaders' intensive seizure of power, while the presidential system lacked these constraints. Finally, the authors stressed that one of the most urgent questions in research on personalist leadership is whether personalism can become a permanent feature of politics and how it can undermine democratic institutions (Levitt and Kostadinova 2014).

2.2. *Democratic Freedom*

One of the most difficult obstacles when addressing 'democracy' in research, is defining the concept itself. Robert Dahl, for example, established a pluralist theory of democracy and posited that modern democratic states can be understood in practice as polyarchies marked by several conditions such as elected offices, free and fair elections, inclusive suffrage, the right to run for office, freedom of expression, and alternative and associational autonomy (Dahl 1971).

However, this article primarily focuses on democratic freedom because it aims to show how personalist presidents can use constitutional change to undermine political, civil rights and liberties. When addressing the measurement of this concept, the Freedom House Index (FHI) is frequently used by many researchers as a tool to operationalize democratic freedom.² Furthermore, this article takes into account the Latinobarómetro, a public opinion survey on Latin American countries that measures people's satisfaction with democracy. An additional important factor to consider is what most Venezuelans understand by democracy. A study by Canache showed that even after ten years under Chávez participatory form of democracy, the majority of Venezuelans still define democracy in liberal terms, and only a few adopted the participatory conceptualizations (Canache 2012).

2.3. *Hybrid Regimes vs. Dictatorships: How fine is the line?*

Even though hybrid regimes are frequently addressed in the literature, it is difficult to find a common consensus defining them. In this study hybrid regimes will be variably understood as bated subtypes of democracy or authoritarianism or as a transitional state that will return to either democracy or authoritarianism (Mufti 2018, 113). Although scholars define dictatorships differently³, one of the most common definitions is expressed by Linz when he states, "*political systems with limited, not responsible political pluralism, without*

2 FH created two indexes, one for political rights and one for civil liberties. For details, see Freedom in the World (2018).

3 In this paper, the terms dictatorship and authoritarian regime are used interchangeably.



intensive not extensive political mobilization, and in which a leader or a small group exercises power within formally ill-defined limits but actually quite predictable ones (Linz 2000, 159)." Przeworski provided a minimalist definition of dictatorships while referring to Dahl's definition of democracy, calling all democratic regimes as those that carry out elections in which the opposition has some chance of winning and taking office. Thus, *"when in doubt, we err in the direction of calling a regime dictatorial (Cheibub et al. 1996, 39)."*

2.4. Veto Player Theory

In every political system, for the purpose of changing policies or to change the (legislative) status quo, a particular number of individual or collective actors-veto players, have to agree to the purposed change. The veto players who present proposals to other veto players have significant control over the policy that replaces the status quo. Tsebelis calls such veto players *agenda setters*. He argues that policy outcomes are the result of (1) the preference of the actors involved and (2) prevailing institutions. Tsebelis provides a short definition of veto players stating, *"If the constitution identifies some individual or collective actors that need to agree for a change of the status quo, these obviously are veto players (Tsebelis 2002, 120)."* Institutional veto players are either called individual or collective veto players according to the constitution. It is assumed that the number of these veto players stays the same, while their properties may change, meaning they can change from collective to individual and vice versa. Additionally, their ideological distances can transform and become *absorbed* (Tsebelis 2002,121). Where in democratic regimes there are multiple veto players, under authoritarian rule, there is only one. Therefore, the *absorption rule* plays an important role.⁴ Tsebelis further stresses that the result of veto player analysis depends on the ideological positions of veto players, as some of them may be absorbed and cause serious consequences for policy stability.

Tsebelis provides the following three-step guidelines to help analyze distinct political situations: *"First, we locate institutional veto players in a multidimensional space; second, we proceed to disaggregate them into the partisan players they are composed of in order to identify the individual or collective veto players inside each one of them; third, we apply the absorption rules to this system: if some of the veto players are located in the unanimity core of the others, we can eliminate them because they do not restrict the win set of the status quo (Tsebelis 2002, 122)."*

4 According to Tsebelis, absorbed means: a. a veto player located in the 'unanimity core' of other existing veto players (does not alter policy decision-making); b. any actor within the same party; c. veto players in every country can modify their positions over time and so get absorbed; d. a president ruling by decree in a presidential system can bypasses all veto players and make final decisions (extreme case).



This article follows Tsebelis' theory and identifies the actors and veto players involved in the constitutional changes that were implemented in Venezuela.

2.5. Constitutions

In this article, we understand constitutionalism as “*the commitment on the part of governments and political communities to adhere to constitutional rules and principles* (Schilling-Vacaflo 2012, 4).” A constitution is essential for the formulation of rules and institutions maintaining a political and economic system. Moreover, it shapes the relations between the State and society and includes a symbolic and ideological dimension of shared values and principles.

128



3. Literature Review and Hypothesis

The constitutional replacements in Venezuela (1999), Ecuador (2008) and Bolivia (2009) changed the balance of power in these countries and transformed the political system. Despite important differences, they are similar in the fact that they all shared a “*complex, contentious and contradictory process of transforming democracy under broadly democratic conditions* (Schilling -Vacaflo 2012,183).” To some extent, these political changes were intended to break with the characteristics of liberal democracy and promote new ways of participation and citizenship to influence democratic politics (Arditi 2008, 67). However, these constitutions entailed the risk that centralist and presidential features erode the participation, particularly if the participatory component becomes a tool in the hands of political leaders to control and silence the opposition (Schilling -Vacaflo 2012, 198).

Among veto-player analyses, McCarthy-Jones called attention to the consequences on the policy-making process that result from an absence of veto players in the governmental structure and institutions of a certain nation. This is an essential point to consider, particularly in the case of Venezuela's policy-making process, under Chávez's government (McCarthy-Jones 2010, 36). Cross and Sorens point out that Tsebelis' theory lacks the possibility that actors confronted with extreme gridlock may find ways around formal institutions. This occurs especially when polarization (which the authors define as ideological distance among veto players) presents an obstacle for powerful actors to secure important interests. Generally, the greater the ideological differences are, the more exclusionary the constitutional framers will be. Furthermore, the more ideologically unified the coalition (for example, a constituent assembly), that accomplishes the drafting of the constitution is, the more it will insist on securing powers to rule authoritatively and unconditionally (Cross and Sorens 2016, 1294).

Cross and Sorens's argument goes in line with Corrales's findings when examining presidential powers in new constitutions in Latin America. Corrales's findings suggest that, in order to get more balanced constitutions and or a 'better quality of democracy,' one that includes strengthened checks on presidential powers, power asymmetry is an essential factor, as neither side (executive branch and opposition) of the debate should have a high-power advantage over the other (Corrales 2018). Additionally, Corrales's index considers the 1999 Venezuelan constitution as one of those in Latin America that provides the executive with the most formal powers in comparison with the previous constitution. Additionally, in his work regarding the quality of Venezuela's democracy under Chávez, Corrales stressed that the president gained informal partisan powers, since the National Assembly (AN⁵), under the ruling party's control, surrendered its accountability (Corrales 2013).

As mentioned above, due to the personalist component of aiming for extensive power to be consolidated in the executive, it can be argued that a personalist president will strive for full control of partisan veto players and cause an absence of veto players in the government structure and institutions (=absorption rule). Hence leading to a negative effect on democratic freedom. As Tsebelis describes, democratic regimes have multiple veto players, while authoritarian regimes have only one (Tsebelis 2002, 118). Therefore, building upon previous research done in the field and adopting the framework laid out in Tsebelis' theory, the main argument and hypothesis tested in this paper is as follows:

H: Personalistic leaders intend to absorb veto players during the process of constitutional change, which leads to undermine democratic freedom.

4. Process tracing

This article evaluates if and in which ways constitutional changes made by personalist leaders undermine the status of democratic freedom through PT. Van Evera stressed that in PT studies "*the cause-effect link that connects independent variable and outcome is unwrapped and divided into smaller steps; then the investigator looks for observable evidence of each step (Van Evera 1997, 64).*" The important advantage of PT studies is the ability to examine the dynamics of actors and/or social structures and their interaction with formal constitutional rules, such as political struggle, compromise, and the diffusion of ideas. PT studies can explain shifts in actors' willingness to change the constitution in an unchanged context, the varying amplitude or frequency of constitutional change within a system, and the timing of reform (Schilling-Vacaflor 2012, 39).

5 Asamblea Nacional de Venezuela.



The process of inference can be formalized as a sequence of tests whereby all pieces of meaningful evidence increase or decrease the likelihood of the hypothesis under inspection. Methodologists have classified these tests into distinct types based on the logical connection between the evidence and hypothesis in question, as well as the implications of rival or null hypotheses (Fairfield 2013, 9). Accordingly, these tests categorize if passing is necessary to ascertain causation (hoop and doubly-decisive), sufficient (smoking-gun and doubly-decisive), or neither (straw-in-the-wind). As pointed out by Collier, in practice, the two terms 'necessary' and 'sufficient' are heuristics that need to be interpreted strictly (for details see Collier 2011,825).

In order to avoid the traps researchers can fall into when doing PT, we use here the work of Fairfield as a model (Fairfield 2013). This model pays attention to issues of research design and causal inference to explain how evidence is collected and how conclusions are reached (Toshkov 2016, 302). Thus, this article not only reviews the key ideas in the methodological literature, but also explicitly guides the reader through the multiple PT tests that form the basis for the cases analyzed.



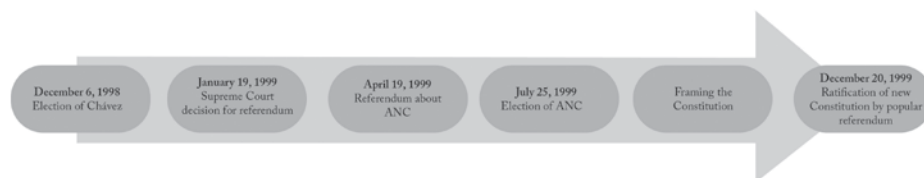
5. Case studies

Case 1: Constitutional Replacement 1999

Since the end of the dictatorship in 1958 and the democratization process that followed, Venezuelan democracy was considered as an exception in Latin America (Schilling-Vaccaro 2012, 164). The so-called *Punto Fijo* system began with the end of the period of dictatorship in 1958, when the center-left *Acción Democrática* (=AD, Democratic Action), the center-right *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (=COPEI, Social Christian Party), and the *Unión Republicana Democrática* (=URD, Democratic Republican Union) signed a pact agreeing to share power and oil prosperity. An important premise of the pact was the view that a democratic state appears to be more equitable, stable and powerful instrument for distributing oil supplies (Romero 1997, 8). However, this model of democracy established a government dominated by AD and COPEI, which fabricated hierarchical national organizations and relied on oil earnings to please the needs of their primary constituencies. State funds gave everyone a part of the affluence, but income distribution stayed unequal and the parties step-by-step assumed control of most organizations within civil society (McCoy 1999, 64).

Accordingly, the dissatisfaction with the prevailing *Punto Fijo* system is frequently mentioned as a trigger for Chávez's level of high popularity and support in Venezuela. Many Venezuelans looked for political and democratic change in their country. For this reason, Chávez promised early on during his election campaign that he would, when elected, make an impact providing 'needed' change, starting with rewriting the constitution (see Timeline 1).

6. Timeline 1



As it is argued in this article, the implementation of a new Venezuelan constitution under the regime was the first step toward the absorption of veto players. During the sequence of events, the power of the first possible partisan veto player was given to the Supreme Court, whose role was to decide whether Chávez's proposed interpretation of the 1961 constitution, regarding the replacement procedure, was legal or not. Because the previous constitution clearly set out a process for its total reform, Chávez's actions in taking another path could be considered unlawful, according to constitutionalists (Pace 1999; Brewer-Carías 2015). This was also one of the justifications mentioned in the FH report in 1999 when downgrading Venezuela's score in political rights from 2 to 4. However, President Chávez's vindication for his proposal was the argument that he intended to provide an opportunity for the people of Venezuela to make a decision on the new constitution directly via a referendum, and later indirectly through National Constituent Assembly (ANC⁶) elections. Nevertheless, the Supreme Court was later replaced. Balkin and Levinson argued that presidents can force constitutional doctrines along a course they favor by installing judges and justices to the federal judiciary who share the political agenda of the party of the president (Balkin and Levinson 2006, 490). Accordingly, Chávez, as a personalist leader, can often be considered 'the party' itself. For this reason, the Supreme Court could no longer be considered an effective veto player, particularly, when it became aligned with the party of the president and, therefore, the president himself. Moreover, the elected ANC consisted of an enormous majority of representatives of the president's party, and therefore, failed to act as a legitimate veto player, due to the operation of party discipline. Furthermore, the new constitution abolished the Senate of the Republic, which previously represented an important veto player, thereby establishing a unicameral AN in place of a bicameral legislature.⁷

6 Asamblea Nacional Constituyente.

7 See Figure 2.



Figure 1. Identified institutional veto players in Venezuela according to the Constitution (1961 vs. 1999)

| | | | | | | |
|----------------------|--|---|--|---|---|--|
| 1961 Constitution | 1 Legislative Power | 2 Executive Power | 3 Judicial Power and Public Ministry | | | |
| | Bicameral Exercised by National Congress, composed of: *Chamber of Deputies *Chamber of Senators Auxiliary Organ: Contraloría General de la República | Exercised by the President of the Republic as the Head of the State and The National Executive or Government (elected for a period of 5 years, were not able to be reelected for a period of 10 years) | Represented by Supreme Court of Justice | | | |
| 1999 Constitution | 1 Legislative Power | 2 Executive Power | 3 Judicial Power | 4 Electoral Branch (Poder Electoral) | 5 Citizen's Branch (Poder Ciudadano) | |
| | Unicameral National Assembly (eliminates the Senator Chamber) **former legislative powers were transferred to the President | President of the Republic is established as Head of State and Government (elected for a period of 6 years, are able to be reelected for a period of 12 years) | Represented by Supreme Court of Justice | Its head is the National Electoral Council (CNE), which is in charge for the independent supervision of all elections in the country. | Represented by the ombudsman (defensor del pueblo), the Chief Public Prosecutor (fiscal general), and the controller general (contralor general); in charge for representing and defending the citizens | |

Source: own (data taken from: Constitutive Project (2012); Confinder (n.d.).



In addition, as a former military officer and coup leader, Chávez took over another important veto player: the armed forces. His election was the trigger of a major transformation in civil-military relations with disconcerting results for the future of civilian control by the armed forces. Consequently, the constitution of 1999 reaffirms the enlarged role of the military in state affairs. First, it gave soldiers and officers the right to vote which encouraged them to participate in politics as individuals instead of cooperatively by forming part of the armed forces. In addition, Article 328 of the new constitution redefines the armed forces' mission by including cooperation in maintaining domestic order or active involvement in national development (Trinkunas 2002, 71). After Chávez faced a coup attempt in 2002, he promoted an even stronger civil-military alliance, and sought to ensure the highest support for his Bolivarian revolution in a more radical way (Sonneland 2016). His solution was the so-called *colectivos*, heavily armed irregular groups of young men proving loyalty and willingness to defend the revolution by all means (Venezuela Investigative Unit 2018).

Furthermore, an influential factor that became more important over time was the electoral system, which steadily came into question from 2004 and on. In 1997, Venezuela passed a law for the process of automating the counting of votes. While between 1998 and 2000, the counting of votes was carried out both manually and automatically, from 2004 and so forth the results came straight from a computer center in which the data of the voting station distributed throughout the country was centralized. However, the essential feature that distinguishes the electoral processes before and after 2004 is the composition of the governing body of the elections, the National Electoral Council (CNE⁸). The AN, when controlled by the governing coalition, appointed a management body that was openly pro-government. Thus, another veto player became slowly absorbed and politicized over time by Chávez's regime. Studies by Jiménez and Hidalgo indicate that "anomalous statistical patterns were consistent with hypothetical electoral fraud in the 2004 recall referendum and all elections and referenda held between 2006 and 2012 (Jiménez and Hidalgo 2014, 17)." While the authors stress that this does not offer conclusive evidence of fraud, it suggests serious concerns about the impartiality of the actual electoral authority and strengthens the accusations of fraud frequently made by high extracts of Venezuela's society.

To sum up, the process of replacement and the new constitution itself can be viewed as contradictory. Two indexes that we use to measure the dependent variable, democratic freedom, indicate different results. While FH, as mentioned previously, downgraded Venezuela's status of democratic freedom from democratic 'free' to 'partly free', the public opinion survey of Latinobarómetro in 2000 showed an increase in satisfaction with democracy

8 Consejo Nacional Electoral.





after Chávez took over the government. This survey indicates that 55% of respondents were either ‘rather’ or ‘very’ satisfied with democracy (in 1998 it was only 35%); meanwhile, the percentage of people that were ‘not at all’ satisfied decreased from 25% (1998) to 7% (2000).

Personalism and its anti-parliamentary traits constituted a striking threat to democracy and decentralization (Schilling-Vacaflor 2012, 179), because they gave enormous power to the executive and less power to other veto players. By implementing a new constitution, Chávez absorbed the Senate of the Republic and the military, two formerly important veto players. Additionally, to secure and maintain his power, he started to politicize the CNE, which also became absorbed. The highly charismatic president Hugo Chávez strategically used the constitutional replacement for the purpose of following his own interests and, thus, contributed to undermining the current (liberal) democratic system in Venezuela, moving toward a so-called hybrid regime (Corrales 2015, 38).

Case 1: PT Tests

Actors involved in the process:

- President Hugo Chávez (MVR⁹)
- Constituent Presidential Commission, appointed by Chávez.
- Supreme Court.
- ANC (131 members in total, distributed as follows: 121 of the 128 elected constituents represented the *Polo Patriótico* (PP¹⁰).

I consider that the process of undermining democratic freedom in Venezuela began with the replacement of the constitution in 1999, which can be viewed as a first step toward the absorption of partisan veto players. The following hypotheses encompass the main elements of my argument.

H(i): Chávez’s changes enhanced features for citizen’s participation.

H(ii): The changes included in the constitutional replacement supplied means for the centralization of powers.

H(iii): Chávez’s first accomplishment as president, replacing the constitution, involved unlawful actions.

9 Movimiento Quinta República (Fifth Republic Movement).

10 An alliance of political parties and groups, formed by Chávez’s party MVR and Patria Para Todos (PPT), Movimiento al Socialismo (MAS) and a group of small national and regional organizations. For more information, consult Combellas (2003).

H(iv): Chávez's enormous popularity helped to absorb the Supreme Court, a partisan veto player.

Status quo:

Up until 1999 when the Venezuelan constitution was replaced, the constitution of 1961 was still in force. Therefore, the primary debate was involving the legality of the call for the ANC and the decision made by the Supreme Court favoring Chávez's will. Concerning the rewriting of the new constitution, the essential topics (regarding the democratic component) were about direct democracy and citizen's participation, decentralization of power, civil and political rights.

Observation H(i)a: The new constitution strengthened areas such as human rights and socio-economic rights (for instance, health care in Articles 83-85 or women's rights in Article 21), justice, and citizen control of public life.

Observation H(i)b: "New regulatory bodies such as the Defender of the People to protect human rights and represent citizen concerns to the state were created, and democracy was extended through the establishment of referendums, recall referendums, and constituent assemblies among other innovations (Cannon 2009, 119)."

Observation H(i)c: Even strong critics of the Chávez regime pointed out the advanced civil and political rights regulations the new constitution implemented (Brewer-Carías 2010, 35).

Observation H(i)d: Criticism arose regarding the way articles were adopted and further respected, since the implementation appeared to be much more difficult than the adoption, and not fruitful (Henríquez 2010, 693).

Inference: The articles concerning human rights and the promotion of citizen participation helped to move the country from a representative democracy to a more participatory democracy.

Hypothesis(i) passes Hoop-Tests: Citizen's participation was an important change in comparison to that outlined in the old constitution, nevertheless, the realization appeared to be more difficult.

Observation H(ii)a: Under article 4, Venezuela is supposed to be a "decentralized nation."

Observation H(ii)b: Title V (articles 186 to 224) established a unicameral AN, eliminating the Senate of the Republic¹¹ (an important veto player).

¹¹ See Figure 2.





Observation H(ii)c: The new constitution (article 230), due to the insistence of Chávez, increased the term for presidency from five to six years; additionally, it allowed the immediate (before prohibited) presidential reelection.

Inference: Even though article 4 states that Venezuela is supposed to be decentralized, other articles (see H(ii)b-c) impose the opposite.

Hypothesis(ii) passes Smoking-Gun Tests: The observations provide decisive evidence that the new 1999 constitution involved means for the centralization of power.

Observation H(iii)a: Chávez and the PP proposed an interpretation of articles 4 and 50 of the 1961 Constitution considering that no reform to the 1961 Constitution was necessary (Confinder n.d., 3,11). This (in its article 4), enshrined the principle of popular sovereignty recognized as primary or original constituent power, this power can, at any time, modify and transform the constitutional order (Maingon, Baralt and Sonntag 2000, 26).

Observation H(iii)b: Based on a debatable (and extensive) interpretation of articles 4 and 50 of the Constitution, and not in the only interpretation of article 181 of the Organic Law on Suffrage and on Political Participation, the Supreme Court endorsed the thesis held by Chávez. Consequently, it established the full constitutional legitimacy of the referendum call, notwithstanding the validity of the 1961 Constitution and even when Article 246 provided a specific procedure for its total reform (Confinder n.d, 32,43) different from that foreseen to make specific modifications (Pace 1999).¹²

Inference: According to classic constitutional theory, the enactment of a new constitution requires the legal abrogation of its forerunner. Ergo, because the 1961 Venezuelan constitution provided (unlike some other constitutions) its own replacement, this process should have been followed. The fact that Chávez decided to replace it in a different way can be viewed as an unlawful action. However, constitutionalists call this point ‘debatable’ because constitutional interpretation is broadly used (Schilling-Vacaflor 2012, 55).

Hypothesis(iii) passes Smoking-Gun Tests: The observations offer decisive evidence that because the provided replacement process of the 1961 constitution was ignored, it can be considered an unlawful act.

Observation H(iv)a: “... *facing a hugely popular president and the prospect of becoming an irrelevant player during the confrontation between the displaced elites and the new Chávez-led regime, the Court yielded to the president’s wishes in a strategic-survival move (Dixon and Ginsburg 2017, 289).*”

12 Alessandro Pace is an Italian constitutionalist.

Observation H(iv)b: The Supreme Court president, Cecilia Sosa, resigned in protest (August 1999). “*The court simply committed suicide to avoid being assassinated, but the result is the same—it is dead (Freedom House 1999),*” Sosa commented.

Observation H(iv)c: Together with the approval of the new constitution, the Supreme Court was replaced by a newly created Supreme Tribunal. All but a handful of the Supreme Court’s justices were replaced with justices from diverse professional paths but sharing links and relations with the *Chavista* political establishment (Urribarri 2011; Brewer-Carías 2015).

Inference: Chávez’s domination during the 1998 presidential elections helped him to overcome partisan veto players. The Supreme Court lost its previous high power and finally got absorbed.

Hypothesis(iv) passes Hoop-Tests: The hypothesis is affirmed but not confirmed.



Case 2: Constitutional Amendment 2009

Because a constitution determines the fundamental rules for the political game, it is not erroneous that political actors, especially (personalist) presidents, can attempt to change these rules for their own benefit, most notably related to electoral rule. A new trend began in the 1990s with frequent reforms of constitutional rules on presidential reelection (Schilling-Vacaflor 2012, 16). Venezuela was not an exception. However, no other country in Latin America changed this rule as drastically as Venezuela under Chávez’s government.

Following the theory of personalist leadership, it can be observed that Chávez’s degree of personalism increased through his period of governing. An indicator for this argument is that Chávez established his own party and made political appointments to people who proved to be highly loyal to him. In this context, existing research has found a positive link between the personalist style of government and presidential approval (Ortiz Ayala and García Sánchez 2014). This finding leads to the risks that presidential popularity entails, especially because popularity has been used in some cases as a justification to bypass democratic institutions (Seligson 2008, 31).

7. Timeline 2





8. Background of the 2009 Amendment: Indicators for the Regime's Radicalization

To understand the timing and the result of the 2009 referendum, it is inevitable to consider the evolution of *chavismo* and the previous referendum in 2007, as well as local and regional elections in 2008. After Chávez won again in the 2006 presidential elections, he took actions to extend his power indefinitely. To unify his supporters, he created his own party, the United Socialist Party of Venezuela (PSUV¹³), a purely personalist party. In 2007, Chávez proposed a constitutional reform that strove to make the president able for reelection, to build a centralized municipal state, to further enhance relations between the government and the military and to implement his socialist program (Myers 2014, 238). The proposal was rejected in a referendum. Nevertheless, without paying much attention to his referendum setback, the president continued promoting his course through a set of decrees in order to broaden the central control of the government over the economy. Furthermore, even when in the 2008 regional elections Chávez-aligned candidates were able to defeat opposition candidates, the opposition made essential political, as well as symbolic gains. However, it seemed that previous forms of electoral irregularity became more intensive and new factors raised questions on freedom and fairness. First, Chávez's behavior radicalized by becoming more aggressive and confrontational; second, administrative restrictions on the freedom of candidates intensified (the comptroller used his power to investigate 400 candidates, mostly from the opposition and disqualified 272 of them for suspected administrative offenses) (Hidalgo 2009, 85).

9. 2009: Amendment 1

As discussed above, the background of the 2009 amendment was the controversial 2007 constitutional reform proposal (see Timeline 2). One of the proposed changes included the abolishment of presidential term limits. Nevertheless, as the reform was rejected in a referendum, the opposition's primary argument was that because article 345 indicates that "*a revised constitutional reform initiative may not be submitted during the same constitutional term of office of the National Assembly (Constitute Project 2012, 93)*," Chávez's proposal was unconstitutional (Brewer-Carías 2009a). Hence, the point of the opposition was that these changes should have been treated as a constitutional reform and not, as Chávez proposed them, as a constitutional amendment, since the changes constituted fundamental changes that cannot be affected as amendments under article 340. This time, the Constitutional Court was given the role of a partisan veto player.

13 Partido Socialista Unido de Venezuela.

Nevertheless, the Court's decision indicated that the change was within the scope of the definition of a constitutional amendment and, thus, could be issued by an amendment (Fact Sheet: Constitutional Amendment in Venezuela 2009). In relation to this decision, it should be noted that in 2004, Chávez and his legislative allies increased the number of justices from 20 to 32 and thereby filled the Supreme Court with government supporters and established new measures that allowed Chávez to take over the control of the Court, as argued by Human Rights Watch (Taraciuk Broner 2017). Thus, the Court became a fundamental politicized tool in the hands of Chávez (Urribarri 2011, 854), and lost all its partisan veto power due to the absorption rule. A referendum is equal to the introduction of a new veto player. Nevertheless, since in the case of the Venezuelan referendum in 2009, the control of the agenda process was exercised by President Chávez, thus the referendum only served to strengthen himself vis-à-vis other veto players (Tsebelis 2002, 196). Additionally, the constitutional amendment involved all directly elected positions, thus helping Chávez to avoid veto players in his own *Chavista* ranks.

As pointed out in the work by Penfold et al., the tendency towards limiting reelection in Latin America leads to two critical issues: equity in electoral competition and the function of the rule of law. Both are complementary mechanisms to limit presidents who contemplate extending their periods of government. Because many presidents in Latin America (and especially in Venezuela) possess extensive powers, it is vital that electoral systems establish very clear rules to ensure competition between the government and its opponents. Even if it can be argued that constitutional inference is in itself too strict, it is one of the few protections against presidential abuse. When presidents in Latin America try to change those limits, they usually are able to achieve it, thus the only antidote is the rule of law and, particularly, the judicial instances, which can be mechanisms of limitation (Penfold et al. 2014, 552).

As a result, the above-mentioned factors led to the further downgrading of Venezuela's democratic freedom by the FHI, from 4 to 4.5. The given reasons concern Chávez's control over the unicameral AN, allowing him to moderate the independence of institutions (including the judiciary, the intelligence services and the citizens power branch¹⁴). Even when voting can be viewed as relatively free, the opposition must operate under difficult conditions or the separation of powers is non-existent. Additionally, the index includes observations of more restrictions concerning the freedom of the press and the right to protest, as well as increased politicization of the military and judicial branches, increased homicide

¹⁴ The Citizens Power was originally established with the aim to fight corruption. However, as another index shows, the level of corruption in Venezuela further increased after Chávez came to power, see Corruption Perception Index (Transparency International, 2017).





rates, and corruption (Freedom House 2010). On the other hand, the Latinobarómetro score for satisfaction with democracy in 2010 indicates 49% residents are ‘rather’ or ‘very’ satisfied with the way democracy works in the country. At the same time, 49% were ‘not very’ or ‘not at all’ satisfied, which shows a clear reduction in support compared to the beginning of Chávez’s administration and a highly polarized society.

Chávez seems to have tried several avenues to stay in power, and this amendment fostered the further centralization of power. It can be further argued that term limits strengthen democracy by raising alternation in power within and between parties. This idea is based on the assumption that incumbents benefit from being in office and enjoy a hereditary advantage over practically every other citizen in the country. When examining the term limit changes in Latin American countries, Corrales and Penfold concluded that it is not the relaxation of the term limits by themselves that is noxious for democracy, but rather when a president intends to change the constitution without negotiation with the opposition and those that come about through presidential imposition end up harming institutions that were established to hold presidents accountable. This is what happened in the Venezuelan case, causing a negative effect on the democratic freedom of the country (Corrales and Penfold 2014, 158).

Case 2: PT Tests

Actors involved in the process:

- President Hugo Chávez
- Constitutional Court (also called the Supreme Tribunal of Justice (TSJ)¹⁵), whose 32 justices (*magistrados*) are appointed by the AN)
- Citizens of Venezuela
- The following hypotheses include further elements of my argument that democratic freedom rigorously changed after ten years of Chávez’s government.

H(i): Chávez’s personalist-authoritarian style of government increased over time.

H(ii): Chávez followed an unconstitutional amendment process.

Status quo:

15 Tribunal Supremo de Justicia.

In 2007, a total constitutional reform was rejected, including the abolishment of term limits for the president; in 2009, President Chávez called for a referendum to eliminate all term limits of presidents and others.¹⁶

Observation H(i)a: During his years in power, Chávez managed to involve a sizable part of his own family in the political world of Venezuela, favoring his own goals. This fact caused him critique from even former supporters: “*We are tired of the nepotism in the president’s family, Chávez has established a new monarchy.*” said Simon Jiménez (Glüsing 2008).

Observation H(i)b: In 2007, Chávez founded his own new party, PSUV, uniting parties that supported his vision of the Bolivarian Revolution, using his own eyes as the logo of the party.

Observation H(i)d: “*Venezuela’s approval of unlimited electoral terms opens the door to a new mandate for President Hugo Chávez from 2013 and will strengthen personalism in his style of rule,*” analysts said (News Analysis 2009).

Observation H(i)e: In a speech in 2008, addressing the criticism of his opponents, Chávez stated: “*(...) And if you go out in the streets, like on April 11, 2002 (...) we will sweep you in the streets, in the barracks, in the universities. I will close the opposition media (...) This Revolution came to stay, forever! I am going to intervene all communications and I will close all the enterprises I consider that are of public utility or of social interest! (...) I am the Law (...) I am the State (Brewer-Carías 2009b, 24)¹⁷!*”

Inference: Observations suggest Chávez’s style of government changed over time. However, it is hard to prove how and in what ways these changes occurred, as previous research does not address this matter. Nevertheless, it could have been a relevant factor in the process.

Hypothesis(i) passes Straw-in-the-Wind Tests: The hypothesis is relevant but is not confirmed.

Observation H(ii)a: Article 6 of the 1999 Constitution states: The government of the Bolivarian Republic of Venezuela and of the political organs comprising the same, is and shall always be democratic, participatory, elective, decentralized, alternative, responsible and pluralist, with revocable mandates (Constitute Project 2012, 6).

Observation H(ii)b: Brewer-Carías’ argument against the elimination of the term limits came from the Venezuelan constitutional law principle of ‘alternabilidad’, which means “*the successive exercise of public offices by different persons (Brewer-Carías 2009a, 2)¹⁸.*”

16 Consult articles 160, 162, 174, 192 and 193 of the constitution.

17 Quoting Chávez’s speech of October 15, 2008.

18 Quoted in the Dissenting Vote to the Constitutional Chamber of the Supreme Tribunal of Justice Decision No. 51 of March 18, 2002).





Observation H(ii)c: The Venezuelan Constitution differentiates between a constitutional amendment and a constitutional reform. Under article 340, an amendment is only for the purpose of modifying one or more provisions without altering its fundamental structure. A reform under article 342 is established for partial revisions without changing its structure and essential principles. Therefore, the opposition complained of procedural irregularities. Additionally, a reform could not have been issued again, since a similar proposal had already been rejected in 2007.

Inference: The debate about the unconstitutionality of the amendment is controversial because, under classical constitutional theory, interpretation is the most common used tool for reform.

Hypothesis(ii) passes Straw-in-the-Wind Tests: The evidence is consistent with the hypothesis but not decisive.

Case 3: Constitutional Crisis 2017

In accordance with the conceptualization of a personalist leader, Chávez was the permanent head of the party, as well as the head of the government and the country. Hence, when he died the organization faced a difficult challenge to replace him. In most cases, the conditions are rare in which a personalist party or movement outlives its leader while staying loyal with his visions (Kostadinova & Levitt 2014, 500). However, due to the 'last will' of Chávez, his vice-president and long-time loyal confidant, Nicolás Maduro Moros, was named as his successor¹⁹. Maduro managed to win the elections and became the new president of Venezuela in 2013. This can be explained due to the high loyalty *Chavistas* developed toward their leader Hugo Chávez. However, compared to Chávez and his fame for being highly charismatic, Maduro is often described as the opposite.

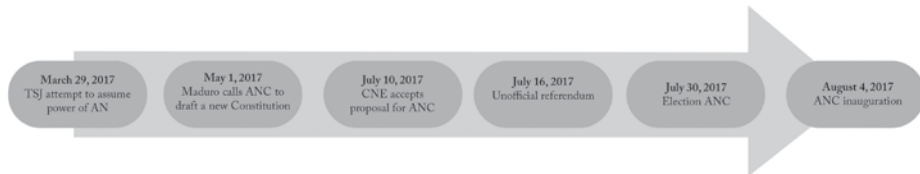
The background of the following constitutional crisis in 2017 was the above-mentioned presidential change and the difficulties Maduro faced to hold popular support, which made him unable to face electoral competition (Corrales and Hidalgo 2013, 66).

One of the often referred primary 'triggers' of the constitutional crisis was the threat that Maduro's government faced. In December 2015, the opposition gained a qualified majority of representatives in the parliamentary elections, obtaining control of the AN (Brewer-Carías 2017, 6). Research conducted on hybrid regimes has indicated that these regimes are unstable, entail important risks toward democracy, and are clearly unpredictable, especially when

19 Once his health conditions worsened, Chávez made sure, in case he would die, that he would be succeeded by someone continuing his Bolivarian mission. For that reason, in December 2012, he stated his wish from the heart to elect Maduro as president (Shoichet, 2012).

the possible threat of the loss of power comes closer to the leader (Rocha Menocal et al. 2008, 32). Through the analysis of Case 2, an increase in Chávez's authoritarian style in the last period of government (2009-2013) was already evident. Corrales and Hidalgo described the three possible paths after Chávez: the hybrid regime can be maintained over time, it can smoothen and even become more democratic, but it can also be radicalized (Corrales and Hidalgo 2013, 75). In the case of Venezuela, the path became clearly more radical. Maduro took advantage of the already established framework for an autocratic path built by Chávez, used and abused laws, and secured total control over veto players, such as the Supreme Court, CNE, the media, military, *collectivos* and others. Further, when the people took the streets to protest, he demonstrated how radical the regime had become through high repression, even arresting opposition leaders (Corrales 2015, 44).

10. Timeline 3



The starting point of the process of the Venezuelan 2017 constitutional crisis was the takeover of the AN's legislative powers by the TSJ (which was before packed by members of the governing party). Since the 2015 parliamentary elections, the AN (controlled by the opposition), appeared to be the most powerful potential partisan veto player. Considered as a big threat for the government, the TSJ declared that the AN was in contempt under decisions no. 155 and 156. This movement already caused criticism and high doubts about the constitutionality of these decisions, pushed by Maduro. A considerable indicator to that effect was the expressed criticism coming surprisingly from within the *Chavista's* own ranks, when the Prosecutor General of the Republic publicly declared that the TSJ's decisions evidenced "several breaches against the constitutional order and the disavowing of the form of State sanctioned in our Constitution," stating that they constituted a "breaking off with constitutional order (Brewer-Carías 2017, 7)." Afterwards, the appearing potential partisan veto player was removed from office.

The next step taken by Maduro appeared to be even more radical, when he decided to call a new National Constituent Assembly (ANC), invoking article 347 to transform the state and issue a new constitution. However, according to the 1999 constitution, calling an ANC requires the approval by the people in a referendum (stated in article 344), which unconstitutionally Maduro decided to bypass. Despite all criticism, the CNE, which as





previously discussed was politicized and fully absorbed by the government, approved the ANC proposal. Elections were held shortly after being convened by a presidential decree, the easiest and fastest way to bypass other veto players and give the president the full control of the process. According to the CNE, approximately eight million people voted in the Venezuelan Constituent Assembly elections. Meanwhile, the report of the Venezuelan election technology service, Smartmatic (which is the system used since 2004 in elections in Venezuela), stated that “the turnout figures on Sunday, 30 July, for the Constituent Assembly in Venezuela were tampered with” and that the turnout of the election was manipulated (Smartmatic 2017).

As argued by Pollack, the influence of an agenda setter (in this case Maduro) will be highest where the voting rule is a form of majority vote and where the agenda setter’s proposal is hard to amend (Pollack 2003, 48); as further pointed out by Tsebelis, agenda setters have quasi-dictatorial power to select policy proposals that enhance their own gain (Tsebelis 2002, 21). Therefore, Maduro follows a similar path as his predecessor, absorbing all possible partisan veto players. However, different than Chávez, Maduro follows a much more radical path, having to deal with partisan veto players inside his own ranks and lacking one of the most important aspects of a participatory and direct democracy: the endorsement by the people.

After the death of Chávez, the subsequent Latinobarómetro survey in 2015 showed a distinct decline in satisfaction with democracy, indicating 30% of residents were ‘very’ or ‘rather’ satisfied (from 43% in 2013), while 70% were either ‘not very’ or ‘not at all’ satisfied (from 55%). Furthermore, 2016 and 2017 showed an enormous decline in satisfaction with democracy in Venezuela under President Maduro, according to Latinobarómetro, only 24% (2016) and 22% (2017) appeared to be satisfied, while 27% (2016, 2017) were ‘not very’ and 49% (2016, 2017) were ‘not at all’ satisfied with the way democracy works. The occurring events during the 2017 Venezuelan constitutional crisis led to FH’s rating decline from 5 to 5.5, categorizing Venezuela from a ‘partly free’ country toward ‘not free’. Since the history of the FHI and their first established yearly rating report in 1973, this was the first time Venezuela was classified ‘not free’. According to FH, conditions worsened in the last years, as the concentration of the power in the executive expanded beyond any limit, the opposition-controlled legislature was absorbed by a politicized judiciary in the hands of the executive, government corruption became profound, and law assertion seemed to be unable to halt violence. Additionally, authorities restrained civil liberties and prosecuted opponents (Freedom House 2017).

In conclusion, all primary components necessary for a complete democratic freedom are missing in the current Venezuelan context, having further declined since the 2017 constitutional crisis and Maduro’s authoritarian policy decisions. Hence, under President

Chávez, Venezuela emerged into a so-called hybrid regime, while under Maduro, considering all the above-mentioned factors, Venezuela transformed into an authoritarian regime and is in danger of even formally transforming by way of implementation of a new constitution.

Case 3: PT Tests

Actors involved in the process:

- President Nicolás Maduro Moros
- Prosecutor General of the Republic (Luisa Ortega Díaz)
- Supreme Tribunal of Justice (TSJ)
- National Assembly (AN)
- National Constitutional Assembly (ANC)
- National Electoral Council (CNE; president Tibisay Lucena)

The following hypotheses include elements of my argument considering the high loss of democratic freedom in Venezuela, which further aggravated after new president Nicolás Maduro took office in 2013 and reached its peak in 2017.

H(i): The establishment of the National Constituent Assembly 2017 was undemocratic.

H(ii): The hybrid regime of Venezuela evolved into a dictatorship.

Status quo:

Chávez's successor is Nicolás Maduro, who in the 2013 elections narrowly defeated his opponent (Henrique Capriles). After the opposition gained control over the AN in 2015, Maduro radicalized his way of governing to remain in power, planned to rewrite the constitution and called an ANC. Thus, a constitutional crisis in 2017 was the consequence.

Observation H(i)a: Calling an ANC would have required the approval by the people in a referendum, according to article 344 of the 1999 Venezuelan constitution (Constitute Project 2012, 93). However, Maduro decided not to call for a referendum.

Observation H(i)b: As is stated in article 347, "*the original constituent power rests with the people of Venezuela (Constitute Project 2012, 94).*" Thus, when calling the ANC without involving the people, Maduro seized the exclusive power of the people as the holder of sovereignty (Brewer-Carías 2017, 6).

Observation H(i)c: A similar proposal was already rejected in a referendum in 2007 (then initiated by President Chávez).

Observation H(i)d: The opposition called an unofficial referendum to stress the disagreement of the people with the ANC.





Observation H(i): Smartmatic, the election system used in Venezuelan election since 2004, released a statement affirming that elections for the Constituent Assembly in Venezuela were tampered (Smartmatic 2017).

Inference: All observations in total strongly suggest that the establishment of the ANC was fully undemocratic.

Hypothesis(i) passes Smoking-Gun Tests: The observations highly support the hypothesis that the ANC was undemocratic. This evidence would be very surprising if the null hypothesis that the ANC was democratic was correct.

Observation H(ii)a: In 2017 the Economist Intelligence Unit's Democracy Index moved Venezuela's status from a 'hybrid regime' toward an 'authoritarian regime'.

Observation H(ii)b: Organizations, such as Human Rights Watch and the World Policy Institute refer to Venezuela as a dictatorship.

Observation H(ii)c: The 1999 Constitution of Venezuela is still in force, though acts have been taken out that clearly violated the constitution (call of the ANC, etc.).

Observation H(ii)d: When referring to Dahl's definition of democracy, the important feature—free and transparent elections that allow for a change of government—are not existing anymore (Dahl 1971).

Inference: According to the observations, Venezuela lacks all the most essential elements of a liberal democracy. Replacing the 1999 constitution appears to be one of the last missing tools for the full transformation into a dictatorship.

Hypothesis(ii) passes Smoking-Gun Tests: The hypothesis is confirmed. Venezuela evolved into an authoritarian regime.

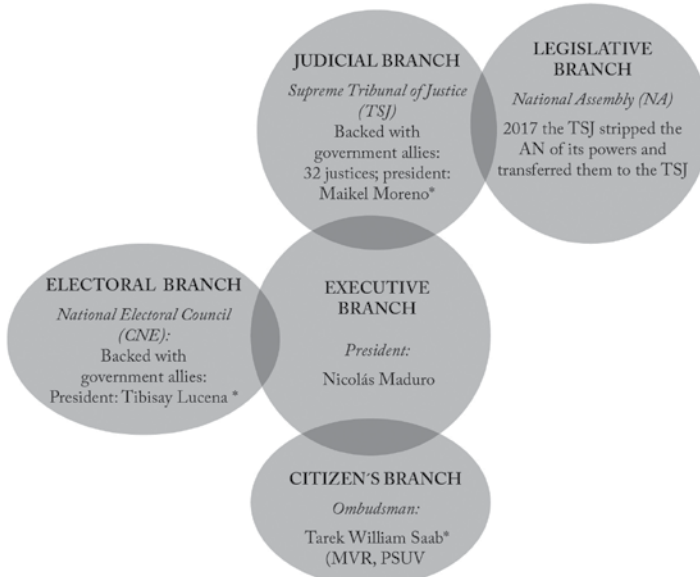
11. Evaluation of Hypothesis

The three different cases of constitutional change in Venezuela show the great ability of personalist leaders to undermine democratic freedom by using the constitution. This article tested if personalist leaders intended to absorb veto players during constitutional changes, which would have a negative effect on democratic freedom. As Levitt and Kostadinova already stressed in their research, a personalist leader often appears to have a power consolidation strategy, especially in a Latin American presidential system, because of the lack of constraints (Levitt and Kostadinova 2014, 539). To implement aimed changes, a certain number of individual or collective veto players need to agree on the proposed change (Tsebelis 2002, 13). Thus, it is vital to absorb these veto players in the executive branch, otherwise they may inhibit the personalists from gaining their goals. Because the constitution defines the parameters for a polity, it is a crucial tool for these leaders to centralize power and legalize their actions. Afterwards, these changes visualize an impact on the institutional

design and quality of a democratic political system (Schilling-Vacaflor 2012, 391). At a first glance, the 1999 Venezuelan Constitution added two extra institutional veto players (the electoral branch and the citizen's branch). However, in practice, they all were absorbed by the executive branch (see Figure 2). Through constitutional changes, such as eliminating all term limits for important offices (2009), the executive branch and its allies (who occupy all four other branches) could secure their long-lasting power. As noted by previous research, and as was the case in Venezuela, power asymmetry and the total exclusion of the opposition causes a negative effect on democratic freedom (Corrales 2018; Cross and Sorens 2016).

The politicization and final absorption of the CNE led to the absence of free and fair elections, and the 2017 absorption of the AN by the government-backed TSJ contributed to the complete exclusion of the opposition and eliminated all its power. Additionally, a government-controlled judiciary impeded the existence of a fair legal system and the rule of law. Furthermore, by filling the office of the Ombudsman with a former MVR and PSUV member, the branch refused to fulfill its original purpose, namely, to defend the rights of the people and thus, ignored the repression, committed human rights violations and disregarded freedom of expression.

Figure 2. Absorption of veto players by the executive branch (actual state 2019)



* sanctioned by several Western democracies and the EU for considering him/her responsible for human rights violations and the deterioration of democracy and the rule of law in Venezuela.



Conclusion

This article inductively explored constitutional changes in Venezuela from 1999 to 2017 under the personalist leadership of Chávez and Maduro. Even though both leaders share similarities, observations point out their different style of government. For example, the charismatic Chávez enjoyed high support from the people, while Maduro was not able to achieve a similar support. This study drew inferences from three case studies to answer the research question: *Can constitutional changes implemented by a personalist leader undermine the status of democratic freedom? If so, in which ways?* Through PT tests, all cases showed a process leading to the emergence of an authoritarian regime.

The constitutional replacement examined in Case 1 already indicated a personalist component, when providing more power to the executive and extending the presidential term limits. Furthermore, the whole process of Case 1, the replacement in 1999, indicated the absorption of veto players and the clear agenda-setter role of the president: the opposition was excluded from the process that established a new direct and participatory democracy. The exclusion of the opposition, which was connected to the old liberal system and so seen as a 'dark past,' led to polarization in the country and affected the political and social worlds.

In the process of change investigated in Case 2, Chávez's style of government clearly became more authoritarian. With the arguably unconstitutional reform of 2009, democratic alteration was reduced, and centralization of power was enhanced. Finally, the constitutional crisis in 2017, as discussed in Case 3, was the most radical example.

Conclusively, all three separately analyzed cases indicated different outcomes on the dependent variable (democratic freedom) under dissimilar approaches of the president (Chávez and Maduro) toward the process of change with different degrees of support coming from the Venezuelan people. Together, the cases can be seen as a step-by-step radicalization of authoritarianism favoring the 'one-man rule'.

Although PT is valuable because of its fruitful interpretations, it is necessary to take into consideration the idea that these interpretations are sensitive to subjectivity. Therefore, to demonstrate higher applicability, an extra sub-section after each case allows the reader to be guided through the PT tests that have been made throughout this research. In the future, other aspects could complement those highlighted in this article, such as the move from a bicameral legislature to a unicameral legislature (occurring during the 1999 replacement), the impact of the state of the economy (especially oil-prices in the Venezuelan context), the social and humanitarian situation of the country, the degree of corruption, and others.

An important final point is to underline the acute endangerment of Venezuela's situation, since the government under Maduro continues to follow a radical agenda, as dis-



cussed in Case 3. Therefore, the implementation of a new constitution would possibly mean the full and formal completion of a transformation into a dictatorship. Thus, further research should try to find an answer to the essential question: Are there any constitutional safeguards that can prevent constitutions from such a takeover? This study contributed to a better understanding of the case(s) of Venezuela, by highlighting the power of the constitution in the hands of personalist leaders who by absorbing veto players, implemented a one-man rule and systematically undermined democratic freedom. Future research may include more Latin American countries for the conduction of comparative studies; interesting countries to consider could be other 'hybrid suspects' such as Bolivia and Ecuador.

References

- Andreani, Fabrice. *Las vías enmarañadas del autoritarismo bolivariano*. Nueva sociedad, 2018, (274), 44-58.
- Ansell, Christopher K.; Fish, M. Steven. *The art of being indispensable: noncharismatic personalism in contemporary political parties*. Comparative Political Studies, 1999, 32(3), 283-312.
- Arditi, Benjamin. *Arguments about the left turn in Latin America: A post-liberal politics?* Latin American Research Review, 2008, 43(3), 59-81.
- Balkin, Jack M., & Levinson, Sanford. *The Processes of Constitutional Change: From Partisan Entrenchment to the National Surveillance State*. Fordham L. Rev., 2006, 75, 489.
- Brewer-Carías, Allan R. Paper for the Panel Discussion on "Venezuela Referendum: Public Opinion, Economic Impact and Constitutional Implications," (Panelists: Luis Vicente León, Alejandro Grisanti, Allan R. Brewer-Carías; Moderator: Christopher Sabatini), Americas Society/Council of the Americas, New York, February 9, 2009a.
- Brewer-Carías, Allan R. *VENEZUELA UNDER CHAVEZ: BLURRING BETWEEN DEMOCRACY AND DICTATORSHIP? 2009b*.
- Brewer-Carías, Allan R. *Dismantling democracy in Venezuela: The Chávez authoritarian experiment*. Cambridge University Press, 2010.
- Brewer-Carías, Allan R. *The Government of Judges and Democracy. The Tragic Institutional Situation of the Venezuelan Judiciary*. In: Fair Reflection of Society in Judicial Systems-A Comparative Study. Springer, Cham, 2015. pp. 205-231.
- Brewer-Carías, Allan R. *VENEZUELA: 17 YEARS DISREGARDING THE CONSTITUTION. WHAT TO EXPECT?* 2017.
- Canache, Damarys. *The meanings of democracy in venezuela: Citizen perceptions and structural change*. Latin American Politics and Society, 2012. 54(3), 95-122.





- Cannon, Barry. *Hugo Chávez and the Bolivarian revolution: Populism and democracy in a globalised age*. Oxford University Press, 2009.
- Cheibub, José Antonio, Przeworski, Adam; Limongi Fernando; Alvarez, Michael. What makes democracies endure? *Journal of democracy*, 1996, 7(1), 39-55.
- Combellas, Ricardo. *El proceso constituyente y la Constitución de 1999*. Politeia, 2003, (30).
- Confinder. *Constitution of the Republic of Venezuela 1961*. N.d. [PDF file]. Retrieved from: <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/venezuela.pdf> [Accessed 03 Feb. 2018]
- Constitute Project. *Venezuela (Bolivarian Republic of) 1999 (rev. 2009)*. 2012 [PDF file]. Retrieved from: https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf?lang=en [Accessed 03 Feb. 2018]
- Corrales, Javier. *Constitutional Rewrites in Latin America, 1989–2012*, in J. I. Domínguez and M. Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 4th edition: Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013.
- Corrales, Javier. *Autocratic legalism in Venezuela*. *Journal of Democracy*, 2015, 26(2), 37-51.
- Corrales, Javier. *Fixing democracy: Why constitutional change often fails to enhance democracy in Latin America*. Oxford University Press, 2018.
- Corrales, Javier; Penfold, Michael. *Manipulating term limits in Latin America*. *Journal of democracy*, 2014, 25(4), 157-168.
- Corrales, Javier; Hidalgo, Manuel. *The hybrid regime of Hugo Chavez in transition (2009-2013)*. *Desafíos*, 2013, 25(1), 45-84.
- Cross, Ester; Sorens, Jason. *Arab Spring constitution-making: polarization, exclusion, and constraints*. *Democratization*, 2016, 23(7), 1292-1312.
- Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Dixon, Rosalin; Ginsburg, Tom. *Comparative constitutional law in Latin America*. Edward Elgar Publishing, 2017.
- „Fact Sheet: Constitutional Amendment in Venezuela“ Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Estados Unidos. 2009. [PDF file] Retrieved from: <http://www.embavenez-us.org/factsheet/FS-Amend-F4-Eng.pdf> [Accessed 09 Jun. 2018]
- Fairfield, Tasha. *Going where the money is: Strategies for taxing economic elites in unequal democracies*. *World Development*, 2013, 47, 42-57.
- Freedom House. *Freedom in the World Country Report Venezuela 1999*. 1999. Retrieved from: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/1999/venezuela> [Accessed 20 Apr. 2018]
- Freedom House. *Freedom in the World Country Report Venezuela 2010*. 2010. Retrieved from: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/venezuela> [Accessed 20 Apr. 2018]

- Freedom House. *Freedom in the World Country Report Venezuela 2017*. 2017. Retrieved from: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/venezuela> [Accessed 20 Apr. 2018]
- Freedom House. *Freedom in the World Country Report Venezuela 2018*. 2018. Retrieved from: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/venezuela> [Accessed 20 Apr. 2018]
- Glüsing J. *Venezuelan State Elections, Pressure Mounts for Entire Chavez Clan*. Spiegel, 2008, November 20. Retrieved from: <http://www.spiegel.de/international/world/venezuelan-state-elections-pressure-mounts-for-entire-chavez-clan-a-591712.html> [Accessed 09 Jun. 2018]
- Gunther, Richard; Diamond, Larry. *Species of political parties: A new typology*. Party Politics, 2003, 9(2), 167-199.
- Henríquez, Haydée Ochoa. *La política de promoción de la participación ciudadana del gobierno de Chávez*. espacio abierto, 2010, 19(4), 681-695.
- Hidalgo, Manuel. *Hugo Chávez's "petro-socialism"*. Journal of Democracy, 2009, 20(2), 78-92.
- Ignazi, Piero. The crisis of parties and the rise of new political parties. Party Politics, 1996, 2(4), 549-566.
- Jiménez, Raúl; Hidalgo, Manuel. *Forensic analysis of Venezuelan elections during the Chávez presidency*. PloS one, 2014, 9(6), e100884.
- Jones, Julia; Pozzebon, Stefano. *Venezuelans reject constitutional rewrite in non-binding referendum*. 2017, July 17. Retrieved from: <https://www.cnn.com/2017/07/17/americas/venezuela-referendum-votes/index.html> [Accessed 14 May 2019]
- Kostadinova, Tatiana; Levitt, Barry. *Toward a theory of personalist parties: concept formation and theory building*. Politics & Policy, 2014, 42(4), 490-512.
- Latinobarómetro. *Latinobarómetro: Venezuela, Report 1995-2017*. 2017. Retrieved from: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> [Accessed 11 Jun. 2018]
- Levitt, Barry; Kostadinova, Tatiana. *Personalist parties in the third wave of democratization: A comparative analysis of Peru and Bulgaria*. Politics & Policy, 2014, 42(4), 513-547.
- Linz, Juan José. *Totalitarian and authoritarian regimes*. Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Maingon, Thais; Baralt, Carmen Pérez; Sonntag, Heinz R. *La batalla por una nueva Constitución para Venezuela*. Revista Mexicana de Sociología, 2000, 91-124.
- McCarthy-Jones, Anthea. *Origins of radical policy-making: an analysis of foreign policy in the fifth republic of Venezuela*. University of Canberra, 2010.
- McCoy, Jennifer. *Chavez and the End of "Partyarchy" in Venezuela*. Journal of Democracy, 1999, 10(3), 64-77.
- Mufti, Mariam. *What Do We Know about Hybrid Regimes after Two Decades of Scholarship?* Politics and Governance, 2018, 6(2), 112-119.





- Myers, David J. *Liberal democracy, populism, and beyond: Elite circulation in Bolivarian Venezuela*. *Latin American Research Review*, 2014, 49(3), 231-245.
- News Analysis. *Referendum win to reinforce Chavez's personalism*. (2009, February 17). Retrieved from: <https://www.thedailystar.net/news-detail-76210> [Accessed 09 Jun. 2018]
- Nolte, Detlef. *Reformas constitucionales en América Latina*. In *Colloque international Le constitutionnalisme latinoaméricain aujourd'hui entre renouveau juridique et essor démocratique*, 2013.
- Ortiz Ayala, Alejandra; García Sánchez, Miguel. *Porque te quiero te apoyo: Estilo de gobierno y aprobación presidencial en América Latina*. *Revista de ciencia política* (Santiago), 2014, 34(2), 373-398.
- Pace, Alessandro. *Muerte de una Constitución* (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Venezuela, num. 17, del 19 de enero de 1999). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1999, (57), 271-283.
- Penfold, Michael; Corrales, Javier; Hernández, Gonzalo. *Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina*. *Revista de ciencia política* (Santiago), 2014, 34(3), 537-559.
- Pollack, Mark A. *The engines of European integration: delegation, agency, and agenda setting in the EU*. OUP Oxford, 2003.
- Rocha Menocal, Alina; Fritz, Verena; Rakner, Lise. *Hybrid regimes and the challenges of deepening and sustaining democracy in developing countries*. *South African Journal of International Affairs*, 2008, 15(1), 29-40.
- Romero, Aníbal. *Rearranging the deck chairs on the Titanic: The agony of democracy in Venezuela*. *Latin American Research Review*, 1997, 32(1), 7-36.
- Schilling-Vacaflor, Almut. *New Constitutionalism in Latin America: promises and practices*. Routledge, 2012.
- Seligson, Mitchell A. *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the AmericasBarometer 2006-2007*. LAPOP, 2008.
- Shoichet, Catherine E. *Venezuela: As Chavez battles cancer, Maduro waits in the wings*. CNN, (2012, December 9). Retrieved from: <https://edition.cnn.com/2012/12/09/world/americas/venezuela-maduro/> [Accessed 12 Jun. 2018]
- Smartmatic. *Smartmatic Statement on the recent Constituent Assembly Election in Venezuela*. (2017, August 2). Retrieved from: <https://www.smartmatic.com/news/article/smartmatic-statement-on-the-recent-constituent-assembly-election-in-venezuela/> [Accessed 12 Jun. 2018]
- Sonneland, Holly K. *Explainer: The Role of the Venezuelan Military in Politics*. (2016, July 19). Retrieved from: <https://www.as-coa.org/articles/explainer-role-venezuelan-military-politics> [Accessed 02 Feb. 2019]

- Taraciuk Broner Tamara. *Venezuela's Slide into Dictatorship*. (2017, December 7). Retrieved from: <https://www.hrw.org/news/2017/12/07/venezuelas-slide-dictatorship> [Accessed 12 Jun. 2018]
- The Economist Intelligence Unit. "Democracy Index 2016: Revenge of 'the Deplorables.'" The Economist Intelligence Unit Limited, 2017.
- Toshkov, Dimitar. *Research Design in Political Science*. Palgrave Macmillan, 2016.
- Transparency International. *Corruption Perception Index. Venezuela*. 2017. Retrieved from: <https://www.transparency.org/country/VEN> [Accessed 10 Jun. 2018]
- Trinkunas, Harold A. *The crisis in Venezuelan civil-military relations: From Punto Fijo to the Fifth Republic*. Latin American Research Review, 2002, 41-76.
- Urribarri, Raúl A. Sánchez. *Courts between democracy and hybrid authoritarianism: evidence from the Venezuelan Supreme Court*. Law & Social Inquiry, 2011, 36(4), 854-884.
- Van Evera, Stephen. *Guide to methods for students of political science*. Cornell University Press, 1997.
- Venezuelanalysis. *Constitution – Title IV: Public Power (Art. 136-185)*. (n.d.). Retrieved from: <https://venezuelanalysis.com/constitution/title/5> [Accessed 20 Dec. 2017]
- Venezuela Investigative Unit. *The Devolution of State Power: The 'Colectivos.'* (2018, May 18) Retrieved from: <https://www.insightcrime.org/investigations/devolution-state-power-colectivos/> [Accessed 02 Feb. 2019]
- Weyland, Kurt. *Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics*. Comparative politics, 2001, 1-22.



| | | SUFFICIENT FOR AFFIRMING CAUSAL INFERENCE | |
|---|--|--|--|
| | | No | Yes |
| Necessary for Affirming Causal Inference | No | 1. Straw-in-the-Wind | 3. Smoking-Gun |
| | | a. Passing: Affirms relevance of hypothesis, but does not confirm it. | a. Passing: Confirms hypothesis. |
| | | b. Failing: Hypothesis is not eliminated, but is slightly weakened. | b. Failing: Hypothesis is not eliminated, but is somewhat weakened. |
| | | c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>slightly</i> weakens them. Failing <i>slightly</i> strengthens them. | c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>substantially</i> weakens them. Failing <i>somehow</i> strengthens them. |
| | Yes | 2. Hoop | 4. Doubly Decisive |
| | | a. Passing: Affirms relevance of hypothesis, but does not confirm it. | a. Passing: Confirms hypothesis and eliminates others. |
| b. Failing: Eliminates hypothesis. | | b. Failing: Eliminates hypothesis. | |
| | c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>somehow</i> weakens them. Failing <i>somehow</i> strengthens them. | c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>eliminates</i> them. Failing <i>substantially</i> strengthens. | |

Source: Collier 2011, 825.



Hacia un aporte teórico sobre la institucionalización de coaliciones

Towards a Theoretical Contribution on the Institutionalization of Coalitions

Wanda Shore* y Ángeles Lafuente**

155



Resumen

Las coaliciones varían desde su tamaño y su ideología hasta sus objetivos. Pero entre todos los estudios realizados sobre las mismas poco se ha profundizado sobre sus cualidades, principalmente su posibilidad de institucionalizarse. ¿Cuándo podemos decir que una coalición alcanzó cierto grado de institucionalización? ¿Cuáles son los factores que influyen en dicho proceso? El objetivo de este artículo es doble. Por un lado, explorar un área poco desarrollada dentro de la literatura de las coaliciones políticas y plantear los debates teóricos sobre la temática. Por otro lado, ofrecer una primera aproximación en relación a los factores que pueden llevar a la institucionalización de las coaliciones dentro de los sistemas presidenciales.

Palabras claves: Coaliciones, institucionalización, presidencialismo, elecciones, gobierno.

Abstract

Political coalitions differ from its size and ideology to its goals, but among all existing studies on the features of political coalitions few have looked into the possibility of their institutionalization. When can we claim that a coalition has reached certain degree of institutionalization? Which are the main factors that influence that process? This article has two aims: on the one hand, it explores an undeveloped area from the political coalition's literature and discuss the theoretical debates on this issue. On the other hand, the article develops a first approach on the factors that can lead to the institutionalization of political coalitions in presidential systems.

Keywords: Coalitions, institutionalization, presidentialism, elections, government.

* Profesoras de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). e-mail: wandaashore@gmail.com

** e-mail: angie-dl@hotmail.com

Fecha de recepción: 20 de diciembre de 2019

Fecha de aprobación: 30 de mayo de 2019

1. Introducción

La ciencia política ha tendido a estudiar cómo se gobierna en los regímenes presidenciales de América Latina más que en la gobernabilidad de los mismos. En los últimos años, luego de la tercera ola democratizadora en la región, la mayoría de las investigaciones hacían foco en la inestabilidad del sistema presidencial¹ y la difícil combinación que presentaba la rigidez del presidencialismo con el multipartidismo, característico de Latinoamérica². Se extendió la idea de que la conformación de coaliciones en los sistemas presidenciales era considerablemente más difícil que en los regímenes parlamentarios (Mainwaring 1990, 169) y, como resultado, las coaliciones multipartidistas de gobierno podrían formarse “sólo excepcionalmente” (Linz 1994, 19). Según Chasquetti (2006), una alternativa excepcional al problema originado por la existencia de presidentes con minorías legislativas serían las coaliciones presidenciales. A lo largo del último cuarto del siglo XX, los sistemas políticos de América Latina mostraron un aumento de la fragmentación partidaria, lo cual se ha traducido en dificultades para que haya gobiernos monocolor³ y, actualmente, las coaliciones son los formatos más frecuentes de gobierno en el continente.

A pesar de que el aumento de gobiernos de coalición en sistemas presidenciales ha fomentado un creciente interés por este fenómeno, la ciencia política ha analizado principalmente la formación de coaliciones y su estabilidad en sistemas presidenciales⁴ en contraste con la abundante cantidad de investigaciones sobre coaliciones en sistemas parlamentarios (Garrido 2003; Albala 2009). Sumado a esto, escasean trabajos que analicen la institucionalización de coaliciones en sistemas presidenciales y los factores que inciden sobre ella. En consecuencia, el presente artículo debate sobre dicho eje de estudio, una de las cuentas pendientes de la disciplina. Resulta de gran importancia analizar la estabilidad, durabilidad y fortalecimiento de las coaliciones políticas (su institucionalización) no sólo por la frecuencia con que se dan en los sistemas presidenciales, sino también por el impacto que puede traer la ausencia de ello, como por ejemplo volatilidad en la oferta electoral e incluso

1 Se debatía sobre el sistema presidencial y su tendencia a la inestabilidad debido a características propias del mismo (Linz y Valenzuela, 1994) y se argumentaba, en consecuencia, que el parlamentarismo era la opción recomendada para adoptar en América Latina. Otros autores, como Mainwaring y Shugart (1995) y Carey (2003), han trabajado para demostrar que no es una relación lineal entre presidencialismo e inestabilidad democrática, sino que existen diversos tipos de presidencialismo.

2 El principal expositor de este fenómeno es Chasquetti (2006), pero otros autores (Skigin, 2015; Serrafero, 2006) también lo han remarcado.

3 Deheza (1998) analizó 123 administraciones distintas y descubrió que en el 56% eran coaliciones multipartidistas quienes gobernaban.

4 Literatura que refiere a la formación, mantenimiento y supervivencia de las coaliciones: Pasquino (1996), Deheza (1998), Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004), Serrafero (2006), Chasquetti (2008), Albala (2009 y 2016), Cruz (2018), entre otros. Estudios sobre coaliciones desde una perspectiva multinivel con foco en América Latina: Clerici y Scherlis (2014), Méndez de Hoyos (2012), Cruz (2015 y 2018), entre otros.



inestabilidad en el sistema de partidos, ya que puede alterar no sólo la cantidad de actores en competencia sino también qué actores compiten. En un sistema donde la oferta electoral/partidaria no es estable, pueden aparecer *outsiders* y fomentar la personalización de la política, en detrimento de un fortalecimiento organizacional de los partidos y coaliciones.

En este sentido, el objetivo de esta investigación es trabajar interrogantes como cuándo podemos decir que una coalición alcanzó cierto grado de institucionalización y cuáles son los factores que influyen en dicho proceso, con la intención de aplicar este marco teórico a casos prácticos. Siguiendo esta línea, se considerará unidad de análisis a cada coalición dentro de un país dado.

El artículo se encuentra organizado de la siguiente manera: en primer lugar, se desarrolló la literatura referente a las coaliciones políticas; en segundo lugar, se plantearon los debates en relación a la institucionalización, haciendo hincapié en cómo se tomará dicho concepto para la consecuente sección. En tercer lugar, se estudió la institucionalización de las coaliciones políticas y las dimensiones que se toman en cuenta para analizar el grado de institucionalización de las coaliciones. Finalmente, se esbozan las conclusiones que se desprenden del análisis efectuado previamente y resaltamos los aspectos pendientes para futuras investigaciones.

Según este artículo, los distintos grados de institucionalización de una coalición son aplicables tanto a coaliciones electorales y gubernamentales. Debe tenerse presente que para que tal aplicabilidad se dé, es necesario que exista un sistema democrático con elecciones limpias y competitivas, donde los partidos no sean proscriptos y puedan presentarse a elecciones siempre y cuando cumplan con la regulación electoral vigente.

2. Coaliciones en ciencia política

Los primeros aportes realizados sobre coaliciones políticas, remiten a estudios centrados en el parlamentarismo europeo. Con el aumento de las coaliciones en sistemas presidenciales, y ante la ausencia de elementos teóricos para estudiarlas, los primeros estudios que pretendían analizar dicho fenómeno se vieron obligados a cubrir ese vacío con aquellos aportes. Esto, si bien resultó una estrategia inicial necesaria para analizar el fenómeno, derivó en cierta falta de consenso general para indagar sobre el mismo ya que cada autor aportaba una definición propia sobre qué (no) es una coalición (Cruz 2018).

Las coaliciones pueden definirse como un juego cooperativo entre actores racionales: los partidos políticos (Riker 1962; Cruz 2015)⁵. Según Chasquetti (2008), una coalición es

5 Cabe destacar que no existe un consenso sobre esta definición. Algunos autores, tales como Austen-Smith y Banks (1998), al analizar las coaliciones en sistemas parlamentarios, asumen que los legisladores actúan de forma no cooperativa. Sin embargo, para este artículo no profundizaremos en este debate y tomaremos la definición propuesta. Entre la literatura que entiende a las coaliciones como un juego no cooperativo, puede consultarse: Baron y Ferejohn (1989), Baron (1991) y Laver, Marchi, y Mutlu (2011).



un conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas (Cruz 2014). Esta definición, que toma como punto de partida la de Strom (1990) y fue aplicada a sistemas presidenciales, abarca los puntos destacados de las distintas definiciones y será la que se toma para el presente artículo.

Es posible identificar cuatro tipos de coaliciones: electorales, de gobierno, parlamentarias o legislativas y de crisis (Serrafero 2006). Como se mencionó anteriormente, en este artículo se estudia la institucionalización en las dos primeras.

Las coaliciones electorales se conforman para competir en el tramo electoral y acceder a los cargos en disputa (Serrafero 2006, 17). Retomando a Méndez de Hoyos (2012):

Las coaliciones preelectorales son estrategias de acción colectiva entre partidos que implican un proceso de negociación, en ocasiones bastante complejo, que determina los costos y beneficios que obtiene cada una de las partes y que están hipotéticamente dispuestas a pagar por no competir de manera independiente. (Méndez de Hoyos 2012, 151).

Para la definición de coaliciones de gobierno nos basamos en la desarrollada por Albala (2009), entendiendo por coaliciones gubernamentales o gobiernos de coalición:

Todo Gobierno en el que participen distintas formaciones políticas, es decir, un Gobierno en el cual las carteras ministeriales están repartidas entre diferentes fuerzas políticas. Excluimos de esta definición todos los acuerdos esporádicos y puntuales, así como los “gabinetes de cooptación” (Amorim Neto 1998 y 2000; Garrido 2003). Estas coaliciones gubernamentales pueden tener origen de forma pre-electoral (el acercamiento programático que se realiza antes de la elección) o poselectoral (una vez elegido, el Ejecutivo busca el apoyo de aliados, para poder llevar a cabo las grandes líneas de su programa electoral) (Albala 2009, 11).

Cabe destacar que podemos identificar coaliciones no sólo en función del cargo público por el que compitan (ejecutivos o legislativos), sino también por la arena que observemos (electoral, de gobierno o legislativa), los objetivos que se fijen las coaliciones (ganar elecciones, formar un gobierno, resolver una crisis gubernamental o lograr apoyo legislativo) o el nivel del sistema político que tomemos en cuenta (nacional, subnacional o ambos) (Cruz 2015, 15).

Lo más desarrollado en la literatura sobre coaliciones políticas en sistemas presidenciales se centra en el estudio de los incentivos institucionales y partidarios que inciden tanto en el proceso formativo como en el mantenimiento de estos acuerdos (Serrafero 2006; Albala 2009 y 2016).

A pesar de la creciente bibliografía sobre coaliciones, al momento son pocos los trabajos que realizan un estudio sobre su posibilidad de institucionalizarse. Muchas de las coali-



ciones que antes eran una novedad esporádica hoy cumplen años (o décadas) y ello habla de un fortalecimiento del acuerdo coalicional, el cual se volvió estable y perdurable. Los actores tienen previsibilidad y la coalición se encuentra arraigada en el imaginario social. Estos casos nos invitan a debatir sobre la posibilidad de que una coalición pueda institucionalizarse, un aspecto poco estudiado.

Por otro lado, frecuentemente se cuestiona si podemos decir que es la misma coalición si los miembros que la componen cambian, o si, con otra etiqueta, los mismos miembros se presentan juntos a elecciones. Frente a esta cuestión se entiende como una misma coalición a aquella que mantiene su sello o etiqueta de coalición y su “núcleo duro”, siendo éste definido como el conjunto de partidos centrales o primarios dentro de la coalición. Dichos partidos se identifican a partir de su peso, trayectoria, base distrital, su caudal de votos y los recursos que aportan a la coalición. Es por esto que, si la coalición no tiene algún sello en particular con el que se identifique, bastará con que los partidos del núcleo duro que la integran sean los mismos para considerar que se trata del mismo acuerdo coalicional.

Aunque existen coaliciones donde no hay partidos fuera del núcleo duro, otras poseen socios secundarios. Estos partidos “satélite”, en términos de Albala (2009), forman parte formalmente de la coalición, pero son prescindibles para ella, ya sea porque no tienen suficientes recursos, una base electoral de importancia o porque carecen de influencia en las decisiones y no tienen poder de veto. En otras palabras, no afectan a su funcionamiento. Es por esto que los partidos del núcleo duro, los “troncales”, se imponen sobre los partidos secundarios: existe una toma de decisiones jerárquica, donde el aporte de los partidos satélites, en el caso que haya, será marginal y periférico. Coincidiendo con lo planteado por Albala (2016), no será considerada disuelta una coalición cuando uno (o varios) de estos socios satélites salgan de la misma.

3. Debates sobre institucionalización

Es importante destacar que al hablar de institucionalización “estamos ante un concepto multidimensional, es decir, un concepto con varias dimensiones con una compleja relación entre ellas” (Torcal 2015, 10). Es posible identificar cuatro grupos de explicaciones de institucionalización: sociológicas, históricas, institucionales y de agencia política. Las sociológicas se centran en aspectos como el grado de desarrollo económico y la modernización de las sociedades y posteriores cambios en la estructura social⁶, refiriendo a la tradición

6 Remmer (1991 y 1993), Mainwaring (1999), Mainwaring y Zoco (2007), Kitchelt y Kselman (2013), Torcal (2015).



sociológica más larga de la formación de los sistemas de partidos⁷. Para dicha tradición, el grado de institucionalización responde a la falta de modernización de dichas sociedades y a su limitación a la hora de articular conflictos socio-económicos (Torcal 2015).

Las explicaciones históricas hacen referencia a los legados culturales y políticos del pasado y de los distintos regímenes políticos anteriores al actual régimen democrático y a la experiencia democrática acumulada. Esta literatura afirma que la historia de muchos de estos países determinó legados que dificultan de manera notable la institucionalización de los partidos y los sistemas de partidos (Torcal 2015).

Por su parte, los factores institucionales ponen el foco en las dinámicas propias del sistema de partidos, fundamentalmente la presencia de determinados contextos institucionales que dificultan alcanzar el equilibrio institucionalizador del sistema: el tipo de régimen democrático (Mainwaring 1999) o el tipo de sistema electoral (Torcal 2015).

Por último, existen explicaciones que resaltan la importancia que puede tener la agencia política, y particularmente, los líderes partidistas en la institucionalización, ya sea mediante su contribución a propiciar la estabilidad y el contenido de la oferta partidista (su estabilidad y consistencia), como la propia institucionalización de los partidos. El principal argumento de esta literatura es que todo lo anterior tiene un efecto considerable en el comportamiento electoral de los votantes, estructurando sus procesos informativos y de decisión electoral, e incentivando la estabilización y equilibrio del sistema. La ecuación es fácil: oferta partidista y programática clara, definida y consistente en el tiempo propicia ciudadanos más informados, con más recursos cognitivos y una mayor estabilidad y predictibilidad en el comportamiento (Torcal 2015).

La ciencia política ha abordado el concepto de institucionalización de diversas formas. Dos autores precursores sobre esta temática fueron Panebianco (1990) y Huntington (1996), a pesar de que hablaban de institucionalización de partidos y sistemas políticos, respectivamente. Mucho se ha desarrollado, ya sea en consonancia o en línea opuesta de sus trabajos, sobre institucionalización de partidos y, posteriormente, del sistema de partidos. Huntington (1996) toma cuatro dimensiones para medirla: la adaptabilidad/rigidez, complejidad/simplicidad, autonomía/subordinación y coherencia/desunión de una organización. En cambio, Panebianco (1990) toma dos indicadores: el primero es la autonomía de los partidos políticos con respecto a su entorno y, el segundo, la sistematización - que refiere a la interdependencia de los subgrupos.

Siguiendo a Randall y Svåsand (2002), los criterios utilizados para hablar de la institucionalización de un partido político en un sistema parlamentario no podrían ser simple-

7 Véase Lipset y Rokkan (1967).



mente trasladados a América Latina fundamentalmente por dos razones: la primera razón alude a que no existe una robusta distinción de clases sociales dentro de los partidos políticos ya que la línea de separación de clases es más difusa de lo que puede llegar a ser en algunos sistemas parlamentarios. La segunda refiere a que en dicho continente no existen los clivajes a partir de los cuáles muchas investigaciones analizaron el surgimiento de los partidos europeos⁸. Esto dio lugar a un nuevo debate en torno a los partidos políticos y su institucionalización⁹. Como parte de tal debate, se comenzaron a analizar simultáneamente los sistemas de partidos en América Latina y sus diferentes atributos: polarización, fragmentación e institucionalización. Mainwaring y Scully (1995) fueron quienes trabajaron en particular la institucionalización de los sistemas de partidos, mientras que Randall y Svåsand (2002)¹⁰ desarrollaron conjuntamente la institucionalización de los partidos y del sistema de partidos. Lo interesante del planteo de estos últimos es la posibilidad de diferenciar los grados de la institucionalización que un sistema de partidos puede alcanzar, sin caer en una respuesta binaria.

Ahora, desde Huntington y Panebianco nuevas definiciones de institucionalización fueron trabajándose, muchas de ellas con un claro eje en el objeto de estudio. Mainwaring (1999) afirma que en los sistemas débilmente institucionalizados, los partidos carecen de autonomía y de una organización fuerte, de modo que son simplemente la extensión de los líderes individuales o de las élites, mientras que Torcal (2015, 10) entiende a la “institucionalización como equilibrio que adquiere un sistema competitivo por la acción conjunta de líderes y votantes que lo hace predecible tanto en sus pautas de estabilidad y de cambio, haciendo que los votantes y élites partidistas se comporten conforme a las pautas de competencia establecidas por su polarización y fragmentación y en contextos de institucionalización dados”.

Hasta la actualidad, los análisis de institucionalización han trabajado poco las coaliciones ya que, como se mencionó, son consideradas como inherentes al sistema parlamentario y como un fenómeno accidental en el sistema presidencial. Que los estudios sobre coalicio-

8 Véase Lipset y Rokkan (1992).

9 Véase Levitsky (1998), Levitsky (2005), Levitsky y Freidenberg (2007), Mainwaring (1995), Randall y Svåsand (2002).

10 Ambos trabajos tienen puntos en común. El primer criterio de Mainwaring y Scully está relacionado con la dimensión interna-estructural que mencionan Randall y Svåsand, sólo que estos últimos suman como criterio la continuidad en la cual “un conjunto de partidos compite en varias elecciones” (Randall y Svåsand, 1999, 23). Ambos toman como eje la importancia de la confianza de los electores, en los partidos y en las elecciones, como forma de acceso al poder. El análisis interno de las estructuras de Mainwaring y Scully podrían vincularse a la dimensión estructural-externa que proponen Randall y Svåsand. La diferencia radicaría en el anclaje de los partidos en la sociedad que proponen Mainwaring y Scully y la aceptación mutua de los partidos propuesta por Randall y Svåsand.



nes tengan una trayectoria más reciente que otras literaturas explica que escaseen investigaciones sobre el grado de institucionalización que puede alcanzar una coalición determinada y sobre los factores que pueden contribuir a dicho fenómeno.

En este artículo se entiende por institucionalización no solo como un “proceso por el cual un sistema y sus prácticas llega a ser estable y bien conocido, sino universalmente aceptado; los actores desarrollan expectativas, actitudes y comportamientos basados en que ese sistema y sus dinámicas permanecerán en el futuro” (Mainwaring y Scully 1995, 3) y el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos (Huntington 1996). En este sentido, institucionalización habla de estabilidad, perdurabilidad y fortalecimiento. Sumado a esto, no se la entiende como algo inmutable sino como la capacidad de procesar una transformación cuando es requerida, sin crisis.

Una aclaración fundamental es que no se concibe institucionalización como sinónimo de institucionalización formal ya que una institución informal puede estar asimismo institucionalizada (Freidenberg y Levitsky 2007). La institucionalización formal de los partidos implica que estos actúen acorde a los estatutos que tienen y, siguiendo a Freidenberg y Levitsky (2007), “estas presunciones no viajan bien a América Latina” (Freidenberg y Levitsky 2007, 540), porque lo que está determinado en los estatutos poco tiene que ver con lo que ocurre en la práctica. Retomando a O’Donnell (1996), las estructuras informales que adquieran los partidos – objeto de estudio de los autores en cuestión – pueden llegar a estar altamente institucionalizadas. Todos los partidos tienen su cuota de organización formal e informal, clasificándose en tres tipos de institucionalización: formalmente institucionalizados, informalmente institucionalizados o débilmente institucionalizados (Freidenberg y Levitsky 2007).

Por último, debemos aclarar que no consideramos a la autonomía de la organización como determinante para la institucionalización (Levitsky 1998), a pesar de que tanto Huntington (1996), Panebianco (1990) como Randall y Svåsand (2002) lo toman como una dimensión de la misma. Existen partidos políticos que mantienen estrechos vínculos con organizaciones sociales o sindicatos, que, sin embargo, lograron institucionalizarse en el tiempo. Un ejemplo puede ser el Partido Laborista británico o el Partido Justicialista (con distinta intensidad a través del tiempo) en Argentina.

Aunque ninguno de los autores mencionados anteriormente trabaja la institucionalización de las coaliciones (motivo por el cual es un pendiente de la literatura y, en consecuencia, motivó la realización de este artículo), ellos fueron la base a partir de la cual se comienza en este escrito a debatir si es posible que una coalición se institucionalice, así como un partido, en qué medida y qué factores influyen en dicho proceso. Sobre este punto de partida se construye la propuesta teórica desarrollada en la próxima sección.



4. Institucionalización de coaliciones

Al momento se realizó un breve repaso teórico sobre las coaliciones políticas y sobre la institucionalización como ejes separados. En esta sección el propósito es analizar en profundidad la institucionalización de una coalición. Con dicho objetivo podemos observar seis dimensiones, que dan cuenta del ámbito interno o externo de las coaliciones y de los ejes estructurales, relacionales y legales a los que responden (ver Cuadro 1). Las mismas se influyen y relacionan entre sí.

Cuadro 1. *Propuesta teórica para la institucionalización de coaliciones.*

| | Interna | Externa |
|-------------|---|---|
| Estructural | Rigidez/adaptabilidad Complejidad/Simplicidad (cantidad de actores) | Diferentes niveles de competencia (in/congruencia horizontal y vertical) Sistemas de partidos |
| Relacional | Volatilidad de los socios Coherencia interna | Relaciones con la sociedad (arraigo en la sociedad y percepción de legitimidad) |
| Legal | Regulación interna (de gobierno y regulación general) | Regulación de la congruencia horizontal y vertical Sistemas Electorales Elecciones Primarias |

Fuente: Elaboración propia.

5. Dimensión estructural-interna

En esta dimensión se analiza la rigidez/adaptabilidad¹¹ de la coalición. Retomando a Huntington (1996):

El nivel institucional de una organización o procedimiento aumenta o disminuye en relación con estos factores: cuanto más adaptables y menos rígidos son, mayor es el nivel, y viceversa. La adaptabilidad es una característica organizacional adquirida, y en un sentido general, es una función de la antigüedad y de los desafíos del ambiente. O sea, es más adaptable cuanto mayor es su antigüedad y más frecuentes los desafíos que surgieron en su medio. (Huntington 1996, 23)

Según dicho autor, existen tres formas de medir la adaptabilidad/rigidez de una institución: la primera es mediante la cantidad de años desde su “nacimiento”, la segunda deter-

¹¹ Dimensión de la institucionalización identificada por Huntington (1996).





mina si la institución ha superado el cambio generacional de sus directivos y, la última, si ha superado las funciones y objetivos por los que surgió (lo que implicaría superar tanto los dirigentes fundadores de la coalición, como los objetivos por los cuales fue creada).

En esta línea, se entiende en coincidencia con Huntington que cuanto más adaptables sean las coaliciones, mayor el grado de institucionalización que tendrán, y viceversa, debido a que una mayor adaptabilidad implica que la coalición perduró a lo largo de los años, superando tanto sus objetivos iniciales (el origen del acuerdo coalicional¹²) como la renovación dirigencial, y ello habla del fortalecimiento, estabilidad y perdurabilidad de la coalición.

Además, se analiza la complejidad/simplicidad¹³ de la coalición en términos de la cantidad de socios que la componen. La complejidad puede significar, por un lado, la multiplicación de subunidades organizativas en el plano jerárquico y funcional, y, por otro, la diferenciación de varios tipos de esas subunidades (Huntington 1996). Siguiendo este razonamiento, la complejidad refiere a la cantidad de miembros en la coalición y a la diversidad entre los partidos que la integran.

Sin embargo, y en contraposición a lo que afirma Huntington (1996), consideramos que cuanto más compleja es una coalición, más difícil será mantenerla y, por ende, lograr mayor grado de institucionalización. En esta línea, consideramos más acertado el razonamiento de Tsebelis (2006), quien explica que más partidos implican más actores de veto para tomar decisiones y, en consecuencia, más dificultades para alcanzar consensos, lo que reduce los puntos de contacto entre los socios (un *windset* más pequeño). Es por ello que las reglas de funcionamiento interno resultan claves (véase, a continuación, dimensión legal-interna) para lograr mayor coordinación entre los actores. Cuanto menos socios la integren, cabría suponer que menos problemas potenciales (Albala 2016) surgirán debido a que, a menor complejidad, es decir, con menos socios en juego, más fácil será llegar a acuerdos coalicionales y mantenerlos. Esto permite el fortalecimiento, estabilidad y perdurabilidad de la coalición. Cabe destacar que afectarán a la complejidad aquellos socios que formen parte del núcleo duro, ya que los partidos “satélite” no tendrán gran peso al momento de tomar decisiones y realizar negociaciones hacia adentro de la coalición. Un factor importante a considerar aquí es la cohesión interna de la misma (véase dimensión relacional-interna), fundamentalmente la distancia ideológica de los miembros.

12 Los acuerdos coalicionales pueden derivar de diversos incentivos. Por ejemplo, a causa de cambios en las normativas de competencia (como el Frente de Izquierda y de los Trabajadores surge a partir de la implementación de las PASO en Argentina) o por circunstancias coyunturales (como puede ser el caso de la Alianza en Chile que surge por oposición al gobierno de Pinochet o Cambiemos por oposición al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner). Entonces, entender cómo o por qué se forma la coalición, permite entender a veces por qué la misma no perdura y por tanto no se institucionaliza.

13 Dimensión de la institucionalización identificada por Huntington (1996).

Aquí cabría tener en cuenta el nivel de nacionalización de los partidos miembro, entendiendo por nacionalización un proceso de coordinación que trasciende el nivel del distrito por el cual candidatos o partidos de diferentes circunscripciones deciden unirse para competir con las mismas siglas, formando así un partido nacional (Cosano 2013; Cox 1997 y 1999). Sin embargo, no consideramos que esta variable influya en la institucionalización de la coalición debido a que existen coaliciones con partidos nacionalizados con problemas para institucionalizarse y coaliciones sin partidos nacionalizados con altos grados de institucionalización.

6. Dimensión estructural-externa

Esta dimensión considera los diferentes niveles de competencia y sistemas de partidos que hayan en el país. En países federales la dimensión estructural-externa tendrá mayor peso debido a que los niveles en los que puede presentarse una coalición pueden tener distinta regulación electoral y normativas a las que deba responder, dada la autonomía que goza la arena subnacional respecto del gobierno nacional (véase dimensión legal-externa). Por eso resulta importante medir la congruencia horizontal (distrital o categórica) y/o vertical (Clerici y Scherlis 2014). La congruencia en los diferentes niveles incentivará una mayor institucionalización de la coalición - independientemente de si (no) está legalmente permitida la (in)congruencia (esto lo desarrollamos en la dimensión legal-externa) - ya que si la coalición es congruente los actores en juego son los mismos en las diferentes arenas¹⁴, y por tanto es más fácil mantener los acuerdos. Además, mayor será el arraigo en el imaginario social porque el ciudadano identificará en las diversas elecciones a la coalición como la misma (retómase en la dimensión relacional-externa). Si las coaliciones pueden ser diferentes no sólo entre nivel nacional y subnacional (incongruentes verticalmente) sino que además pueden variar por los cargos que se compite (por ejemplo, que la coalición para presidente sea diferente que la que se presenta para diputados nacionales), tendremos una situación en la que pueda haber mayor necesidad de negociaciones y donde será más dificultoso alcanzar acuerdos. Por esto la creación de una coalición multinivel “se convierte en un delicado juego de coordinación entre las elites nacionales y subnacionales, con intereses y objetivos que pueden (o no) coincidir en metas comunes” (Cruz 2018, 70). El hecho de que los intereses puedan (no) coincidir, dificulta la proyección de la coalición a largo plazo, ya que dependerá del contexto en particular en el que se desarrolle cada elección. Como se mencionó anteriormente y, siguiendo el argumento de Tsebelis (2006), una mayor cantidad de actores



¹⁴ Los partidos que se presenten con una coalición a nivel nacional deberán replicar la alianza en la arena subnacional, y viceversa. En caso de que una coalición no se presente en ambas arenas, no podríamos hablar de congruencia.

dificulta llegar a consensos y ello afecta el fortalecimiento, estabilidad y perdurabilidad de la coalición.

En este sentido, cabe analizar el nivel de nacionalización del sistema de partidos. Partiendo de la definición de Schattschneider (1960), quien tomaba la medida en que la distribución de votos a nivel regional es similar a la del nivel nacional, y la medida en que los cambios en la distribución de votos a nivel regional entre unas elecciones y las siguientes son similares a los cambios a nivel nacional, podemos observar que la primera de ellas está estrechamente vinculada con la congruencia antes desarrollada ya que para que exista una distribución de votos semejante entre niveles de competencia, es importante que exista congruencia vertical. Por ello, consideramos que la nacionalización del sistema de partidos, así como la congruencia horizontal y vertical, influye en el fortalecimiento, estabilidad y perdurabilidad de la coalición¹⁵.

En línea con esto, es fundamental analizar el sistema de partidos en el cual compite la coalición. El sistema de partidos puede estar, además de institucionalizado, fragmentado y polarizado, lo cual puede observarse a través de la cantidad de actores y la ideología de los mismos. Para contar la cantidad de actores existen dos formas: una propuesta por Sartori de carácter cualitativa¹⁶, y otra, más cuantitativa, mediante el Número Efectivo de Partidos (NEP)¹⁷. A mayor cantidad de actores, más fragmentado estará el sistema. Esto influye en la institucionalización de las coaliciones sólo en el caso en que haya una alta variación en el número de actores con los que la coalición convive y compite. Con el surgimiento de nuevos actores o la desaparición de otros ya existentes, los miembros de la coalición tienen nuevos interlocutores que pueden incentivar nuevos acuerdos coalicionales que a) modifiquen la coalición bajo análisis ya sea sumando actores o perdiéndolos (véase la volatilidad de los socios en la dimensión relacional-interna) o b) afectando la legitimidad y el arraigo social de los actores del sistema en el imaginario de la sociedad.

Por otra parte, para medir la polarización hay diversos obstáculos metodológicos y empíricos para clasificar a los partidos dentro del esquema tradicional izquierda-derecha (Cruz 2018). A pesar de dichas dificultades, entendemos que un sistema polarizado no es una condición *sine qua non* para que no haya grados de institucionalización en una coalición,

15 Para más detalle sobre la relación entre la nacionalización del sistema de partidos y la institucionalización del mismo véase el capítulo 10 de Torcal (2015).

16 Sartori se formula dos preguntas sobre cómo contar: si los actores tienen poder de coalición y si poseen poder de chantaje. Véase Sartori (1976).

17 Propuesta por Laakso y Tagapera (1979), el NEP mide a través de una fórmula matemática la fuerza relativa en votos (número efectivo de partidos electorales) o la distribución de bancas en el Parlamento.



pero sí, con la presencia de otros factores, puede afectar a la continuidad de la democracia como sistema¹⁸.

Por otra parte, siguiendo a Mainwaring y Scully (1995), existen 4 dimensiones de la institucionalización del sistema de partidos: a) estabilidad y regularidad de los patrones de competición entre partidos; b) presencia de raíces de los partidos en la sociedad que ayuda a estabilizar los sistemas institucionalizados; c) mayor nivel de legitimidad de los partidos en la sociedad; d) presencia de organizaciones de partido bien desarrolladas, por contraste con partidos que funcionan como vehículos electorales de líderes personalistas. Cabe destacar que la literatura especializada destaca dificultades en su medición. Dada la falta de datos comparativos para algunas dimensiones, muchos investigadores las operacionalizaron exclusivamente y de forma recurrente con la volatilidad electoral, que en la teoría original solo mide la estabilidad y regularidad de los patrones de competición entre partidos.

Una forma de medir el arraigo social es a través de la coherencia del autoposicionamiento ideológico de los votantes y de los partidos en la escala izquierda-derecha. En América Latina, esta información se puede encontrar en los informes anuales del Latinobarómetro¹⁹, por ejemplo. Sin embargo, como se mencionó previamente, esta medición cuenta con la dificultad de cómo se posicionan los encuestados a sí mismos en dicho eje y, además, cómo se arma el cuestionario para medir la posición ideológica (qué preguntas se hacen, cuáles son las opciones, etc).

Por otro lado, una forma de medir la legitimidad de los partidos en la sociedad podría ser mediante el porcentaje de votos en blanco, voto en el cual no se prefiere ninguna de las opciones ofertadas. Estos votos demuestran que ninguno de los candidatos satisface las pretensiones del elector y podrían representar el porcentaje de la población que no pudo ser canalizada por ninguno de los partidos en competencia y descrea que lo represente (Boza Dibos 1985)²⁰. Sumado a esto, Mainwaring y Scully (2009) consideran que las encuestas en las que se pregunte a los ciudadanos si consideran que las elecciones son el medio legítimo para determinar quién gobierna, además de concederle legitimidad al proceso electoral y a los partidos, serían un buen método para medir la legitimidad de los mismos, como atributo de la institucionalización del sistema de partidos. Siguiendo a Torcal (2015), consideramos que en un sistema de partidos institucionalizado los actores tienen mayor certidumbre

18 Véase Linz, Juan (1991).

19 Para acceder a los diferentes informes, base de datos, fichas metodológicas y cuestionarios del Latinobarómetro dirigirse a <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

20 Cabe destacar que los votos en blanco no son una consecuencia directa de un sistema de partidos deslegitimado, sino que forman parte de un proceso electoral complejo y son un fenómeno multicausal. Sin embargo, uno de los factores explicativos del voto en blanco es la falta de representación partidaria por parte del votante (Vilajosana, 1999; Nohlen, 2004).



en relación con su entorno, mayores son los costos para una coordinación alternativa en el sistema de partidos y, en consecuencia, los patrones de competencia se mantendrán estables. Dicho contexto resulta favorable e incentiva que los acuerdos coalicionales se mantengan en el largo plazo.

Ahora, dentro del sistema de partidos, es importante considerar la sustitución partidista, es decir, la volatilidad que deviene de la entrada de nuevos partidos al sistema, o más precisamente, la proporción de votos que son captados por partidos que no competían en la elección precedente. “La entrada de nuevos partidos en la competición puede tener consecuencias negativas en la estabilización de vínculos estables entre votantes y partidos” (Tatvis 2007). El rápido cambio en la oferta partidista puede redundar en la confusión mayor de una parte del electorado y no da tiempo de que los partidos existentes alcancen niveles aceptables de organización institucional. Un ambiente electoral cambiante con nuevos partidos reemplazando los existentes constituye un síntoma claro de falta de institucionalización del sistema de partidos²¹. La volatilidad electoral puede ser alta sin que la sustitución lo sea, pero si la sustitución es alta, la volatilidad necesariamente también lo será²².

En resumen, consideramos que un sistema de partidos institucionalizado genera las condiciones necesarias para que haya mayor estabilidad, perdurabilidad y un fortalecimiento de la coalición, es decir, que la misma se institucionalice. Sumado a esto, mientras que la polarización no tiene influencia directa, sí puede tener un impacto a largo plazo sobre la perdurabilidad de la coalición dada su relación con la estabilidad del régimen democrático. Por último, sólo la variación frecuente del número y los actores en el sistema (fragmentación y sustitución partidista) tiene efecto sobre dicho fenómeno.

21 Lo retoman los autores Crisp, Olivella y Potter en el libro de Torcal (2015).

22 Aunque la volatilidad electoral puede entenderse como cambios en las preferencias de los votantes existen varias propuestas teóricas sobre diferentes tipos de volatilidad electoral, además de la sustitución partidista: Crisp, Olivella y Potter (2015) hablan de volatilidad en la oferta (procedente de la entrada de nuevos partidos) y la relativa desaparición de los antiguos - y la forma en que esto reestructura el NEP) y la coordinación de los votantes (voto recogido por los partidos pequeños que no consiguen escaños). Por su parte, Torcal y Lago (2015) hablan de la volatilidad endógena y exógena. La primera se da dentro del equilibrio y se genera cuando en dos elecciones consecutivas los partidos que consiguen escaños (nacionalmente) son los mismos que en las dos elecciones. La exógena es fuera del equilibrio y se da cuando los partidos que antes no conseguían escaños no lo logren, y sean nuevos partidos o viejos perdedores. Otra propuesta es la de Powell y Tucker (2013), quienes diferencian entre volatilidad de tipo A y de tipo B. La de tipo A se da por la entrada y salida de partidos en el sistema y la B por cambios electorales entre partidos que ya estaban en el sistema).



7. Dimensión relacional-interna

En esta dimensión estudiamos la coherencia/desunión²³ de la coalición, midiendo su coherencia interna. Una organización estará más o menos institucionalizada en relación directa a su grado de unificación (Huntington 1996). Por coherencia interna²⁴ entendemos el grado de congruencia en las posturas ideológicas y programáticas de los miembros de un partido (Ruíz Rodríguez y García Montero 2003)²⁵. Una forma de medir la coherencia interna de la coalición puede ser a través de la “disciplina coalicional” (entendiéndolo como el semejante a la disciplina partidaria, pero traspolado al acuerdo coalicional) a la hora de votar leyes en el congreso (sea nacional o subnacional). Coincidiendo con Huntington (1996), el consenso general y el establecimiento de reglas comunes, es en cierta medida un requisito previo para la existencia de cualquier grupo social. Una organización efectiva requiere un consenso sustancial en lo que respecta a los límites funcionales del grupo y en cuanto a los procedimientos para resolver las disputas que surjan dentro de ellos (véase dimensión legal-interna). Un crecimiento rápido de los miembros de una organización, o de los participantes en una coalición, tiende a debilitar la coherencia (Huntington 1996). Es por este motivo que se vincula directamente con la dimensión estructural-interna y refuerza nuestro postulado de que, a mayor complejidad, la coalición tenderá a debilitarse y su institucionalización se verá afectada. En esta línea, una mayor cohesión interna evita puntos de fricción y ayuda a que la coalición sea estable, perdurable y se fortalezca.

Sumado a esto, es importante considerar la volatilidad de los socios para poder observar los cambios en la composición interna de la coalición. Consideramos una coalición como volátil, en función de la flexibilidad y facilidad para cambiar su composición elección tras elección, es decir, cuando las entradas y salidas de sus socios son un hecho frecuente (La-fuente, Repetto, Turner y Shore 2015). El impacto que tenga esta dimensión dependerá de los actores que integren la coalición y si los mismos son partidos “satélites” o pertenecientes al núcleo duro. Una mayor volatilidad atentará contra la estabilidad, la perdurabilidad y el fortalecimiento de la coalición, ya que generará una reestructuración de la relación entre los partidos miembros y el acuerdo coalicional entre ellos.



23 Dimensión de la institucionalización identificada por Huntington (1996).

24 Medir la cohesión interna requiere un trabajo en profundidad, realizando encuestas y entrevistas a diferentes dirigentes y miembros de los partidos de cada coalición.

25 Véase también Ruíz Rodríguez (2006).



8. Dimensión relacional-externa

Esta dimensión refiere a la relación de la coalición con la sociedad. El arraigo en la sociedad y la percepción popular de legitimidad de la misma y de sus partidos miembro, tanto de sus electores como aquellos que no son su base electoral²⁶ (Mainwaring y Scully 1995), es un aspecto clave para que la misma pueda perdurar en el tiempo. Aquí es importante observar el arraigo y la legitimidad de la coalición en particular, y no de los actores individuales del sistema de partidos, como en el caso de la dimensión estructural-externa.

Si la coalición no logra arraigarse en el imaginario social difícilmente logrará mantenerse elección tras elección. Así pueden encontrarse casos de coaliciones efímeras a pesar de un gran éxito electoral inicial, como lo demuestra el caso de la Alianza (1999-2001) en Argentina. La medición de ambas variables trae consigo determinados desafíos mencionados anteriormente en la dimensión estructural-externa. Asimismo, que una coalición sea congruente en los diferentes niveles de competencia incentiva un mayor arraigo en la sociedad. Consideramos, en este sentido, que un mayor arraigo en la sociedad y una mayor percepción de legitimidad de la coalición fomentan su estabilidad, y, en consecuencia, su perdurabilidad. Esto permitirá el fortalecimiento de la misma y que se mantenga el acuerdo coalicional.

9. Dimensión legal-interna

Esta dimensión hace referencia a si existe algún tipo de regulación para el funcionamiento interno de la coalición. Esta puede ser una regulación general (para tomar decisiones tales como la selección de candidatos²⁷, el financiamiento o la recaudación de recursos) o de gobierno²⁸ (como podría ser el esquema para repartir cargos de la Concertación en Chile [Skigin 2015] o el sistema de rotación del FIT en Argentina [Simone y Popeo 2015, 13]). Estas reglas pueden ser explícitas o implícitas, pero el hecho de que estén brindando certidumbre a los socios y, por tanto, tiende a consolidar las relaciones existentes entre ellos, fortaleciendo la coalición. Son los actores que integren la coalición los que “definen la estrategia electoral, el nombre del acuerdo, las reglas de convivencia entre los socios, el reparto de los cargos, los distritos donde se compiten, los aliados que forman parte y los que no, [y] los candidatos” (Cruz 2018, 91). En este sentido, reglas de funcionamiento interno claras

26 Criterio de la institucionalización de los sistemas de partidos identificado por Mainwaring y Scully (1995).

27 De la selección de candidatos es importante observar la centralización (quién toma la decisión y si hay órganos destinados para tomarla) y la inclusión (tanto del procedimiento de selección como de la candidatura, es decir, quien puede ser candidato). Véase Freidenberg y Došek (2013).

28 En este sentido, no nos referimos a que la coalición es de gobierno, sino que, una vez que ha logrado puestos de gobierno (tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo) tiene una forma de regular su desempeño en dichos cargos.

y respetadas por todos los miembros favorecen la institucionalización de las coaliciones, ya que resultan claves para conocer el margen de acción de cada uno de los socios, brindar una mayor previsibilidad y evitar puntos de conflicto. Es por ello que reglas de funcionamiento interno fortalecerán la coalición y ello permitirá que se establezca y perdure en el tiempo.

10. Dimensión legal-externa

Aquí analizamos la estructura legal sobre la cual se mueve la coalición. Esto resulta de suma importancia ya que la construcción de las coaliciones multinivel se da en un marco legal determinado, el cual fija ciertas reglas que los partidos deben seguir, además de estructurar un conjunto de incentivos que facilitan o perjudican la conformación de acuerdos, promoviendo ciertas prácticas y desalentando otras (Cruz 2018).

En este sentido, observamos, en primer lugar, si hay alguna normativa que (no) permita la (in)congruencia en los diferentes niveles de competencia (Clerici y Scherlis 2014). Un claro ejemplo de ello fue la resolución de la verticalización en Brasil (vigencia hasta 2006) que obligaba la homogeneización de las coaliciones en todas las arenas, es decir, la que se presente a nivel nacional debía ser igual a la que se presentara en las otras arenas (Machado 2009). Esto se vincula con la dimensión estructural-externa ya que, si las coaliciones pueden ser diferentes, no sólo entre nivel nacional y subnacional, sino que, además, pueden variar entre los cargos en disputa, tiende a incentivar mayores situaciones de conflicto y lograr acuerdos se torna más difícil. Esto es importante ya que “los dirigentes partidarios nacionales y provinciales toman decisiones estratégicas determinadas dentro de un marco de reglas que establece ciertas limitaciones a la hora de construir coaliciones electorales multinivel” (Cruz 2018, 66).

Además, cabe observar el sistema electoral de la circunscripción bajo análisis (umbrales reales y legales, magnitud de distrito, tipo de boleta y listas y el calendario electoral) y si existen elecciones primarias, dado que pueden generar diferentes incentivos que tiendan a fortalecer o debilitar la coalición y, en consecuencia, su institucionalización. Consideramos que las elecciones primarias pueden evitar fricciones dentro de la coalición porque hace que la selección de los candidatos se tome democráticamente y por fuera de la coalición, con el elector como protagonista. Es necesario aclarar que esto no implica que siempre la decisión se tome mediante elecciones primarias, ya que una coalición puede decidir presentar un sólo candidato en lugar de varios (como ocurrió en las PASO presidenciales de Argentina en 2015 en el Frente para la Victoria).

Como se mencionó en la dimensión estructural-externa, creemos que la congruencia es un incentivo para una mayor institucionalización de la coalición y por ello es importante observar si está legalmente permitida o no, debido a que generará estímulos a los actores, ya





sea hacia la congruencia en los diferentes niveles como en contra de ella. Lo mismo ocurre, con el resto de las reglas electorales mencionadas. Si las reglas electorales cambian, pueden alterar la estabilidad y perdurabilidad de la coalición, ya que un nuevo marco legal genera nuevos incentivos que pueden desafectar el acuerdo coalicional y estimular nuevos.

En síntesis, consideramos que mayor será el grado de institucionalización de una coalición cuando a) la misma sea adaptable (cuanto más antigüedad tenga, su edad generacional, es decir si superó una o más generaciones de dirigentes, y si superó sus objetivos fundacionales), b) sea simple (pocos actores dentro de la misma) y c) haya alta coherencia interna entre los socios que la componen, d) cuando tenga menor volatilidad de los mismos, y e) cuando las reglas de regulación de funcionamiento interno (generales y de gobierno) sean claras. A su vez habrá un mayor grado de institucionalización si, f) la coalición es congruente en las distintas arenas, pese a los distintos niveles de competencia y si el g) sistema de partidos está institucionalizado. Asimismo, un h) mayor arraigo en la sociedad y una i) mayor percepción de legitimidad de la coalición creará un escenario donde la institucionalización pueda alcanzar mayores niveles. Finalmente, j) un marco legal estable de las reglas que refieran a la regulación de la congruencia, al sistema electoral y las elecciones primarias, generarán un marco más propicio para un mayor grado de institucionalización de las coaliciones.

11. Conclusiones preliminares

A lo largo del presente artículo relacionamos diferentes variables que, consideramos, tienen que estar presentes para la formulación de una teoría acerca de la institucionalización de las coaliciones en los sistemas presidenciales.

No podemos dejar de resaltar que al hablar de institucionalización “estamos ante un concepto multidimensional, es decir, un concepto con varias dimensiones con una compleja relación entre ellas” (Torcal 2015, 10). Por ello, es necesario trabajar las 6 dimensiones desarrolladas en su conjunto y no por separado ya que ello implicaría un análisis parcial. Las dimensiones propuestas pueden aportar individualmente (o no) a la institucionalización de una coalición, pero sólo a partir de la combinación y el análisis global de todas ellas se puede establecer el grado en que la coalición estudiada está institucionalizada. No consideramos que las dimensiones y variables identificadas sean suficientes, pero sí creemos que son necesarias para empezar a construir una base teórica sólida que permita hablar de grados de institucionalización de las coaliciones políticas, tanto de gobierno como las electorales.

En línea con el trabajo de Randall y Svåsand (2002) creemos que la institucionalización puede medirse a través de un continuo, donde se vea reflejado el grado de institucionalización dependiendo de las características internas de la propia coalición y el entorno donde se desarrolle. Es en este sentido que consideramos que la respuesta a si se pueden institucionalizar las coaliciones no es dicotómica.

Cabe destacar la importancia de analizar la institucionalización de las coaliciones políticas no sólo por la frecuencia con que se dan en los sistemas presidenciales, sino también por el impacto que puede traer la ausencia de institucionalización. Por ejemplo, puede alterar no sólo la cantidad de actores en competencia sino también qué actores compiten al tener consecuencias sobre la volatilidad en la oferta electoral e incluso inestabilidad en el sistema de partidos. En un sistema donde la oferta electoral/partidaria no es estable, la aparición de outsiders y la personalización de la política es altamente probable, en detrimento de un fortalecimiento organizacional de los partidos y coaliciones.

Sumado a esto, es importante trabajar en la construcción de un índice que facilite la medición de la institucionalización de las coaliciones, habiendo esbozado algún. Esperamos también que el presente marco teórico sea aplicado al estudio empírico de coaliciones.

Bibliografía

- Albala, Adrián. *Coaliciones Gubernamentales y Régimen Presidencial. Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)*. Fundación CIDOB, nro 29, Barcelona. 2009.
- Albala, Adrián. *Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones*. Revista de Ciencia Política, Volumen 36, nro 2. 2016. pp 459 – 479.
- Amorim Neto, Octavio. *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An analysis of 10 Latin American Countries*. Documento presentado en el meeting LASA en el Paker House Hilton Hotel. Illinois. 1998.
- Amorim Neto, Octavio. *Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil*. Dados, Vol. 43. No. 3, 2000. p. 479-519.
- Austen-Smith, David y Banks, Jeffrey. *Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes*. The American Political Science Review Vol. 82, No. 2. 1988. pp. 405-422
- Baron, David y Ferejohn, John. *Bargaining in Legislatures*. The American Political Science Review Vol. 83, No. 4. 1989. pp. 1181-1206.
- Baron, David. *A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in Parliamentary Systems*. The American Political Science Review Vol. 85, No. 1. 1991. pp. 137-164.
- Boza Dibos, Beatriz. *Los votos en Blanco y Viciados en un Régimen Electoral de voto obligatorio*, THÉMIS-Revista de Derecho - revistas.pucp.edu.pe. 1985.
- Carey, John. *The Reelective Debate in Latin America. Latin American politics and societies*, Vol. 45. No. 1. 2003.
- Chasquetti, Daniel. *La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina*. Revista PostData, número 11, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2006. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012006000100007.





- Chasquetti, Daniel. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*. Ediciones CAUCE, Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) y Comisión Sectorial de Investigación Científica, Montevideo. 2008.
- Cheibub, José, Przeworski, Adam y Saiegh, Sebastián. *Government coalitions under parliamentarism and presidentialism*. *British Journal of Political Science* 34 (4):2004. 565-587.
- Clerici, Paula y Scherlis, Gerardo. *La regulación de las alianzas electorales y sus consecuencias en sistemas políticos multinivel en América Latina*. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, Año VIII, Nro 12. 2014.
- Cox, Gary. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge: Cambridge University Press. 1997.
- Cox, Gary. *Electoral Rules and Electoral Coordination*, *Annual Review of Political Science*, 2:. 1999. 145-161.
- Cruz, Facundo. ¿Socios de menor nivel? Aportes preliminares para el estudio de las coaliciones subnacionales en sistemas políticos multinivel, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23, Montevideo. 2014.
- Cruz, Facundo. *Socios pero no tanto. La difícil construcción de coaliciones electorales multinivel en Argentina, 2003-2011*. 2015. Disponible en <http://www.coalicionesgicp.com.ar/wp-content/uploads/2016/01/Cruz-2015.pdf>
- Cruz, Facundo. *Construyendo House of Cards. Partidos y coaliciones en Argentina, 1995-2015*. Doctorado. Universidad Nacional de San Martín. 2018.
- Deheza, Grace. *Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: América Latina*. Trabajo presentado en LASA, Washington D.C. 1998.
- Freidenberg, Flavia y Došek, Tomás. *La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición*. *Politai: Revista de Ciencia Política* 4 (7):. 2013. 161-178.
- Freidenberg, Flavia y Levitsky Steven. Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, Volumen 46, nro 184. 2007.
- Garrido, Antonio. *Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: el caso de América Latina*, *Revista Política y Sociedad*, Volumen 40, número 2, Madrid. 2003.
- Huntington, Samuel. *El Orden Político en Sociedades en Cambio*, Ed. Paidós, Capítulo 1, Barcelona. 1996.
- Lafuente, Ángeles, Repetto, Aldana, Shore, Wanda y Turner Bárbara. *Coaliciones kirchneristas. Entradas, salidas y desafíos. ¿Unidos y Organizados? 2015*. Disponible en <https://www.coalicionesgicp.com.ar/wp-content/uploads/2015/10/Lafuente-Repetto-Shore-Turner.pdf>
- Laver, Michael, de Marchi, Scott y Mutlu, Hande. *Negotiation in legislatures over government formation*. *Public Choice* (2011). 2011. 147: 285. <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9627-4>

- Levitsky, Steven. *Institutionalization and Peronism: The Concept, the Case and the Case for Unpacking the Concept*. Party Politics, Vol 4 No 1, 1998. 77-92.
- Levitsky, Steven. *La transformación del Justicialismo. Del Partido sindical al partido clientelista 1983-1999*. Siglo XXI. Buenos Aires. 2005.
- Linz, Juan. *La quiebra de la democracia*. Alianza: Buenos Aires, libro completo [pp. 169]. (o bien “La quiebra de la democracia”, en Linz, Juan, Obras escogidas, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, volumen 4, 2009: 3-126). 1991.
- Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Johns Hopkins University Press, Baltimore. 1994.
- Lipset, Seymour y Rokkan, Stein. *Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales*. En Diez textos básicos de ciencia política, editado por Albert Batlle, Barcelona: Ariel. 1992. 231-273.
- Machado, Aline. *Minimum Winning Electoral Coalitions Under Presidentialism: Reality or Fiction? The Case of Brazil*. Latin American Politics and Society 51(3). 2009.87-110.
- Mainwaring, Scott. *Presidentialism in Latin America*. Latin America Research Review, Vol. 25, No 1. 1990. pp. 157-79.
- Mainwaring, Scott. *Rethinking party systems in the third wave of democratization. The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press. 1999.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. *La construcción de las instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*, Santiago, CIEPLAN. 1995.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina. *América Latina Hoy*, 16. 2009. Recuperado de <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2107/2162>
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, *Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia. Una Revisión Crítica*. Desarrollo Económico 34 (135):. 1995. 397-418.
- Méndez de Hoyos, Irma. *Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)*. Política y gobierno XIX (2):. 2012. 147-198.
- Nohlen, Dieter. *La participación electoral como objeto de estudio*, Elecciones (2004) 3, 137, Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2004. Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0832E6B1448EFA19052575A50082DEE9/\\$-FILE/1objeto.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0832E6B1448EFA19052575A50082DEE9/$-FILE/1objeto.pdf)
- O'Donnell, Guillermo. *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*. Kellogg Institute Working Paper 222. Notre Dame, IN, Kellogg Institute for International Studies. 1996.
- Panbianco, Angelo. Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos. Madrid: Alianza. 1990.
- Randall, Vicky; Svåsand, Lars. *Party Institutionalization and the New Democracies*. Trabajo. 2002. disponible en <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354068802008001001>





- Riker, William. *The theory of political coalitions*, Yale University Press, Yale. 1962.
- Ruiz Rodríguez, Leticia. *Coherencia Partidista: la estructuración interna de los políticos en América Latina*. Revista Española de Ciencia Política, Nro 14. 2006. pp. 87-114.
- Ruiz Rodríguez, Leticia y García Montero, M. *Coherencia partidista en las élites parlamentarias latinoamericanas*. Revista Española de Ciencia Política, Nro. 8. 2003. pp. 71-102.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press. 1976.
- Schattschneider, Elmer. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart y Winston. 1960.
- Serrafero, Mario Daniel. *Coaliciones de gobierno: entre la ingeniería institucional y la civilización política*. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires. 2006.
- Simón Cosano, Pablo. *La nacionalización electoral de los partidos políticos en España*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), 141(1). 2013. 171-186.
- Simone, Valentina y Popeo, Clara. *Reformas políticas y construcción de coaliciones electorales. El caso del Frente de Izquierda y de los Trabajadores en Argentina. 2015*. Disponible en <https://www.coalicionesgicp.com.ar/wp-content/uploads/2015/10/Simone-Popeo.pdf>
- Skigin, Natán. *Coaliciones bajo diseños presidenciales. Incentivos del sistema chileno*. Revista de Ciencia Política nro 25 "INSTITUCIONES Y PROCESOS GUBERNAMENTALES", 2015. Buenos Aires.
- Strøm, Kaare. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge, Cambridge University Press. 1990.
- Tavits, Margit. *Party systems in the making: The emergence and success of new parties in new democracies*. British Journal of Political Science 38 (1): 2007. 113-133.
- Torcal, Mariano (Coord.). *Sistema de partidos en América Latina: Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona, España. Anthropos Editorial y Ediciones Universidad Nacional del Litoral. 2015.
- Tsebellis, George. *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, Fondo de Cultura Económica. 2006.
- Vilajanosa, Josep. *La justificación de la abstención*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 104. Abril-junio 1999



Reseñas bibliográficas

Dieter Nohlen

Ediciones Olejnik

Santiago de Chile, 2019, pp. 426

La democracia. Instituciones, conceptos y contexto

Shakira Galarza

Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Quito, Ecuador

Este libro es una compilación de varios artículos que han sido presentados como ponencias en espacios académicos en los que ha participado el politólogo alemán Dieter Nohlen. Da cuenta de su larga trayectoria académica, investigativa y profesional, así como de su amplio conocimiento de América Latina en el campo de los estudios comparados.

Esta obra está estructurada en torno de siete grandes títulos o capítulos que examinan varios aspectos y acepciones teóricas largamente discutidas en la disciplina desde un enfoque metodológico histórico-empírico, que se transversaliza a lo largo de sus capítulos. De igual forma, otorga al lector un componente práctico a través de la revisión de estudios de caso.

La democracia, temática central de esta obra, es abordada por el autor como una concepción multívoca. Esa condición es la que ha permitido, por ejemplo, que aparezcan acepciones como democracia delegativa, representativa, parlamentaria, participativa, entre otras. Asimismo, que, concepciones como formas de gobierno, sistemas electorales, estado de autonomías, jurisdicción constitucional, justicia electoral y propaganda política se puedan examinar en relación a la noción de democracia.

A lo largo del libro se profundiza además en los desafíos y obstáculos de la democracia o, más concretamente, en los sistemas democráticos en América Latina. El más destacable de ellos es la falta de cultura política, que implica la necesidad de incentivar el involucramiento y papel activo de la sociedad civil y del capital social para consolidar la democracia constitucional. Así, la cultura política es condición necesaria para que el poder se ejerza en marco del Estado de Derecho, el ejercicio del gobierno se oriente al progreso, se alcancen mejores niveles de justicia, aumente la confianza política y prevalezca la legitimidad política y de los regímenes democráticos.

De igual forma, el libro aborda entre sus diferentes capítulos la relación de esta trilogía que habla Nohlen entre sistemas de gobierno, sistemas electorales y sistema de partidos. Una de las principales conclusiones que de esta discusión se desprende radica en el carácter particular del sistema de partidos como variable doble. Por un lado, es una variable depen-



diente del sistema electoral, de las formas de gobierno y de aspectos socioestructurales. Por otro, es independiente cuando se determina los efectos que tiene en el ámbito político el sistema de partidos.

El texto recoge el debate sobre el presidencialismo y parlamentarismo. Más allá de pensarlos como alternativas, se deben entender las modificaciones de cada uno dentro de una dinámica histórica; tomando en cuenta la dialéctica entre la estructura institucional y el contexto sociopolítico (Nohlen 2019, 125).

El libro indaga además en los sistemas electorales y sus reformas. Del análisis de varios casos surgen recomendaciones que pueden tomarse en cuenta cuando se pasa de la teoría a la realidad. En este punto el autor profundiza en la concepción teórica y otorga una fuerte relevancia al hecho de que cada sistema electoral funciona de acuerdo al contexto del país donde se presenta, por lo que la fortaleza de este, descansa en su capacidad de adaptación, y en cómo se entienda las causalidades mecánicas y psicológicas de los sistemas electorales.

En los siguientes puntos del libro se ahondan aspectos relativos a la jurisdicción constitucional y justicia electoral, así como en la integridad electoral y sus alcances. Por un lado, se enfatiza en el estudio del caso venezolano y alemán, donde se estudia la interpretación del tribunal constitucional en el sistema electoral y los elementos de constitucionalidad ;y se comprenden de este estudio varios desafíos actuales en esta materia para América Latina. Mientras que, por otro lado, se indaga en la importancia de lo electoral para la calidad de la democracia en cuanto ofrece mayores elementos de análisis, tendencias, experiencias o prácticas (exitosas o insuficiencias) y debilidades para el fortalecimiento de instituciones (Nohlen 2019, 301).

El texto tampoco deja de lado temas que han sido motivo de interés y han dado lugar a varios trabajos de investigación de Nohlen. Examina aspectos como el federalismo y estado de autonomías, para lo cual estudia en detalle el caso alemán y el caso boliviano, respectivamente. Así también, se profundiza la concepción de cultura política como clave al incidir en el funcionamiento de las instituciones; y en otros aspectos como retórica política como recurso democrático, propaganda en relación al marketing político, caudillismo, nacionalismo y discurso político.

Este libro sin duda, brinda la oportunidad al lector de comprender en profundidad varios aspectos relacionados con la democracia, formas de gobierno, sistemas de partidos y sistemas electorales. No obstante, más allá de brindar una oportunidad de obtener un esclarecimiento teórico y visualizar su aplicación en casos, es una oportunidad de replantearse aspectos ampliamente discutidos en los debates contemporáneos en ciencia política.



Steven Levitsky y Daniel Ziblatt

How Democracies Die

Broadway Books New York

Nueva York, 2018, pp. 299

Demagogos al poder. El fino arte de destruir democracias.

Raquel Grünauer E.

Magíster en Ciencias Internacionales y Diplomacia.

Guayaquil, Ecuador



Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, actualmente profesores de la Universidad de Harvard, publicaron en el 2018 un libro que ha generado intensos y contrapuestos debates en torno de la democracia. Mientras que Levitsky se ha enfocado en los últimos años al estudio de las democracias latinoamericanas, su homólogo se ha dedicado al análisis de los casos europeos. Esto les ha permitido tener una amplia visión de lo que acontece en las diferentes regiones del mundo.

Cómo mueren las democracias aparece dos años después del ascenso de un no político que logró flanquear las barreras tradicionales del partido Republicano y alcanzar, recurriendo al uso de estrategias y prácticas políticas poco convencionales, algo que parecía remotamente imposible: la presidencia de los Estados Unidos en el 2016.

Donald Trump, uno de los personajes más controvertidos de la política estadounidense, es considerado por la opinión pública norteamericana como un acaudalado empresario, estrella de televisión y desde el 2016 líder del país más poderoso del hemisferio.

Antes de las elecciones, pocos analistas políticos le auguraban algún tipo de éxito. Sin embargo, bajo la mirada expectante e incrédula de muchos, entró como el nuevo morador de la Casa Blanca. El que este evento se haya materializado llevó para que estos dos profesores de Harvard se dedicaran al estudio de este hecho regional y mundial.

¿Cómo el pueblo vota por esos personajes políticos? Con el ánimo de poder entender más profundidad este fenómeno político, el libro desmenuza todo el proceso electoral. La pérdida de la democracia comienza en las urnas y luego, una vez alcanzada la primera meta, la segunda es construir la situación ideal que los faculte a perpetuarse en la cúspide estatal.

Emitir o modificar las leyes a su favor, desvirtuar a enemigos legítimos, polarizar sociedades entre buenos y malos, cerrar o combatir medios de comunicación, controlar las instituciones de control, tener a las cortes de justicia como aliados, satanizar a los contrarios, entre otras. Son varias de las estrategias mencionadas en la lectura, y conocidas por todos quienes hemos vivido la historia y nos hemos dado cuenta del equivocado actuar de los gobernantes.

Muchos de los esfuerzos de estos gobiernos anti-democráticos van justamente dirigidos a disfrazar y justificar cada una de sus acciones en un marco de ley corrupto que les permita actuar a su entera disposición a los ojos del pueblo. Dichos esfuerzos quedan como medidas buenas, ya que son encubiertas por mentiras, alegando un bien social y necesario, con lo que bajan la cabeza y aceptan la medida.

Y si la ley lo permite, entonces parecería correcto. La corrupción más peligrosa es justamente la institucionalizada, la ajustada a los pedidos de los tiranos y amigos. La estrategia de comunicación efectiva se aprecia con la gente que ve bajo los crisoles de sus gobernantes las medidas y realidades, en la cual su gobernante es bueno, el mesías de la sociedad, y quienes se opongan a él o a sus ideas, son canallas contra su patria.

Las democracias no deberían morir, pero ningún sistema es infalible. En nuestro sistema de gobierno los electores tienen el máximo poder en las urnas, usémoslo de forma más racional y menos pasional. Nosotros somos los guardianes de nuestras democracias y de nuestra libertad.



Política Editorial

La “Revista Latinoamericana de Política Comparada” es una publicación semestral del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP. Sus meses de publicación son julio y enero de cada año.

En colaboración con académicos destacados de varios países, esta revista fue fundada en abril del 2008 con el fin de promover la investigación, análisis y discusión científica de temas centrales de la ciencia política.

Esta publicación está dirigida a científicos, investigadores, estudiantes, así como a todas aquellas personas que tienen interés en el análisis y conocimiento profundo de la realidad política de América Latina.

Las opiniones vertidas en sus páginas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El CELAEP, la revista como tal, así como las instituciones de la cual forman parte los autores no asumen responsabilidad por los criterios vertidos en la misma.

La revista recibe durante todo el año artículos que se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación establecidas. Por esta misma razón, los artículos publicados deberán ser de carácter inédito y estar dentro del área de especialidad de la ciencia política.

Cada edición responde a la estructura que ha adoptado la revista. La primera sección ha sido definida para el debate y confrontación de teorías y conceptos en ciencia política. Por lo general se presenta un artículo, el cual es comentado por al menos 4 especialistas.

La segunda sección esta destinada a la presentación y análisis de un tema en especial. Sus artículos –por lo general, en un número de 3 a 5– aunque se enmarcan dentro de una temática específica, los autores tienen plena libertad para proponer nuevas perspectivas de análisis y el uso abierto de teorías y metodologías.

Si la primera parte está dedicada a aspectos más teóricos, la tercera se enfoca en cuestiones de método, técnicas y estrategias de investigación.

Finalmente, la cuarta parte se centra en la presentación y crítica de publicaciones. Pone-mos énfasis al tratamiento de bibliografía politológica reciente y relevante.





Al Servicio de la Democracia, la Paz y el Desarrollo

La Fundación Hanns Seidel es una fundación política alemana que cumple su misión inspirada en "principios cristianos". Fue fundada en el año 1967 y lleva el nombre del Dr. Hanns Seidel (1901 - 1961), quien ocupó el cargo de Ministro de Economía de Baviera (1947 - 1954) y fue Presidente del Gobierno de Baviera (1957 -1960).



Nuestros objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública, como a la promoción de la ayuda para el desarrollo. Nos comprometemos a políticas de buen gobierno, democracia, estado de derecho, economía social de mercado y desarrollo sustentable.



El principio de autoayuda es el motivo decisivo de toda su cooperación internacional. Las funciones de política de desarrollo, correspondiendo a sus ideales social-cristianos, son la construcción y el fortalecimiento de una vida digna y humana.



Como mediador y agente de diálogo la FHS ayuda a encontrar fórmulas de consenso en el plano político social interno y recomienda estrategias para solucionar conflictos sociales.

Como agente de redes promueve la creación de redes transnacionales y fortalece la incorporación de sus contrapartes.

Como "think tank" desarrolla conceptos de política y diálogo, cumple dentro de Alemania y en el extranjero tareas de asesoría política y participa en el discurso científico de relevancia política.



La Fundación Hanns Seidel facilita detalladas informaciones en castellano en la página web: www.fhs.ec

LARCP SUSSCRIPTION ORDER FORM:

LATIN AMERICAN REVIEW OF COMPARATIVE POLITICS - LARCP

Published two times annually (ISSN:1390-4248)

Please send this order for and your check (address to CELAEP) to:



CELAEP

Av. Eloy Alfaro s/n y Mariana de Jesús, Edif. GAIA, piso 7, of. 76
Quito, ECUADOR

Subscription rates:

institucional (anual, 2 volumens): USD\$ 140

individual (anual, 2 volumens): USD\$ 80

YOUR PERSONAL DETAILS

Date: / /



Name:

Company/Institution:

Address:

City: State/Province:

Zip/Postal Code:

Country:

E-mail:

Phone: Signature:

Online Subscriptions

Accept:



For a quick and secure way to bill you and accept your credit card and bank transfers, please send us your request to:

info@celaep.org

Please detail us if your subscription is Institutional or Individual. We will send you the invoice and the payment request.

For your security we work with PayPal (BBB Privacy Certification).

PayPal



PayPal protects your financial information with industry-leading security and fraud prevention systems. When you use PayPal, your financial information is not shared with the merchant. Once your payment is complete, you will be emailed a receipt for this transaction.

YOUR DATA PREFERENCES: We would like to contact you with information about new publications and services, special discounts and promotions, forthcoming conferences that we are attending and samples/inspections of publications by telephone or e-mail.

If you wish to be contacted in this way, please tick here:

Email Telephone

Subscription Total:

Tax if applicable

**Add applicable taxes.
See above.

Total

